UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional

TESIS DOCTORAL

Reforma del sistema electoral español en el marco de la crisis política al comienzo del siglo XXI

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Magín San Segundo Manuel

Director

Francisco José Serra Giménez

Madrid, 2017

© Juan Magín San Segundo Manuel, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional

TESIS DOCTORAL

REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA CRISIS POLÍTICA AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

Juan Magín San Segundo Manuel

Dirección:

Serra Giménez, Francisco José

Madrid, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TESIS DOCTORAL

LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA CRISIS POLÍTICA AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan Magín San Segundo Manuel

Dirección:
Serra Giménez, Francisco José

Madrid, 2015

A la memoria de mi padre, por todo su esfuerzo para sacar lo mejor de mí.

A mi madre, por su amor tan incondicional.

A mi mujer, Montse, y a mis hijas, Amanda y Paula, por su paciencia y apoyo cotidianos.

Se puede resistir a la invasión de un ejército, pero no a la de una idea cuya hora ha llegado

Victor Hugo

ÍNDICE

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID 1

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS 15

ABSTRACT 17

RESUMEN 20

INTRODUCCIÓN 23

1. EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN 23

2. MÉTODOLOGÍA 27

3. FUENTES 36

PARTE I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LOS SISTEMAS ELECTORALES 41

CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS ELECTORALES 41

1.1. EL CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL 41

1.2. CLASES DE SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS Y PROPORCIONALES. 42

1.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUFRAGIO: LA VINCULACIÓN ENTRE LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO Y SU EXTENSIÓN 50

1.4. INFLUENCIAS MUTUAS ENTRE EL MODELO ELECTORAL Y EL SISTEMA POLÍTICO 55

PARTE II. LA CRISIS POLÍTICA ACTUAL 63

CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO ACTUAL DE CRISIS 63

2.1. LA CRISIS SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA 63

2.1.1. Los paraísos fiscales 72
2.1.2. Otros elementos de la crisis política: las multinacionales, las nuevas tecnologías 79
2.1.3. Rasgos de la crisis política 82

CAPÍTULO 3. CRISIS POLÍTICA Y DEFICIENCIAS ACTUALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO 87

3.1. LA CORRUPCIÓN 87
3.2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA 88
3.3. LOS GOBERNANTES Y EL PODER JUDICIAL 92
3.3.1.La responsabilidad jurídica del poder político: el aforamiento 92
3.3.2. El indulto 103
3.3.3.La política penitenciaria 106
3.3.4.– Independencia de las instituciones relacionadas con la función judicial 107
3.4. MEDIDAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA CORRUPCIÓN 109
3.5. LA TRANSPARENCIA 111
3.6. INDEPENDENCIA DE OTRAS INSTITUCIONES 115
3.7. FRENOS Y CONTRAPESOS INSTITUCIONALES 122
3.8. LA DESAFECCIÓN CIUDADANA 125
3.8.1.-La opinión pública 125
3.8.2. Especial desafección con los partidos políticos 126
3.8.3. La opinión pública y los partidos políticos 128

PARTE III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL 133

CAPÍTULO 4. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. PRINCIPALES RASGOS JURÍDICOS 133

4.1. RASGOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES 133
4.1.1. El sufragio 133
4.2.LA CIRCUNSCRIPCIÓN PROVINCIAL EN ESPAÑA COMO VERDADERA TRABA A LA PROPORCIONALIDAD Y A LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO 139

4.2.1.La circunscripción electoral..... 139
4.2.2. La desigualdad del valor del voto 149
4.2.3. El tamaño del Congreso 160
4.2.4. La fórmula electoral D´Hondt..... 161
4.2.5. La barrera electoral 162
4.2.6.Listas cerradas y bloqueadas 168
4.3. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL MODELO ELECTORAL ESPAÑOL 176

CAPÍTULO 5. ORIGEN Y CAUSAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL..... 179

5.1. LAS CAUSAS HISTÓRICAS Y LOS OBJETIVOS DEL MODELO ELECTORAL EN LA TRANSICIÓN QUE SE RECONOCEN EN LA LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y EL DECRETO LEY 20/1977, DE 18 DE MARZO, SOBRE NORMAS ELECTORALES..... 179
5.1.1. El papel de las diferentes fuerzas políticas al crearse el sistema electoral y la evolución posterior 200
5.1.1.1. El PSOE. Partido Socialista Obrero Español 201
5.1.1.2. Del PCE a Izquierda Unida (IU): la protesta reiterada 202
5.2. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA VIGENTE BAJA PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL 204

PARTE IV. EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMPARADO 209

CAPÍTULO 6. CONTRADICCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL CON EL DERECHO INTERNACIONAL..... 209

6.1.– EL CONSEJO DE EUROPA..... 209
6.2.– LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA..... 212

CAPÍTULO 7.CONTRADICCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL CON EL DERECHO COMPARADO 217

CAPÍTULO 8: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO COMO MODELO PARA MEJORAR LOS DEFECTOS DE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO 229

CAPÍTULO 9. APORTACIONES DEL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADO O DE DOBLE VOTO 237

9.1. ASPECTOS GENERALES 237

9.2. LOS MANDATOS EXCESIVOS Y LA IGUALDAD CONSTITUCIONAL EN LA REPRESENTACIÓN 242

9.3. LA BARRERA ELECTORAL EN ALEMANIA 245

9.4. CONSIDERACIONES ACERCA DEL SISTEMA ALEMÁN 252

CAPÍTULO 10. EL SISTEMA ELECTORAL ITALIANO 257

CAPÍTULO 11. LOS SISTEMAS MAYORITARIOS 267

11.1. EL MODELO BRITÁNICO 267

11.2. EL MODELO ESTADOUNIDENSE 277

CAPÍTULO 12.LOS SISTEMAS MÁS PROPORCIONALES 285

PARTE V. REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL 293

CAPÍTULO 13.-PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE 293

13.1. ¿CÓMO PALIAR LA PROBLEMÁTICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN? 294

13.2. ESPECIAL REFERENCIA AL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO APROBADO EN 2009 310

CAPÍTULO 14. OTRAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD REFORMANDO LA CONSTITUCIÓN: EL REPARTO PROPORCIONAL 319

CAPÍTULO 15: POSIBLES MEJORAS CONSTITUCIONALES ESPECIFICAS DIRIGIDAS A AMPLIAR LA CIRCUNSCRIPCIÓN PARA MEJORAR LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO Y LA REPRESENTATIVIDAD 323

15.1. CIRCUNSCRIPCIONES DE ÁMBITO AUTONÓMICO 323

15.2. CIRCUNSCRIPCIÓN DE ÁMBITO NACIONAL 328

CAPÍTULO 16. ¿LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS? 333

16.1. APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE LAS LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS 333

16.2. ¿MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN MÍNIMA DEL ELECTOR? 337

CAPÍTULO 17. LA ADOPCIÓN DEL DOBLE VOTO: UNA DE LAS TÉCNICAS PARA MEJORAR NUESTRO MODELO ELECTORAL 341

17.1. EL RECORTE DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES: *GERRYMANDERING* 351

CAPÍTULO 18. BARRERAS ELECTORALES: ¿REFORMA PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD? 355

CAPÍTULO 19: LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA SITUACIÓN ACTUAL Y SUS VENTAJAS. 359

19.1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL. FALTA DE REPRESENTATIVIDAD. EL PERSONALISMO. 359

19.2. PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES PROPORCIONALES: MAYOR IGUALDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL 368

19.2.1. Aspectos Generales 368

19.2.2.–El escenario de fondo: la desigualdad como grave amenaza 369

19.2.3. Sistemas electorales, igualdad y desarrollo 377
19.2.4. Los sistemas electorales y las minorías 383
19.2.5. Los sistemas electorales y las mujeres 386
19.2.5.1.– Aspectos generales 386
19.2.5.2.– El marco normativo internacional 388
19.2.5.3.– El ámbito del Derecho y la política comparados 395
19.2.5.4. El caso específico de España 402
19.2.5.5. La incidencia de otros factores y su valoración 403
19.3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS ELECCIONES 412
19.4. LA TOLERANCIA 416
19.5 EL PLURALISMO POLÍTICO 419
19.6. LA OPINIÓN PÚBLICA. ESTUDIOS DE CAMPO 424
19.7. EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO. ¿ESTAMOS ANTE UN FIN DE CICLO POLÍTICO? 427

CONCLUSIONES 431

ANEXO DE BIBLIOGRAFÍA CITADA 455
I. LIBROS Y OBRAS COLECTIVAS 455
II. ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS, CAPÍTULOS DE LIBROS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 464
III. DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES OFICIALES Y ENTIDADES RELEVANTES 480
IV. JURISPRUDENCIA 486
V. NORMAS Y LEGISLACIÓN 494
VI. ARTÍCULOS DE PRENSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN 495

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

BOE Boletín Oficial del Estado

CC Coalición Canaria

CCAA comunidades autónomas

CIS Centro de Investigaciones Científicas

CDU Unión Demócrata Cristiana de Alemania

CSU Unión Social Cristiana de Baviera

EEUU Estados Unidos

FDP Partido Liberal Democrático

IDH Índice de Desarrollo Humano

LI Ley del Indulto

LFB Ley Federal de Bonn o Ley Fundamental para la República Federal de Alemania

LOREG Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

LPRP Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPGGE Presupuestos Generales del Estado

PSC Partido Socialista de Cataluña

RDLNE Real Decreto–Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales

RFA República Federal Alemana

RP representación proporcional

RU Reino Unido

STV Single transferable vote

TCA Tribunal Constitucional Alemán

TCFA Tribunal Constitucional Federal Alemán

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos

UE Unión Europea

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Abreviatura del inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

VUT Voto único transferible

ABSTRACT

This thesis starts from the political crisis that affects specially in Spain. The political crisis has greatly increased by the economic crisis of 2008 and by the deficiencies of the social and democratic State, subject to the rule of law. Facing the crisis of the political system –where it is worse in the representative areas–, arises the necessity to carry out some political and constitutional reforms. Within them are special relevant reforms of the Spanish electoral system, this is particularly important because it is the link between the people and the State, that is to say a key element of the political system; it allows the legitimacy of the political system. Precisely the aim of this thesis is to contribute to the analysis of the electoral system regulation and which aspects would have to be reformed so it can overcome the defects of the electoral system.

The Constitution in its Article 68 establishes that the Congress has a maximum limit to the number of Deputies; it consists of four hundred and that the electoral district is the province. As it recognizes both aspects it means that the district isn´t enough to guarantee constitutional concepts related to the vote: constitutional principles, Fundamental Rights and Public Liberties, highest values of its legal order. So we conclude that it is necessary to reform the Constitution. This reform has to be considered as a constitutional normality, because it means to use the tools that the Constitution gives us. In this regard, the countries more related to Spain have reformed the Constitution every time they need, in other words, many times.

We study International and comparative Law (for the low chambers or unique chambers), where there are grounds for democratic constitutionalism. So they establish strict limits to the inequality of the vote value then it is much more reduced than the limits in our Law that leads to important differences in the value of citizens' votes depending on the party voted for and the circumscription to which the voter is assigned, that is against the International Law and the comparative law, both compel to establish the equality of the votes.

Within the comparative law, the concept of the equality of votes is quite reiterated. In this regard the Supreme Court in the EEUU, applying the *Equal Protection*

Clause of the US Constitution, establishes the rules that state legislatures needed to redistrict in order to have congressional districts with approximately equal represented populations.

Similar criteria also exist in others High Courts, as the Constitutional Court of the RFA which has developed a comprehensive jurisdiction concerning that all the votes have the same weight; so the districts should have a similar size. This Constitutional Court has also declared that the proportional system compels to have, not only the equality of votes´ numbers, but the equality of results in the representatives institutions as much as it is possible.

We have concluded that the lack of proportionality of Spanish electoral system is quite different than the comparative Law, because some advanced countries that opted for proportional system are precisely compelled to observe that option; there is even constitutional jurisprudence in this respect. By this way the comparative jurisprudence aims to ensure the strengthening of constitutional principles, fundamental Rights and highest values of its legal order related to the suffrage. If we got these in Spain it would constitute one of the basic requirements for increasing the link –now so weak–, between the representatives with the represented people. In this regard we analyzed the deficiencies in the legislation and the different reforms: the most important thing is to boost the district´s size, because the majority of the constituencies´ size are too little so it has two consequences: one is to permit a proportional system as the Constitution compels and the other consists of very different value of the votes between constituencies, both consequences don´t respect the law outside of our borders.

One of the alternatives consists of adopting the German electoral system, which is often mentioned as a possible model when speaking of possible reforms of our Spanish electoral system, we regard both types of elections, to the Chamber of Deputies as the autonomic elections. It's a personalized proportional system, which has undoubted advantages, as the greater relationship between voters and representatives, but poses some problems; there was a problem with the surplus mandates, which have led to its declaration of unconstitutionality by the Federal Constitutional Court and the consequent reform recently approved. It is argued in this work that some of these elements might be transferable to the Spanish electoral area, but adapting them to the

circumstances of double voting, it is a proportional personal representation, consists in a double vote, and the first vote elects a candidate directly within an electoral district. Among its advantages, it is necessary to highlight that it is proportional, as the resulting number of seats is determined by the votes on the list. Such a model is more satisfactory for voters since it gives them the possibility of deciding the precise candidate's name, and allows for a greater demand for political accountability as well.

Another general problem consists that the democratic Institutions were created two hundred years ago, so they are not particularly suitable for the global and changing world.

A proportional system as we point out as an alternative, favors a greater adaptation to new situations and social trends and also to improve the connection between citizens and their representatives. The electoral model that we have today was designed by non-democratic Institutions in order to avoid political polarization in Spain, and it is necessary to recognize it had fulfilled such integrating function, diminishing political fragmentation. However, in the current scenario, with an economic and political crisis, this same formula is not enough any longer.

KEYWORDS: Spanish electoral system, Malapportionment, electoral system, German electoral system, over-representation, sub-representation, vote, citizen, political crisis, electoral districts, electoral barrier

RESUMEN

Esta Tesis parte de la situación actual de crisis política, que en España tiene una incidencia especial. Tal crisis política se ha visto acentuada por la crisis económica de 2008 y por determinadas deficiencias del Estado democrático de Derecho. Frente a cierta crisis del sistema político, que donde más incidencia tiene es en aquellos ámbitos relativos a la representación política, se plantea la necesidad de efectuar determinadas reformas. Dentro de estas tienen una relevancia especial las relativas a nuestro sistema electoral –dado que este es el nexo de unión entre los ciudadanos y el Estado–, con el objeto de superar los defectos de que adolece el mismo.

La Constitución establece en su artículo 68 un límite del número total de Diputados que, junto con una circunscripción provincial, hace que la magnitud media de la circunscripción sea insuficiente. Esto impide el cumplimiento de los conceptos constitucionales esenciales relacionados con el voto: proporcionalidad, derechos fundamentales, igualdad y pluralismo político. Para conseguirlo, se requeriría la reforma de la Constitución, lo que debe considerarse dentro de una normalidad constitucional, pues supone utilizar las herramientas que nos brinda la propia Constitución. En este orden de cosas, los países más vinculados a nosotros han efectuado una reforma constitucional cada vez que ha sido necesaria, es decir, en múltiples ocasiones.

Se estudia el Derecho comparado y el Derecho Internacional que establecen unos límites estrictos a la desigualdad del valor del voto mucho más reducidos que los de nuestro sistema electoral (para las cámaras bajas o únicas). En cuanto a la falta de proporcionalidad del sistema electoral español se ha observado que determinados países más avanzados que optan por un sistema electoral se consideran jurídicamente vinculados a dicha opción y así lo ha reconocido alguno mediante su jurisprudencia constitucional. Precisamente, potenciar diversos principios constitucionales básicos, ciertos derechos fundamentales y libertades públicas e incluso los valores superiores, constituye uno de los requisitos para fortalecer el nexo –ahora debilitado–, de unión entre representantes y representados. En este sentido se estudian las deficiencias jurídicas y las diversas alternativas: la más relevante consiste en ampliar la

circunscripción con el fin de lograr la igualdad del valor del voto y una mayor proporcionalidad. Otra alternativa se refiere a la utilización del voto proporcional personalizado –que con un doble voto, por un lado, el voto uninominal al representante de cada distrito y, por otro, lado el voto a la lista electoral del partido–permite una mayor incidencia del electorado.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral, sistema electoral alemán, desigualdad del voto, representatividad, sobrerepresentación, subrepresentación, voto, ciudadano, crisis política, proporcional, mayoritario, circunscripciones electorales, tamaño de la circunscripción, barrera electoral.

La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario

José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, 2ª parte, cap. VII, *Revista de Occidente*, Madrid, 1958.

INTRODUCCIÓN

1. EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Aunque la afirmación de Ortega y Gasset pudiera parecer un tanto excesiva, es muy gráfica para dar cuenta de la magnitud de un tema, del sistema electoral, que lejos de ser meramente procedimental o instrumental, tiene un contenido material de primer orden, y, por si ello fuera poco, puede influir, si no condicionar, el devenir de la vida socio–política de un país. Por consiguiente, se concibe al sistema electoral como elemento clave de los Estados democráticos, de hecho, las elecciones constituyen el vínculo entre el Estado y la sociedad, jugando un papel esencial en la legitimación del sistema político.

Se parte del reconocimiento de la crisis política que se vive en nuestro país para concebir la hipótesis en que se basa la presente investigación: la reforma del sistema electoral actualmente vigente en España puede, entre otros factores, contribuir a paliar ciertos elementos negativos derivados de tal crisis.

Ha de reconocerse que este trabajo tal vez fuese originalmente más modesto. No obstante, como resultado de la profundización en el estudio de la vida socio-política, la

percepción de que ciertos aspectos que resultan perjudiciales podrían ser eliminados o, al menos, modificados a través de un cambio del modelo electoral, nos condujo a un análisis más pormenorizado y a concebir el que reformar el sistema electoral es aún más necesario. Intentamos consiguientemente que, entre los méritos de este trabajo, se encontrase la delimitación de su propio objeto, de modo que este pueda ser simultáneamente actual, de interés e, incluso, de utilidad social.

Debe tenerse en cuenta, para empezar, que todo nuestro sistema electoral se elaboró con unas Cortes pre-democráticas (data en realidad de una etapa pre-constitucional), no fue adoptado por un Parlamento con carácter democrático y, sobre todo, ofrece un contenido que adolece de graves defectos. Por tanto, consisten en graves fallas de legitimidad, legalidad y justicia material. Estos parámetros parecen justificar la pertinencia de dedicar una Tesis doctoral a este objeto. A su vez, el escenario de fondo de crisis política que se vive en nuestro país intensamente añade todavía una mayor urgencia si cabe a la necesidad de acometer la reforma de tal sistema. Por consiguiente, la presente Tesis se asienta sobre dos premisas básicas. La primera, que nuestro modelo electoral tiene un importante vicio de legitimidad, de origen. Y, la segunda, que tienen graves problemas materiales en su contenido.

En efecto, se ha dicho que estamos viviendo cierta crisis del paradigma político, en el ámbito internacional y, de manera especial, en el nacional. En el ámbito internacional, multitud de autores también han argumentado que las concepciones clásicas todavía utilizadas, basadas en una visión estadocéntrica, un orden jurídico positivista o nociones públicas de autoridad, son incapaces de aprehender muchos aspectos cruciales en la realidad actual.[1]En particular, se queda fuera la significación actual de los actores no estatales, de las estructuras normativas que existen en el presente, indudablemente menos formales, o de la influencia que el poder económico

[1] Véase, entre muchos otros, J. Delbrück, "Structural changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization", *Scweizerische Zeitschriftfür internationales und europäisches Recht*, 1, 2001, pp. 1-36; pp. 23 y ss. o D. Thürer, "The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational *Enterprises* in International Law and the Changing Role of the State", *Non State Actors as New Subjects of International Law. From the Traditional State Order towards the Law of the Global Community*, R. Hofmann (ed.), Berlin, 1999, pp. 37-58.

está ejerciendo en el escenario global.[2] Por lo que se refiere al ámbito interno, se parte de una situación política de clara crisis cuyo proceso se ha multiplicado por la crisis económica, iniciada en 2008 .Sea como fuere, el ámbito normativo es fundamental en todo lo relativo a los procesos electorales. Pero ha de tenerse en cuenta además que en este plano, como en otros, el Derecho ha de ser un fiel reflejo de los cambios sociales. Aunque el Derecho suele ir detrás del hecho, esa distancia se ha convertido en abismal en el caso del modelo electoral español. En definitiva, la legislación aplicable en nuestro país no debería quedarse por detrás de la sociedad más tiempo, a riesgo de introducir más perversiones en el sistema.

Los sistemas electorales constituyen un elemento clave de los Estados democráticos. El análisis de determinadas reformas enfocadas hacia la mejora del sistema electoral español debe ser ubicado en el escenario actual de la crisis económica, iniciada en 2008, que llegó a tener un ámbito prácticamente mundial, y que todavía sacude a un buen número de Estados, y aun terminada en otros, en todo caso, ha dejado un reguero de consecuencias. Una de ellas, es que los desequilibrios financieros y económicos han estado acompañados también por elementos de una crisis a su vez política. Frente a esta crisis política, se parte de la necesidad de llevar a cabo determinadas modificaciones relevantes. Además, estos cambios son reclamados por las crecientes demandas de una ciudadanía caracterizada hoy en día, a diferencia de épocas pasadas, por tener más información, por vivir en una sociedad más avanzada y porque sus miembros son más conscientes de sus derechos. Por ello, para adecuarse a esta nueva sociedad, el sistema político requiere continuamente de una evolución y de un perfeccionamiento.[3] Habrá más posibilidades de llevar a efecto tal desarrollo corrector cuanto más democrático sea y, por tanto, más permeable con esa sociedad sea el mismo.

En tal escenario, no cabe pasar por alto que nuestro tipo de formación política se fundamenta y legitima mediante el principio democrático, donde las elecciones constituyen, precisamente, el vínculo entre el Estado y la sociedad. A pesar de ello, este

[2] Se puede cfr. esta idea, en concreto, en A. C. Cutler, "Critical reflections on the Westphalia assumptions of international law and organization: a crisis of legitimacy", *Review of International Studies*, Vol. 27, 2001, pp. 133-150; p. 133.
[3] En general, la estrategia de mejora continua se trata hoy con mayor intensidad. Véase Deming, W. Edwards y Nicolau Medina, Jesús, *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989.

vínculo, en buena parte, se ha fracturado. Por lo tanto, la calidad de nuestra democracia depende esencialmente de la reconstrucción de dicho nexo con el objeto de recuperar una sociedad que se sienta verdaderamente representada e, incluso, identificada con sus Instituciones.

Con la finalidad de superar la crisis de la representatividad política, nos centraremos en el ámbito específico del sistema electoral, observando que este adolece de defectos. Muchos de ellos están adquiriendo una trascendencia creciente. Además, con el trascurso del tiempo, un sector mayoritario de la sociedad va considerando progresivamente que tales defectos son inadmisibles. Entre los déficits observables en este ámbito electoral cabe destacar, la negación de la igualdad del voto, la falta de proporcionalidad, a pesar de su reconocimiento en la Constitución, el predominio total de los partidos políticos. A ello aún debe añadirse la consideración tan crítica que el ciudadano tiene de su participación electoral por considerarla muy escasa.

Estas cuestiones relativas al sistema electoral llevarán a estudiar las posibilidades de tales cambios, desde el punto de vista jurídico, teniendo en consideración no solo las reformas dentro de los límites fijados por la Constitución, sino también las que entrañarían la modificación de la Norma Suprema. Asimismo, este análisis incluirá las ventajas e inconvenientes de tales reformas. Se trata, en definitiva, de optar por un sistema más representativo, en el cual se incluirían otras técnicas más idóneas que las actualmente existentes en España para garantizar la gobernabilidad.

Una de las críticas más reiteradas que se efectúan, tanto por la doctrina como por diversos sectores de la sociedad, incumbe al asunto de que la circunscripción electoral sea la provincia, lo que supone que el tamaño de la circunscripción provincial tienda a ser demasiado pequeño, debido a que este mecanismo –teniendo en cuenta los límites constitucionales de la dimensión del Congreso–, es el que más cercena la representatividad. Otra cuestión a tratar será la de la barrera electoral, ya que, aunque su trascendencia en el sistema electoral de ámbito nacional es pequeña –sobre todo por la pequeña magnitud de la circunscripción–, en determinados casos puede dar lugar a una penalización claramente injusta, ante todo teniendo en cuenta que el sistema español ya es excluyente en exceso con las fuerzas políticas no mayoritarias y, además, existen hoy

en día alternativas más ponderadas para evitar la excesiva fragmentación, como la circunscripción o la fórmula electoral.

El citado deseo del ciudadano de incrementar su participación política frente al predominio de los partidos políticos nos llevará, igualmente, a tratar dos aspectos más: uno, el de las listas electorales, cerradas y bloqueadas, y, otro, el de la posible adopción del sistema electoral proporcional personalizado.

2. MÉTODOLOGÍA

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de investigación pretende estudiar el sistema electoral español en el marco de la crisis política al comienzo del siglo XXI, analizar sus disfunciones y realizar propuestas de mejora.

HIPÓTESIS

Existen disfunciones en el sistema electoral español. Es necesario analizarlas y estudiar su impacto.

METODOLOGÍA

Este trabajo de investigación incluye una investigación teórica de carácter doctrinal, legislativo y jurisprudencial incluyendo una extensa bibliografía sobre el tema. También se estudia el contexto histórico.

Tras realizar un estudio de nuestro Derecho y del Derecho comparado e internacional se realizan cuatro propuestas de mejora de nuestro sistema electoral.

Se desarrolla el tema a lo largo de los distintos capítulos que componen la tesis y al final se establecen las Conclusiones con la síntesis de los resultados de la investigación y una reflexión personal acerca de los frutos del estudio.

La sistemática interna de la presente obra responde al esquema que se expresa a continuación. La Tesis se ha dividido en cinco partes.

La Parte I, compuesta de un solo Capítulo, se refiere a la aproximación conceptual a los sistemas electorales. Aquí ya se definen conceptos fundamentales de esta tesis como el del sistema electoral y, sobre todo, la diferencia teórica entre los sistemas proporcionales y los mayoritarios. Se aporta, también, una perspectiva histórica sobre el origen del sufragio mayoritario y censitario y los aspectos que evolucionaron en paralelo con ellos con los que en realidad se perseguía impedir a las clases populares el acceso al voto.

La Parte II versa sobre la crisis política actual que abarca diversos países, con especial incidencia en alguno de ellos, está integrada por tres Capítulos:

El Capítulo 2, enmarca la tesis, al efectuar un recorrido acerca de la crisis política, social y económica actual, analizando diversos aspectos: cómo se ha ido gestando el proceso de desafección política cuyos orígenes están en la crisis económica de los años 70, cuando se comienza a recortar el Estado del bienestar, este proceso –que se ha potenciado por factores como la caída del muro y la globalización– ha llevado a una brecha social en el mundo –y en España–, que constituye una de las principales amenazas mundiales.

El Capítulo 3 analiza cómo la crisis política se acentúa como consecuencia de las siguientes deficiencias actuales del Estado democrático de Derecho: la falta de transparencia, el funcionamiento inadecuado de los mecanismos de división de poderes, la existencia de una colonización política de las Instituciones que supone un cercenamiento del sistema institucional de pesos y contrapesos, de manera especial en lo que se refiere a los mecanismos de exigencia de responsabilidades políticas, civiles y penales para los cargos políticos; en relación con este último aspecto, se pone de manifiesto el número desproporcionado de aforados existente, junto con determinadas intromisiones del poder político en el poder judicial como ocurre con la política penitenciaria, los indultos, el nombramiento político de los cargos más relevantes de la judicatura, lo que resulta especialmente preocupante por el hecho de referirse a aquellos jueces que van a juzgar a cargos políticos.

El Capítulo 4, trata de la desafección de la ciudadanía con las Instituciones y del palpable malestar que se centra en los representantes políticos, sobre todo con los que

han venido dominando el sistema político. El análisis incluye la desafección que se acusa de manera especial con los partidos políticos, este hecho reviste una especial importancia si se tiene en cuenta que el concepto de la opinión pública es actualmente trascendental, pues dicho concepto es esencial de cara a su función garantizadora de la democracia.

La Parte III, titulada, *El sistema electoral español*; se compone de dos Capítulos: el Capítulo 5 que trata sobre los principales rasgos legales y constitucionales que lo caracterizan. Aquí se aborda: el tamaño del Congreso, la fórmula electoral D´Hondt, la barrera electoral, las listas cerradas y bloqueadas, y sobre todo se hace especial hincapié en la circunscripción provincial en España como verdadera causa de la falta de proporcionalidad. La circunscripción, junto con el tamaño del Congreso y con menor relevancia la ley D'Hondt, impiden la negación de la proporcionalidad del sistema electoral, así como la desigualdad del sufragio. Se estudia el Derecho Internacional y una serie de ordenamientos jurídicos internos, haciendo un especial énfasis en la jurisprudencia–, dado que estos ordenamientos establecen unos umbrales de desviación máxima –para las cámaras bajas o únicas–, que se sitúan como máximo en torno a un 10 o un 15%, mientras que en nuestro sistema electoral las cifras alcanzan unas diferencias enormemente superiores. Se ha tratado finalmente en este Capítulo cómo ha ido perfilando la jurisprudencia constitucional española el sistema electoral distanciada de estos elementos de otros ordenamientos jurídicos aunque algunos sí deberían de incidir en el nuestro.

El otro Capítulo de la Parte III, el 5, se dedica íntegramente a las causas que durante la Transición llevaron a crear el actual sistema electoral español y los objetivos que se persiguieron al diseñarlo. Se inicia reconociendo los méritos de la dirección política durante esta etapa histórica, incluso la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política llegó a considerarse como un suicidio del franquismo, pero que dio lugar a la creación de un modelo de tránsito de una dictadura a un régimen democrático que han seguido otros países. Sin embargo, se observan también los aspectos criticables dentro de los cuales se analiza cómo el sistema electoral fue elaborado por unas Cortes no democráticas, con unos fines determinados incluyendo avanzar hacia la democratización, pero también con el objetivo de que fuera una

democracia que beneficiara a las fuerzas conservadoras y en concreto a la UCD, como se ha reconocido por alguno de los propios actores. Igualmente se incluye el papel de las diferentes fuerzas políticas al crearse el sistema electoral y la evolución posterior de las mismas en función de cómo les afectaba el sistema electoral. Finalmente se incluyen los argumentos que se vertieron en favor de la baja proporcionalidad del sistema electoral español, entre los cuales, el principal se basa en la afirmación de que un parlamento fragmentado dificulta un Gobierno estable. Cabe recalcar que alguno de sus rasgos esenciales como la circunscripción provincial, ya estaba incluso en los borradores de reforma electoral elaborados con el Gobierno anterior a Suárez (presidido por Arias Navarro). A pesar de este "pecado original" el modelo electoral español sigue, como se ha afirmado doctrinalmente –*ad pedem litterae*– aquél modelo originario.

Otro defecto de partida del sistema electoral consiste en que se establece mediante una figura jurídica provisional, pero que perduró mucho tiempo, el Decreto-ley que da lugar a deficiencias jurídicas, formales y materiales, incompatibles con un Estado constitucional.

La Parte IV aborda la cuestión electoral, desde la perspectiva del Derecho comparado, con el objeto de aprehender aportaciones relevantes que deberían tenerse en cuenta de cara a introducir posibles mejoras en nuestro sistema electoral.

Nos parece de la mayor importancia porque su análisis lleva a la convicción de la necesidad de acometer un cambio del sistema electoral. A este respecto, observamos que el Derecho Internacional y el Derecho comparado son contradichos por nuestro modelo, ya que estos Ordenamientos, especialmente su línea jurisprudencial, establecen unos umbrales de desviación máxima del valor del voto en las diversas circunscripciones –referidas exclusivamente a las cámaras bajas o únicas–, que no se respetan en nuestro sistema electoral, pues en el mismo se dan unas diferencias enormemente superiores.

En la Parte IV se examinan detenidamente el Derecho Internacional y los modelos existentes en el Derecho comparado. Dentro de esta Parte, en el Capítulo 6 se analizan, los cinco principios electorales reiterados del Derecho internacional: sufragio universal, igual, libre, secreto y directo. Se estudian especialmente las contradicciones

del sistema electoral español con las normas del Derecho Internacional, como los principios del Consejo de Europa y de la OSCE.

Se aborda *El Código de buenas prácticas en materia electoral*, de 2002, del Consejo de Europa, en virtud del cual se requiere igual poder de voto, es decir, los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones, según la cantidad de población. Aunque el Consejo de Europa admite que puedan realizarse modulaciones en función de criterios geográficos y límites administrativos o incluso históricos, establece unos topes a la desviación máximos del 10% y, solo en circunstancias especiales, del 15 %.

Por su parte, la OSCE ha emitido su Informe *España. Elecciones Generales anticipadas. 20 de noviembre de 2011*, publicado en 2012, en el cual se ha criticado la dificultad del acceso de los ciudadanos y la sociedad civil a la política en nuestro país; el hecho de que no se respete "la igualdad de voto" que ha llevado a favorecer desproporcionadamente a los partidos más grandes; el que la financiación de las campañas electorales por parte de los partidos no sea "transparente"; que no se promueva una mayor participación de las mujeres; o la deficiente participación de ciertas minorías. En consecuencia efectúa la recomendación de que se aumenten las garantías para poder conseguir la igualdad de voto.

El Capítulo 7, sobre el Derecho comparado, a la vista de la legislación y especialmente la jurisprudencia, se enfoca en la igualdad del voto, y especialmente en lo que se refiere a la homogeneidad del tamaño de las circunscripciones. A este respecto se reitera que para un mismo número dado de representantes las respectivas circunscripciones electorales habrán de ser similares, puesto que, en el caso contrario, tendrían cantidades de población diferentes, lo que supondría un valor desigual del voto. La jurisprudencia comparada sigue esta línea de vetar la desigualdad de las circunscripciones. En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los EEUU, ha propugnado el respeto del principio de *One man one vote*. Por consiguiente, este Tribunal ha limitado progresivamente la desigualdad entre los distritos, tanto en las elecciones federales como en las estatales, llegando a exigir que se hagan distritos tan iguales como sea posible. Así pues, ha venido estableciendo topes a la desviación promedio cuantificados en el 6%, aunque permitiendo la excepción del 10%; aunque ha

llegado a considerar la desestimarla desviación entre distritos cuando llegue a la cifra del 4%.En la RFA se han establecido igualmente límites en la distribución de los distritos electorales uninominales, pues deberán delimitarse en proporción a la población. Prohibiendo una diferencia superior al 15%.Esto ocurre igualmente en otros países que, precisamente por eso, afirman la necesidad de respetar estrictamente el equilibrio demográfico, a tal fin tienen las *Boundaries Commissions* que se encargan continuamente de que el número de electores de cada distrito se vaya aproximando lo más posible a la *ratio* resultante de dividir el número total de electores entre el número total de escaños asignados a cada una de las partes, como ocurre en los ejemplos del Reino Unido, Canadá, Japón, EEUU o Australia. En cuanto a Francia, el *Conseil Constitutionnel* se ha pronunciado en el mismo sentido, esto es, que la Asamblea Nacional debe ser elegida sobre bases esencialmente demográficas.

En el Capítulo 8 se estudian las numerosas reformas constitucionales que se han ido llevando a cabo en el Derecho comparado cuando ha sido necesario. En síntesis, baste recordar, por ahora, los países que suelen estar más próximos a nuestro punto de mira: cabe citar quela Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 ha atravesado por unas sesenta modificaciones; la Constitución de la República Italiana de 1947, se ha modificado en doce ocasiones; la Constitución de la República de Francia de 1958 ha sido modificada en unas veinticuatro ocasiones; y la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 ha sido reformada mediante enmiendas en veintisiete ocasiones.

En el Capítulo 9, se estudia el sistema electoral alemán o de representación proporcional personalizado. Consideramos que sería muy positivo nutrir nuestro sistema electoral con las posibles aportaciones de este modelo con el objeto de mejorar la representatividad. Debido a que este sistema permite aunar las ventajas de un sistema que se basa en la proporcionalidad, junto con las ventajas de un sistema mayoritario, al existir una limitación relativa pero importante, del excesivo dominio de las cúpulas de los partidos políticos sin caer en una excesiva diferenciación con el partido como tiende a ocurrir en los sistemas mayoritarios. Esto permite una mayor vinculación con el representante del distrito. De hecho la población alemana, con las críticas que siempre

se hacen por *doquier* a los representantes políticos, tiene una opinión bastante aceptable de su sistema electoral.

Así, el Capítulo 10 versa sobre el sistema electoral italiano, para su mejor compresión se ha tenido que tratar el peso histórico, político, social y cultural que ha repercutido sobre ese país de manera determinante. Con un Estado muy tardío, poca tradición democrática, ya que ha tenido durante muchos años, más que una Constitución, el denominado "Estatuto Albertino", para caer durante décadas en el fascismo. Cuando intenta establecer un sistema político democrático, por cierto proporcional, viene ya arrastrando previamente una sociedad sin tradición democrática, con una cultura democrática muy escasa, junto con una fuerte polarización y fragmentación política que ya se reflejó en las elecciones constituyentes de 1946.

Los sistemas mayoritarios británico y estadounidense, son estudiados en el Capítulo 11, con respecto a ambos sistemas se apunta como ventaja la mayor vinculación del elector con su representante. Sin embargo, se cae en determinadas deficiencias: una considerable exclusión de las minorías y de amplios sectores de población, una menor participación de las mujeres en la política, especialmente como miembros del Parlamento, mayores posibilidades de que los mandatarios sean influidos por parte de los grupos de presión, especialmente los más poderosos.

En el Capítulo 12 se observan los sistemas más proporcionales, considerando sus desventajas especialmente la fragmentación política, analizando el caso especial de Israel. Sin embargo, se apuntan las ventajas en los diversos aspectos fundamentales que tal sistema ha permitido e largo plazo en países como Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.

La Parte V, forma parte del núcleo duro de la Tesis –junto con el estudio del sistema electoral español y del Derecho Internacional y comparado–, trata de las propuestas referidas a la reforma del sistema electoral español dentro del marco constitucional vigente.

En esta Parte, el Capítulo 13, se dedica a las reformas que se han ido planteando por Instituciones como el Consejo de Estado o la propia doctrina dentro del marco

constitucional vigente. Aquí se hace una especial referencia al Informe del Consejo de Estado, aprobado en 2009, que nos ha sido de gran valía en esta investigación. Estas propuestas provienen del meritado Informe, de la doctrina y de fuerzas políticas, en general suelen tener la finalidad de mejorar la circunscripción, y determinadas coincidencias, así apuntan la posibilidad de aumentar a 400 diputados, cambiar la fórmula D´Hondt, la posibilidad de sustituir los dos diputados, que legalmente se establece como mínimo en cada circunscripción provincial por uno. En la doctrina, y así se recoge igualmente en el citado Informe. Hay otra alternativa propugnada por algunos especialistas que proponen compensar con la obtención de escaños a los partidos que no los obtienen en determinadas circunscripciones, pero ello aún siendo muy bien intencionado y claramente positivo, nos parece que contraviene a la circunscripción actual y por ello exigiría una reforma constitucional.

En el Capítulo 14 se aborda alguna alternativa al sistema electoral español que, en nuestro criterio, requiere reformar la Constitución, incluyendo especialmente la referida al reparto proporcional con el objeto de mejorar la representatividad.

El Capítulo 15 se ha dedicado a las propuestas de reforma constitucional relativas a ampliar la circunscripción con el fin de mejorar la igualdad del sufragio y la representatividad. Romper esta barrera es imprescindible si se quiere mejorar la igualdad del voto y la proporcionalidad. En este sentido se proponen las dos alternativas que se consideran mejores: bien circunscripciones de ámbito autonómico, bien una circunscripción de ámbito nacional

El Capítulo 16 versa acerca de la controvertida cuestión de las listas cerradas y bloqueadas en España, frente a las abiertas y desbloqueadas. Con sus luces y sombras. Las barreras electorales se consideran insignificantes en el modelo electoral de ámbito nacional por lo que se propone su eliminación. Se analiza el que en ocasiones reflejan una falta de equidad y que sólo serían recomendables en una circunscripción grande, como sería la que abarcara todo el ámbito nacional. Existe una gran presión en favor de cambiarlas para aumentar la participación del ciudadano frente a la hegemonía de los partidos políticos, como han efectuado otros países, sin embargo, dadas sus dificultades para el elector, existen otras opciones mucho más sencillas para el elector.

Aunque la problemática electoral se efectúa siempre desde la perspectiva de España, ello no ha impedido el examen detenido en esta Parte IV de diversos modelos existentes en el Derecho comparado:

El doble voto personalizado de Alemania, se trata, en el Capítulo 17, con toda su problemática específica (los mandatos excesivos y la igualdad constitucional en la representación y su barrera electoral del 5%).Se analiza con mayor profundidad que otros tipos, debido a que se propugna su utilización en España con el fin de mejorar nuestro modelo electoral. Se consideran las posibilidades desde un punto de vista constitucional. En el caso de adoptarlo se reitera la necesidad de establecer una comisión independiente para llevar a cabo el trazado de las circunscripciones de manera totalmente objetiva.

El Capítulo 18 se dedica a las barreras electorales, que son insignificantes en nuestro ordenamiento, por ello se propone su eliminación en el sistema actual, cuando además pueden suponer alguna clara injusticia. Cuestión distinta es que cambiara la circunscripción por una de ámbito nacional donde sí sería necesaria.

El Capítulo 19, el último, es muy extenso, se refiere la necesidad de reforma del sistema electoral en la situación actual y sus ventajas. Una de las pretensiones consiste en pretender superar la deriva observada por la doctrina hacia el personalismo en sistemas electorales poco representativos.

Partiendo de Informes que han apuntado a la desigualdad como una de las amenazas más graves en los próximos años, y que además corrompe a la propia democracia. Igualmente enfocando a distintos Informes oficiales, como los de la OCDE, se percibe una ventaja fundamental de los sistemas electorales proporcionales: el logro de una mayor igualdad e integración social. En condiciones homologables hay dualidad social mucho mayor en los países con sistemas mayoritarios. Cabe observar la única excepción de Israel, que con un sistema proporcional puro, tiene una notable desigualdad que se explica por otras causas.

Las minorías están igualmente mucho más integradas en los sistemas electorales proporcionales, de hecho si se comparan países como EEUU o el RU con los países proporcionales del Centro y del Norte de Europa la diferencia es considerable.

El acceso de las mujeres a los Parlamentos ha sido muy superior en los países con sistemas electorales proporcionales. Queda claro –al igual que los demás aspectos señalados–, que inciden más factores como el nivel desarrollo, la cultura, el que se hayan adoptado leyes de paridad, etc. Pero en todo caso, aunque existen tales factores la diferencia comparativa es considerable.

Se abordan conceptos muy relevantes para esta Tesis, como son la igualdad de oportunidades en las elecciones, la tolerancia, el pluralismo político en cuanto Valor Superior de nuestro Ordenamiento jurídico. Finalmente se plantea la cuestión referida a que nos encontramos ante un fin de ciclo político con el nuevo panorama político.

No podíamos dejar de tratar todas esas cuestiones porque forman parte de la esencia del objeto de trabajo, y su tratamiento detallado resulta imprescindible para alcanzar las conclusiones que conforman la parte final de la Tesis. No hemos considerado necesario tratar el Senado por un lado, ante su escasa relevancia y por otro, dado que este tipo de cámaras "territoriales" sí admiten regularse mediante conceptos distintos, más laxos, como las posibles diferencias del valor de voto en las circunscripciones y de los ciudadanos, que sin embargo son inadmisibles para las cámaras bajas o únicas en los ordenamientos jurídicos de los países democráticos.

3. FUENTES

Una vez advertida la enorme dimensión que un cambio del sistema electoral español puede tener de cara a superar algunos de los grandes inconvenientes de nuestro sistema político–institucional, se consideró oportuno conectar su examen entre sí, precisamente debido a su vinculación indisoluble.

Nos hemos esforzado en hacer provisión de toda la teoría y práctica relevante con respecto al objeto de nuestro trabajo, tanto bibliografía especializada, como

jurisprudencia y los informes y documentación pertinente. De forma más detallada, puede señalarse que los trabajos doctrinales han constituido una aportación de primer orden para nuestro trabajo, fundamentalmente libros y artículos en revistas académicas especializadas, tanto de publicaciones nacionales como internacionales. A su vez, han sido también clave los informes y resoluciones de organismos gubernamentales, también tanto nacionales (entre otros, el Consejo de Estado de España, así como de otros países; es el caso de Francia) como internacionales (de distintos organismos especializados de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea, principalmente). Asimismo, el examen de la jurisprudencia relevante constituye otro elemento crucial en las fuentes utilizadas en este trabajo, puesto que la doctrina judicial, y más en concreto la doctrina contenida en la jurisdicción constitucional, tienen un peso decisivo en su objeto, especialmente del Tribunal constitucional español, aunque también han tenido relevancia el TC alemán y, entre otros órganos, también el Tribunal Supremo de EEUU, y el Consejo Constitucional francés. No nos hemos ceñido al TC debido a que nos hemos permitido en buena parte discrepar de sus líneas fundamentales, por ello hemos tenido que acudir a otras fuentes jurídicas incluso a la vez a elementos extrajurídicos de indispensable consideración. Igualmente, también hemos manejado informes de organismos no gubernamentales y de otras entidades de la sociedad civil, partidos políticos, etc.

Muchas de estas fuentes han podido consultarse a través de la Biblioteca de la Universidad Complutense. Para acceder a otras han sido decisivos los desplazamientos a otros Centros e Instituciones. En este sentido, debemos destacar la oportunidad de utilizar la Biblioteca de la Asamblea de Madrid, donde el especialista en documentación Bartolomé Torres me ha brindado una ayuda inestimable, la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III (Biblioteca María Moliner). También he tenido el privilegio de realizar tres estancias en Centros de investigación extranjeros, que, sin duda, han dejado un poso en mi formación: en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York (justo al dar comienzo mi participación formalmente en los Cursos de Doctorado de la Universidad Complutense –durante dos semanas, en septiembre de 1995–); en la sede de la misma Organización universal, en Ginebra–también durante dos semanas en el mes de septiembre de 2002–; y en el British Institute of International and Comparative Law, en

Londres (igualmente dos semanas, entre agosto y septiembre de 2011). A todo ello hay que añadir que si bien en los primeros años de nuestra formación doctoral el acceso a Internet era simplemente impensable, esta situación cambió drásticamente a partir de finales de los años 90. En este sentido, parece oportuno añadir que desde entonces, pero sobre todo en los últimos años, se ha podido acceder a fuentes de documentación a través de la Red, que han sido útiles para elaborar esta Tesis.

En relación con la metodología empleada en la presente investigación, ha de hacerse hincapié en que resulta imposible obviar el carácter multidisciplinar y complejo del objeto de trabajo, que es más poliédrico de lo que pudiera parecer a primera vista. Razón por la cual, a pesar de que como es obvio se trata de un estudio primordialmente jurídico, ha debido atenderse a aspectos de otras disciplinas, fundamentalmente de la Ciencia Política. A la vez, parece oportuno poner énfasis en el hecho de que si bien es una Tesis de Derecho constitucional, no han podido ignorarse elementos de imprescindible toma en cuenta procedentes de otras ramas del Derecho, concretamente del Derecho administrativo, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho internacional público.

Hemos seguido, por lo demás, un método sustancialmente deductivo. Esta ha sido la dinámica de trabajo esencialmente empleada en la mayor parte de los Capítulos. Esta lógica deductiva de aproximación nos ha permitido analizar diferentes fenómenos y circunstancias generales, profundizando después sobre aspectos técnicos de operatividad de distintos sistemas, para, finalmente, volver a una aproximación global sobre el modelo español. En todo caso, nos hemos atrevido a experimentar un método inductivo allá donde la práctica particular mostraba aportaciones especialmente ricas. Este sería el método principalmente seguido, sin ir más lejos, al estudiar el modelo electoral alemán, a lo largo de dos Capítulos.

En conclusión, procede subrayar que, al ser este trabajo fruto de bastantes años de dedicación y esfuerzo, la metodología empleada en él está enfocada principalmente en el análisis jurídico, tomando como referencia las fuentes arriba aludidas. En consecuencia, nuestra posible aportación a la comunidad científica pasa por la reflexión, el análisis y el desarrollo en profundidad de los temas principales implicados.

Junto a todo ello, ha de quedar constancia que este trabajo de investigación no habría sido posible sin la inestimable ayuda del profesor Dr. Francisco Serra, quien ha sido director de la Sección Departamental de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM, mientras redactaba la Tesis, al que queremos mostrar nuestro profundo agradecimiento. Solo gracias a su impulso académico y apoyo desinteresado, esta Tesis ha podido culminarse. Por último, es de justicia también reconocer la labor de quien había sido mi primer referente universitario en la disciplina, el profesor Dr. Pedro de Vega, catedrático emérito de Derecho constitucional, también en la UCM. Él había sido mi profesor cuando inicié los Cursos de Doctorado en la Universidad Complutense, así como mi inicial director de mi trabajo de investigación.

.

PARTE I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LOS SISTEMAS ELECTORALES

CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS ELECTORALES

1.1. EL CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral es el conjunto de procedimientos y mecanismos que en cada una de las elecciones permiten convertir la totalidad de votos a las diversas candidaturas en los correspondientes representantes políticos.

Los sistemas electorales, se componen de los siguientes elementos[4]:

a) El derecho fundamental de sufragio activo y pasivo.
b) El tipo de voto.
c) La forma de las candidaturas.
d) Las circunscripciones.
e) El procedimiento de recuento de los votos.
f) La distribución de los escaños según la correspondiente fórmula electoral.

Caben muchas tipificaciones de los sistemas electorales siendo la más importante la que diferencia entre fórmulas mayoritarias y proporcionales. No obstante, a la hora de calificar un sistema, es insuficiente ceñirse solo a tal fórmula, puesto que hay que considerar el conjunto de los elementos citados.

[4] Martínez Sospedra, Manuel, Marco Marco, Joaquín J. y Uribe Otalora, Ainhoa, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p.110.

1.2. CLASES DE SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS Y PROPORCIONALES.

El origen del principio de decisión proporcional, siguiendo a la especialista Cristina Pérez Sánchez, se encuentra en el siglo XVIII y en la Filosofía de la Ilustración; concretamente "*se sitúa en la discusión acerca del principio mayoritario, que aún no ha roto sus vínculos con el principio de la unanimidad manifestado en la volonté général de Rousseau*". Aunque será Mirabeau, quien en 1789 efectúe la primera formulación del principio representativo de la proporcionalidad, al afirmar que los *estados* son para la nación igual que un mapa a escala reducida para toda su extensión física; por lo tanto la copia habría de tener siempre las mismas proporciones que el original, enunciando así la *teoría del reflejo* de la representación política. Sin embargo, sería demasiado prematuro para poder adoptar aún el sistema proporcional en la Revolución Francesa.[5]

Precisamente, en materia electoral, la cuestión más importante y que más debates doctrinales, ideológicos y partidistas ha suscitado es la opción entre un sistema mayoritario o un sistema proporcional. Ambas categorías de sistemas tienen sus ventajas y sus inconvenientes, como ha sido puesto de relieve por numerosos expertos en la materia.[6]

Los sistemas proporcionales se caracterizan por tener como meta fundamental conseguir la expresión de la voluntad general, reflejando las diversas tendencias, ideologías, intereses, partidos políticos o grupos sociales.

Con respecto a la diferenciación entre ambos sistemas, se ha especificado desde la doctrina y la jurisprudencia comparada que los sistemas mayoritarios reconocen el principio de igual valor del voto desde un punto de vista la igualdad en el punto de partida o meramente numérica, en cambio, en los sistemas electorales proporcionales se

[5] Pérez Sánchez, Cristina, "Concepto de representación política y sistemas electorales proporcionales", *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense-2006*, N. 1, 2006, pp. 351-368; p. 352.
[6] Marota, Emanuele, *Sistemas electorales*, Diccionario de política, Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Ed. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1997, pp. 1477 y ss.

va mucho más allá, al tenerse en consideración, además, la igualdad en el valor de resultado. Por todo ello, en estos últimos se optará, en definitiva, por tener una fidedigna representación del electorado en relación con el voto emitido. Es más, se ha llegado a interpretar, por determinada jurisprudencia constitucional del Derecho comparado, –la cual se efectúa con libertad por el legislador o por el legislador constituyente–, que la opción jurídica de adoptar un sistema proporcional obliga a tener ese tipo de representación.[7]

La representación proporcional supone que no se vote específicamente a personas sino a listas de partidos, lo cual ha tenido como consecuencia el que, frecuentemente, la esencia de las campañas electorales tienda relativamente a estar constituida más por las "ideas políticas" que por "las personalidades"; sin embargo tienen la desventaja de la falta de autonomía, pues los candidatos son elegidos exclusivamente en virtud de los votos recibidos y en el orden establecido de antemano en las listas, por lo cual lo que resultará fundamental a la postre será estar bien situado en las listas elaboradas por los partidos, cerrándose la posibilidad a cualquier candidato crítico con la postura oficial. En consecuencia, el papel de los partidos políticos será aquí mucho más relevante.[8] Se llega incluso a tocar la falta de libertad de expresión, frente a las presiones de las cúpulas de los partidos políticos, lo cual puede observarse en ocasiones, por ejemplo, en la labor parlamentaria con la actuación de los portavoces con sus respectivos grupos parlamentarios.

Otro rasgo de la representación proporcional consiste en que, con ella, es difícil alcanzar la mayoría absoluta. En consecuencia, los gobiernos tienden, bien a buscar apoyos en otras formaciones políticas, bien a formar coaliciones. Esto lógicamente supone el inconveniente de una mayor inestabilidad política, aunque también trae determinadas ventajas.

---

[7] Véase esta diferenciación entre igualdad en el valor de los votos e igualdad en el valor del resultado de los votos, en Trujillo, Gumersindo, "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", *Revista de Derecho Constitucional*, N. 2, p. 1981, pp. 9-55; p. 23.

[8] Véase Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 51.
En este sentido, es muy importante la deriva del Tribunal Constitucional Alemán, que en su Sentencia del de 3 de julio de 2008, BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, ha considerado que al optar legalmente por la proporcionalidad, no solo se persigue la igualdad del voto (como mero valor numérico), sino también su igualdad del resultado.

Dentro del modelo proporcional cabe diferenciar, según el nivel de proporcionalidad, entre los que tienen una representación proporcional integral, pura o completa y los que tienen una representación proporcional limitada o moderada. No hay unanimidad en la delimitación entre estas dos categorías de representación proporcional.[9]

El sistema electoral proporcional, tardará mucho en aparecer. Tanto es así que, pese al surgimiento del Estado liberal en el siglo XVIII, todavía habrá que esperar para su introducción hasta finales del siglo XIX, pues concretamente se llevó a cabo por primera vez, el año 1889, en Bélgica.

A lo largo del siglo XX en Europa se irá sustituyendo la representación mayoritaria por la proporcional, así en 1906 se adoptó esta en Finlandia; en 1909 en Suecia; en 1917 en los Países Bajos; en 1919–1920 en la Alemania de Weimar; en 1919 en Francia; en 1920 en Noruega. De esta manera los sistemas electorales proporcionales se van convirtiendo en la regla, y los sistemas mayoritarios en la excepción.[10]

Según el experto Nohlen, ya con anterioridad a la II Guerra Mundial se apuntabala tendencia a "*introducir o perfeccionar la relación en dirección a proporcionalizarla* (...), *es decir, aumentar la proporcionalidad*" (sic).[11]

Posteriormente, se llevó a cabo cierta limitación a tal proporcionalidad. Es lo que se ha denominado el "parlamentarismo racionalizado", que consiste en facilitar la investidura del presidente del gobierno y la cuestión de confianza, a la vez que se

[9] Puede verse esta distinta concepción en los textos que aquí se citan. Mientras que en el Informe del Parlamento Europeo la Representación Proporcional completa "*solamente se da cuando se considera el país entero como una sola circunscripción, creándose así el reflejo más estrecho entre los resultados electorales y la representación parlamentaria. En la UE solamente los Países Bajos emplean el sistema Representación Proporcional completo*"; en cambio existen algunos autores, como Aubet Semmler, para quienes esta Representación Proporcional completa es más amplia y abarcaría, además de Holanda, a países como Dinamarca, Finlandia, Austria, Luxemburgo y Bélgica. Véase Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.
Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 51-96.

[10] Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, 2007, pp. 311-363; p. 330.

[11] Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 605-622; p. 616.

dificulta la moción de censura, especialmente con el requerimiento de que se apruebe un candidato alternativo. Asimismo, otros mecanismos correctores consistirían en disminuir la magnitud de la circunscripción, la fórmula electoral y la barrera.

Este sistema proporcional se ha defendido principalmente por tratarse de un sistema de representación electoral más ecuánime, donde las fuerzas políticas reciben escaños en proporción a su fuerza electoral y, en consecuencia, no se permite que algún grupo político monopolice la representación a costa de otros, puesto que no se excluye de manera tan injusta a otros grupos.

No obstante, este sistema también es susceptible de críticas. Estas se centran en la inestabilidad gubernamental en la que se puede incurrir y en la debilidad que pueda sufrir el Gobierno y las consiguientes dificultades para gobernar o legislar. Es muy frecuente en este tipo de sistema que el Gobierno se sostenga mediante coaliciones o apoyos de algún otro partido. En relación con estos aspectos, será muy difícil que los gobiernos gocen de mayorías absolutas. A su vez, otros posibles reproches se enfocan hacia la cuestión del excesivo protagonismo que llegan a tener los partidos políticos, dado que no se eligen personas, sino listas de partidos elaboradas al margen de los ciudadanos, pues las listas suelen estar predeterminadas por los partidos, los cuales, por tanto, establecerán en lo fundamental quiénes entran en las listas y el orden de colocación en ellas. Esto se considera un factor que empuja hacia el distanciamiento del elector con el representante elegido.

Sin perjuicio de lo anterior, como recuerda "*el sistema mayoritario tiende a los cambios políticos extremos producidos por la distorsión contenida en el sistema electoral y no por un efectivo cambio de contenido político programático; en efecto, pequeños cambios en el comportamiento electoral en las circunscripciones son amplificadas por cambios grandes en la composición de los escaños*".[12]

Si bien, desde una perspectiva teórica, podrían existir innumerables métodos para llevar a cabo un sistema de reparto proporcional, en la práctica el número es

[12] Nogueira Alcalá, Humberto, *loc. cit.*, 2007, p. 329

realmente reducido.[13] Los sistemas proporcionales de asignación de escaños, a su vez, se dividen en dos grandes grupos: los que lo hacen mediante una mecánica de cuotas y restos, como las que utilizan las fórmulas Hare o Dropo, y los que utilizan una mecánica de divisores, como las fórmulas D'Hondt y Ste. Lagüe. Los métodos de cuotas y restos son aquéllos donde se establece de antemano cuánto vale el multiplicador *k* número en función de *h*, número de votos válidos de cada partido y de *k*, número de escaños.[14] En cuanto a los métodos de divisores son los que dicen cómo se redondea cada fracción, si al entero por defecto o al entero por exceso, pero no se sabe previamente cuál va a ser el factor *k* que se va a aplicar, puesto que será en función de que los redondeos sumen *h*.[15]

Según el profesor de Filosofía del Derecho Urdánoz Ganuza, tanto las técnicas de cuota, como las de divisor, se limitan a fijar un precio en votos por escaño y a repartir mediante ese precio todos los escaños puestos en juego; a continuación, los escaños no adjudicados se van asignando en función de los mayores restos.[16]

Dentro de los sistemas electorales de representación proporcional cabe diferenciar entre tipos puros, impuros y con barrera o umbral de representación fijado por la ley. La representación proporcional integral o pura proporcional tiene su aplicación clara cuando existe una sola circunscripción, de cuyo ámbito abarca todo el territorio estatal, de tal modo que los escaños se atribuyen de acuerdo a la fórmula que se aplique con alguna posible modulación, como la barrera electoral.[17]

Los sistemas de representación proporcional parcial o representación proporcional impura suponen que haya "*barreras indirectas, como son las circunscripciones en que se divide el país, generando distritos pequeños o medianos, que hacen que muchos votos se pierdan, no sirviendo para elegir a nadie, impidiendo*

[13] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 87.
[14] *Ibidem*, p. 91.
[15] *Ibid.*, p. 91.
[16] Urdánoz Ganuza, Jorge, "La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 17, Octubre, 2007, pp. 113-154; 114.
[17] Nogueira Alcalá, Humberto, *loc. cit.*, 2007, p. 330 y 332.

una representación parlamentaria equivalente al porcentaje de votos obtenidos".[18]

Los sistemas mayoritarios se fundamentan en la elección de los representantes en distritos uninominales. Estos sistemas mayoritarios, a su vez, se dividen en dos categorías fundamentales: una consiste en la necesidad de obtener la mayoría simple para el logro de un único escaño por distrito, de este sistema se afirma el aforismo *el ganador se lleva todo*, como en el caso del Reino Unido; mientras que la otra categoría básica dentro de los sistemas mayoritarios, se fundamenta en que la elección de representantes se lleva a cabo mediante mayoría absoluta, o, en el caso de no lograrse la misma, se adjudica a quien obtenga una mera mayoría simple en una segunda votación, como en el caso del modelo francés.

En contraste con los proporcionales, tendrán otro orden de prioridades. Una de estas prioridades consiste en la finalidad de que los gobiernos logren unos cimientos sólidos, con la eficacia y la estabilidad que eso conlleva. Tal finalidad suele vincularse a sistemas políticos bipartidistas, a los que suponen mayor estabilidad y eficiencia; esta finalidad, dada su relevancia, es el argumento más utilizado por sus defensores. La otra prioridad se refiere a la existencia de una mayor vinculación del elector con su representante. Aquí, el candidato cuenta mucho más que en los sistemas proporcionales.

Con esta clase de sistemas son los votantes quienes realmente eligen a la mayoría gubernamental, es decir, se elige directamente a los representantes, por lo cual, las negociaciones para conseguir apoyos o alianzas no quedan meramente en manos de las cúpulas de los partidos políticos.

Este sistema se vincula, también, con una mayor transparencia –como en el caso de Francia–, pues las negociaciones relativas a pactos y alianzas se efectúan antes de las elecciones y, en consecuencia, el elector puede votar con un conocimiento previo de los acuerdos realizados al respecto.[19]

La mayor relación directa con el electorado trae consigo otra virtud del sistema mayoritario: su mayor sencillez, pues, con sus diversas modalidades, el candidato que obtiene más votos es el que sale elegido.

[18] *Ibidem*, p. 332.
[19] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 46.

Junto a tales argumentos, esta clase de procesos electorales también recibe críticas, dentro de las cuales se ha señalado que en ocasiones son susceptibles de generar que se pueda dejar de lado el interés general por un interés más local relacionado con la circunscripción; a veces, pueden potenciar la corrupción, tanto por centrarse en un ámbito tan local, como por esa necesidad de imponerse el candidato, incluso frente a sus compañeros de partido. Por último, puede resaltarse que la principal objeción que se suele manifestar hace referencia a la pérdida de representatividad que se da en este sistema.

En el sistema mayoritario existen unas circunscripciones –colegios o distritos–, que pueden ser uninominales (cuando se elige un representante) o plurinominales (cuando se eligen dos o más representantes).

La creación de las circunscripciones supone la necesidad de evitar ciertas disfunciones como la desigualdad del voto que puede darse entre las diversas circunscripciones electorales. Tal desigualdad se producirá cuando el número de votos para obtener cada representante en las diversas circunscripciones sea sustancialmente distinto. En el Derecho comparado, incluso en los sistemas electorales mayoritarios¸ dicha desigualdad queda limitada para lo que incluso se establecen mecanismos encargados de velar por el mantenimiento de la igualdad de las mismas.

Frente a la tendencia anterior hacia el sistema proporcional, según el experto Nohlen, se habría producido un cambio con posterioridad a la II Guerra mundial. Así, este este autor afirma que: "(...) *la segunda tendencia resulta ser la de racionalizar la relación en función de disminuir la proporcionalidad,* (...) *por múltiples mecanismos a establecer* (...)".[20] Dentro de estos mecanismos cita expresamente, el referido a: "*aumentar la posibilidad de que el partido más votado obtenga la mayoría absoluta*".[21]

No obstante, tal aseveración puede relativizarse, pues consideramos que la evolución general ha sido hacia la proporcionalidad, retrocediendo en alguna etapa, ante los excesos de la misma.

[20] Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 605-622; p. 616.
[21] *Ibidem*; p. 616.

Asimismo, añade Nohlen, y en esto coincidimos plenamente, que:

> "*La segunda tendencia va dirigida al fortalecimiento del voto personal, a través de la introducción de circunscripciones plurinominales pequeñas o, incluso uninominales, de formas de votación preferencial o alternativa, de sistemas de dos votos: por listas, uno y por personas, otro. Ahí estamos en el terreno también del debate que probablemente se desarrollará en España en este propósito de reformar la relación elector-elegido*".[22]

Además de las dos categorías de sistemas, que se han analizado anteriormente, existen, además, numerosos sistemas electorales mixtos, que se ubican en una situación intermedia como, por ejemplo, los que atribuyen una ventaja adicional a la mayoría, de manera que esta consigue más representantes de los que le correspondería en función de su porcentaje de votos.

Según algunos especialistas, un sistema electoral mixto se definiría como aquél en el que se asigna parte de los escaños usando una fórmula mayoritaria, y la otra parte mediante una fórmula proporcional, como ocurre con el sistema alemán en cuanto que mezcla ambas fórmulas.[23]

Sin embargo, no hay unanimidad doctrinal, pues otros especialistas no lo consideran mixto, al concebir este concepto como mezcla de proporcional y mayoritario, de este modo, Humberto Nogueira afirma que "*contrariamente a lo que se comenta con frecuencia, no es la asociación de circunscripciones uninominales con representación proporcional lo que determina el efecto y la clasificación del sistema. Por ello entonces, el sistema alemán no es un sistema que se podría llamar mixto (mitad mayoritaria, mitad proporcional), sino proporcional personalizado*".[24]

De todos los sistemas electorales puede desprenderse una tendencia general, acudiendo a la clásica formulación del profesor Rae, referida a que todo sistema electoral quita votos a las fuerzas minoritarias para dárselos a las mayoritarias. Por ello,

[22] *Ibidem*, p. 617.
[23] Rae, Douglas y Ramírez González, Victoriano, *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, Ed. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, 1993, p. 92.
[24] Nogueira Alcalá, Humberto, *loc. cit.*, 2007, p. 344.

los comparaba con el enemigo de Robin Hood, el Alguacil de Nottingham, quien robaba a los pobres para dárselo a los ricos.[25] Es evidente que tal efecto, que ha sido objeto constante de polémica, quedará mucho más amortiguado en los sistemas electorales proporcionales.

Como cabe imaginar, existe un intenso debate, ya desde el nacimiento de los sistemas electorales, sobre cuál de ellos es el idóneo. Dicho debate sigue abierto y parece, por su propia naturaleza, interminable.

1.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUFRAGIO: LA VINCULACIÓN ENTRE LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO Y SU EXTENSIÓN

Puede estudiarse la evolución histórica de los sistemas electorales comparándola con la evolución del tipo de sufragio, pues tienen una clara interrelación.

La opción por uno u otro de los dos modelos electorales fundamentales se cimenta en razones históricas. Así, los anglosajones optaron por un sistema electoral mayoritario, mientras que la Europa continental se inclinó por uno proporcional, (dejando aparte a Francia y a algún país de la Europa Oriental).

Los análisis históricos ayudan a entender las causas de la opción que en su día se toma al respecto, bien mayoritaria, bien proporcional. En este sentido, cabe observar que el primer tipo de sistema electoral que aparece es el mayoritario. De hecho, durante mucho tiempo sería el único sistema electoral existente. Por tanto, para analizar las raíces de este sistema, se debe poner el foco allí donde se inicia: Inglaterra, país que adoptó el parlamentarismo en primer lugar. Así, será preciso remontarse en concreto a finales del siglo XVIII, durante la primera etapa de este sistema, caracterizado por coexistir con el sufragio censitario. Dicho tipo de voto suponía que, en realidad, votaba una ínfima minoría –además de darse cierta práctica de caciquismo y de compra de votos–. En esta época prácticamente coincidía el número de candidatos con el número de los puestos, lo cual implicaba una proclamación automática de los mismos.[26]

[25] Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 78.
[26] Martínez Sospedra, Manuel, Marco Marco, José Joaquín, y Uribe Otalora, Ainhoa, *op. cit.*, p.112 y ss.

En una segunda etapa, ya en el siglo XIX, con el contexto de fondo de la lucha obrera, la cual tenía entre sus aspiraciones el sufragio universal, se va ampliando progresivamente el derecho al voto. Lógicamente, dentro del todo el espectro político será en el polo opuesto al movimiento obrero donde será propugnado un sistema mayoritario, precisamente con el objeto de impedir la amenaza del posible gobierno de las masas**.**

Hasta los años veinte del pasado siglo, en materia electoral, tanto las posiciones doctrinales como la actividad política se focalizaban en las siguientes cuestiones: la extensión del derecho al voto en contraposición al sufragio censitario, la pugna por conseguir el sufragio femenino y, finalmente, el asunto, también polémico, de la igualdad del voto frente al voto por clases o curias. Una vez logrados, aunque la igualdad del voto siga suponiendo actualmente alguna polémica, el núcleo de la controversia se ha centrado en nuestros días en el sistema electoral.[27]

Llegados a este punto conviene ver, aunque sea de manera breve, cómo se ha producido e interrelacionado la evolución de los distintos sistemas electorales con la evolución del sufragio. Puede compararse, en este sentido, la evolución de ambos conceptos, pues tienen un claro paralelismo muy ilustrador. De entrada, cabe destacar que hay una evolución hacia la universalidad del sufragio. Sin embargo, esta no ha sido determinante para un reconocimiento de la igualdad del voto, dado que las clases dominantes establecieron una serie de mecanismos para limitar su tendencia igualitaria. Empíricamente puede observarse que el sentido de tales desigualdades prácticamente se produce siempre en el mismo sentido: dar un mayor poder a las fuerzas políticas conservadoras y por tanto al *statu quo*. De hecho, en una perspectiva histórica cabe destacar las categorías del voto que se aportan a continuación.[28]

[27] Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 1.

[28] Véase Urdánoz Ganuza, Jorge, "La desigualdad del voto en España", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N. 13, Madrid, 2009, (Ejemplar sobre los *Desafíos de la igualdad, Desafíos a la igualdad*, coord. Ruiz Miguel, Alfonso y Macía Morillo, Andrea), pp. 271-290; p. 279. Del mismo autor, "Ingeniería del Sufragio. Artimañas electorales *vs*. Valores democráticos", *Claves de Razón Práctica*, 2008, N. 180, pp. 58-67. Samuels, David y Snyder, Richard, "The Value of a Vote. Malapportionment in Comparative perspective", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, pp. 651-671, p. 659. Penadés, Alberto, "El sistema electoral español (1977-1996)", (Eds.)Paniagua, Juan Luis y Monedero, Juan Carlos, *En torno a la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 1999. Montero

En primer lugar, se introdujo la concepción del voto plural confiriendo un valor distinto al voto según a su vez la condición del elector, es decir, una persona tendría votos adicionales por razones económicas, como la propiedad de ciertos bienes, el pago de una determinada contribución, o el tener títulos académicos o sociales. Este proceso se dio en ciertas etapas del siglo XIX, en algunos países como Bélgica o Francia.[29]

En segundo lugar, se introdujo el denominado voto múltiple, que determinó que se diera a un elector la facultad de votar en las circunscripciones en las que tuviera determinados intereses, como el domicilio, las propiedades, los impuestos, los estudios universitarios o el empleo. Este sistema sería el utilizado en Inglaterra e Irlanda durante la primera mitad del siglo XIX.[30]

Por último, cabe mencionar el denominado sufragio por clases, establecido en la Constitución prusiana de 1850. Este clasificó a los electores en tres categorías según la cuantía de su cuota tributaria, de forma que quien más contribuía al fisco podía disponer de un voto reforzado. Similar a este tipo de sistema era el sufragio por curias que hubo en Austria hasta principios del siglo XX.[31]

Por todo ello, la conquista del sufragio universal no es sino el resultado de un proceso que parte de la primera etapa del liberalismo político, donde únicamente votaba una pequeña minoría. En este camino en el que se avanza hacia el reconocimiento del sufragio universal real, –lo cual, lógicamente, supone el reconocimiento del derecho al voto femenino–, tendrá que esperarse muchos años de elecciones para que se reconociera el sufragio universal. Así pues, aunque hubo algún antecedente de un tipo de sufragio femenino restringido, como en Australia del Sur en 1861, hasta 1893 no se aprobaría el primer sufragio femenino sin restricciones, concretamente, en Nueva Zelanda.

A lo largo del siglo XX, asistiremos a una progresiva extensión del sufragio

Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales*, *Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348, (localizable también como *Working Paper* 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 9 y ss.).

[29] Cfr. el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, pp.160-161.

[30] *Ibidem*, 160-161.

[31] Cfr. sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, *Ibidem*, pp. 160-161.

universal. Sin perjuicio de ello, puede resaltarse lo tardío que ha resultado el reconocimiento total de este derecho (extendido al sufragio femenino), en algunos países de la propia Europa. Así, son reveladoras las fechas de Suiza, 1971, Andorra, 1970, Mónaco, 1962, Chipre, 1960, o Francia, 1944.

El reconocimiento de la universalidad del sufragio –sin discriminación alguna–, resulta ser una condición *sine qua non* para poder hablar de un Estado democrático.

En la época en la que todavía se luchaba a favor de la universalidad del sufragio existía la concepción de que su conquista supondría un gran avance hacia la igualdad. A pesar de ello, cuando se ha logrado la ansiada universalización, ha podido comprobarse que, lamentablemente no se ha conseguido una sociedad verdaderamente igualitaria. Es más, aun valorando el sistema democrático, se ha llegado a valorar, desde el punto de vista social, como poco útil.[32]

En España, las primeras elecciones que reconocerían el sufragio universal masculino (concretamente lo fueron para mayores de 25 años), se celebrarían en 1869, para elegir unas Cortes constituyentes, como consecuencia de la "Revolución Gloriosa" de 1868.

Frente a los episodios tan convulsos que habían acontecido entonces, se llevaría a cabo la Restauración en 1874, siendo su principal artífice Cánovas del Castillo, quien defendía la idea moderada de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, lo cual equivalía a situarse en un punto intermedio entre el Antiguo Régimen y la Monarquía democrática de 1869. La ideología subyacente era el doctrinarismo, que consideraba que la verdadera Constitución residía en la Monarquía y en las Cortes. Como consecuencia de tales postulados, Cánovas se oponía al sufragio universal, por entender que supondría para España "*el comunismo irresistible y fatal*".[33] Precisamente, estos planteamientos impiden que este sistema político pueda ser calificado como genuinamente democrático.

A pesar de su clara posición en cuanto al voto, Cánovas no quiso dejar el asunto cerrado constitucionalmente y por ello, dentro del régimen de la Restauración, se pudo

[32] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 122.
[33] Carreras, F., de y Vallés, J. Mª, *Las elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, 1977, p. 213.

adoptar el sufragio universal masculino en 1890, con el Gobierno liberal de Sagasta. Esto supondría, en aquel momento, adelantarse a la mayoría de países del entorno de España.

Se puede destacar que la extensión del sufragio fue necesaria para dar legitimidad al sistema político y para poder integrar a la izquierda moderada. No obstante, al aplicarse, se quería compaginar con el apartamiento de los sectores más radicales, del Gobierno.[34] Para ello, se estableció un sistema en el que se alteraba el proceso electoral limpio, a fin de posibilitar que conservadores y liberales consensuaran la necesidad de turnarse en el poder de manera exacta. En tales condiciones, cada elección la ganaba siempre el partido que estaba en la oposición, además, con idéntico número de diputados al que hasta entonces estaba gobernando. Esto resultaba tan claro que incluso los gobiernos cambiaban antes de las elecciones.[35]

En cuanto al voto femenino, no se reconocerá hasta la II República. Aunque este reconocimiento fue efímero, supuso un hito, pues significó, en aquel tiempo concreto, ponerse en la vanguardia de la mayoría de los países europeos.

Durante el régimen franquista se anularon las elecciones libres, aunque se restauraría la posibilidad de llevar a cabo algún proceso electoral. En este marco se celebraría el referéndum de 1966, en el cual se reconocerían como electores todos los ciudadanos españoles mayores de veintiún años, sin distinción de sexo[36]. En las elecciones que se celebraron posteriormente se precisó, en el artículo cuarto de su convocatoria, que "*son electores los cabezas de familia y mujeres casadas*".

Para poder ejercer de nuevo el sufragio universal libre habrá que esperar un largo período de tiempo, pues no comenzará a conseguirse hasta el año 1976, concretamente durante la denominada Transición.

Si el asunto central con respecto al sistema electoral del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, era la de "quién vota", una vez que se han conseguido superar las

[34] Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan, *El sistema electoral*, Temas Claves de la Constitución Española, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996, p. 23.
[35] Cfr. *Ibidem*, p. 23.
[36] Véase en la Red: http://www.diariovasco.com/prensa/20061214/san_sebastian/regimen-franquista-referendum-1966_20061214.html [Consulta: 15/05/2014].

trabas a la extensión del sufragio, el centro de la cuestión pasa a estar en "cómo y dónde se vota".[37]

En el Derecho comparado puede observarse cómo se va cambiando del sufragio censitario al universal, en la evolución general que se refiere al tipo de sistema electoral cabe, igualmente, observar, *grosso modo*, una evolución similar. Así, partiendo, históricamente, de una concepción en la que se da mayor importancia a la eficacia, se evoluciona hasta una tendencia –que, en alguna medida, se observa en el siglo XX– en la que se va reconociendo cierta prevalencia del principio proporcional, el cual se vincula más intensamente a ciertos conceptos o valores, como la justicia o el pluralismo político.

Esta evolución experimenta claras excepciones. Así, por ejemplo, el sistema francés, en el que han predominado las fórmulas mayoritarias, reconoció en 1919 un sistema moderadamente proporcional que permaneció menos de una década y que volvería, aunque también brevemente, en 1945.

En el caso español, la contraposición que se iba dando en torno a la amplitud del sufragio y al tipo de sistema electoral se irá reflejando en la confrontación tradicional que se daba entre moderados y progresistas, pues mientras los primeros postulaban en materia electoral las circunscripciones uninominales, más cercanas al caciquismo, los segundos eran más favorables a las circunscripciones plurinominales, en las que era más fácil distanciarse de la presión caciquil.

1.4. INFLUENCIAS MUTUAS ENTRE EL MODELO ELECTORAL Y EL SISTEMA POLÍTICO

Una de las cuestiones polémicas dentro del estudio del sistema electoral se refiere a la interrelación que tiene con el sistema político.

Cabe aproximarse a esta cuestión con el hecho de la importancia del sistema electoral, la cual ha sido reconocida por grandes pensadores como nuestro filósofo

[37] Lanchester, Fulco, *Sistema electoral e forma de governo*, II Mulino, Bolonia, 1981, p. 49.

Ortega y Gasset, quien realizó la aludida aseveración:

> "*La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral* (…)".[38]

En el mismo orden de cosas, el politólogo holandés Aren Lijphart consideraba al sistema electoral como "*el elemento más importante de la democracia representativa*".[39] A esto añadía, además, que la opción por un sistema electoral "*es la más importante– de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias*".[40]

En el estudio de dicha interrelación hay diversos enfoques. Uno de ellos es el que se ha denominado institucionalista, en el cual lo jurídico, lo institucional y el propio sistema electoral son determinantes, frente a otros aspectos como el sociológico y el político. Dentro del institucionalismo es muy frecuente en la doctrina aludir a las que han sido denominadas las "leyes" de Maurice Duverger, el experto francés, ya clásico.

De todas formas, debería precisarse que tales "leyes" no pueden considerarse aisladamente, ya que él mismo añadió otros aspectos que les restan algo de contundencia. En este sentido, Duverger llegó a señalar que el sistema de partidos desempeña un papel en la opción por el sistema electoral; así pues, el bipartidismo favorecería la opción por el sistema mayoritario; la existencia de diversos partidos políticos favorecería alejarse de dicho sistema electoral; y la tendencia natural a las alianzas se opondría a la adopción de un sistema proporcional.[41]

Parece oportuno indicar que Duverger, ni siquiera las denominó "leyes", sino "fórmulas". Estas propugnan lo siguiente:

> "*1º, la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo en el caso de*

[38] Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, 2ª parte, cap. VII, *Revista de Occidente*, Madrid, 1958.
[39] Liphart, Arend, *Electoral systems and party systems: a study of twenty seven democracies*, 1945-1990, Oxford University Press, Oxford, 1994; p. 1.
[40] Lijphart, Arend, "Democratization and constitutional choices in Czechio-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991", *Journal of Theoretical Politics*, 4(2), 1992, 207-223; p. 207.
[41] Cfr. Duverger, Maurice, Los partidos políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1957,p. 232.

movimientos pasionales); 2º, el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos); 3º, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes. Pero estas proposiciones muy generales definen sólo tendencias de base; están lejos de englobar todas las influencias del régimen electoral sobre los sistemas de partidos. Los retendremos sólo a título de primera orientación de conjunto".[42]

Además, añadió alguna precisión en el mismo sentido cuando al final de una de sus obras más emblemáticas, *Los partidos políticos* efectuó la siguiente aseveración:

"*El sistema de partidos es menos una fotografía de la opinión, que la opinión una proyección del sistema de partidos*".[43]

Dentro de este enfoque doctrinal cabe situar también a Rae, quien expone la existencia de una importante relación, entre la magnitud de la circunscripción y el grado de multipartidismo. Igualmente se da una importante relación entre la fórmula electoral y el nivel de multipartidismo. En este sentido, Rae señala que las fórmulas de mayoría relativa se asocian al bipartidismo, salvo que existan fuertes partidos minoritarios de ámbito local. A su vez, las fórmulas de mayoría absoluta o relativa tienden a dejar sin representación a los partidos políticos minoritarios. Y por último, las fórmulas proporcionales tienden a asociarse con sistemas de partidos más fragmentados que las fórmulas mayoritarias.[44]

Con respecto a esas "leyes", aun cabe añadir otras consideraciones. Para empezar, se ha criticado mucho su rigidez, incluso hasta por el propio Duverger, quien con posterioridad llegó a matizarlas, observando que los sistemas electorales solo constituyen uno de las diversas variables que influyen en los sistemas de partidos[45].

Pero una de las críticas más profundas ha sido la efectuada por Nohlen, al

[42] *Ibidem*, pp. 232 y 233.
[43] *Ibid.*, pp. 448.
[44] Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, pp. 100, 101 y 102.
[45] Duverger, Maurice, "Duverger's law forty years later", *Electoral laws and their political consequences*, Grofman, Bernard, y Lijphart, Arend, 2003, Ed. Agathon Press, New York, pp. 69-84.

afirmar que dichas "leyes" tienen "*tantas excepciones que cabe preguntarse si* (…) *corresponden a la realidad*".[46]

Este mismo autor añade las siguientes palabras:

"*No existe ninguna relación monocausal ni unilineal entre sistema electoral y sistema de partidos*".

"(...) *la relación es circular. La elección del propio sistema electoral depende, en gran medida, de la estructura de partidos en el momento de la toma de decisiones. También la conservación del sistema electoral, el no cambio, la no reforma, también depende en alto grado de la situación del momento en que se encuentra el sistema de partidos".*

Nohlen completa el conjunto de aspectos a tener en cuenta, al sumar aún la contingencia sociopolítica e histórica, tal como se muestra en el siguiente fragmento literal:

"Los sistemas electorales tienen efectos que resultan intencionadamente de su estructura –por ejemplo, el grado de proporcionalidad, fácil de determinar–, y efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con las condiciones de contingencia, por ejemplo, la distribución regional de los votos (que es un factor muy importante que hay que tomar en cuenta). O la fragmentación del electorado en segmentos étnicos, culturas diferentes, etc."[47]

Dados sus planteamientos, bien es verdad que distantes de otros autores, Nohlen llega a efectuar la recomendación, tal vez exagerada, de "*no dedicar la mayor atención al sistema electoral en el momento de realizar el estudio de sistemas electorales, sino dedicarse con igual intensidad a revisar los factores del contexto que refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógico-abstractos inherentes en los sistemas*

[46] Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 605-622; p. 607.
[47] Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 605-622; p. 612.

electorales, y a trabajar en su sistematización".[48]

En cuanto a la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos –observada en las citadas "leyes" de Duverger–, es posible diferenciar entre efectos directos e indirectos o, según el propio autor, entre efectos "mecánicos" y efectos "psicológicos".

Los efectos directos son aquellos que, una vez conocido el resultado de las elecciones, se convierten automáticamente en una determinada asignación de escaños. En cambio, los efectos indirectos son aquellos que, como consecuencia de un determinado sistema electoral, van a darse en la medida en que tal sistema ya incide previamente sobre el comportamiento de los votantes, los activistas, los candidatos y los partidos políticos y, entonces, a través de todo ello, también sobre el resultado de las elecciones[49].

Con respecto al tipo de efecto indirecto, el especialista Picado León ha afirmado lo siguiente:

"*El efecto psicológico es más difícil de medir que el efecto mecánico. El principal instrumento para su análisis lo constituyen las encuestas postelectorales. Algunos indicadores del efecto psicológico son el comportamiento en el tiempo del porcentaje de voto desperdiciado y del índice de desproporcionalidad. El porcentaje de voto desperdiciado se refleja en el porcentaje de votos a partidos que no hayan obtenido representación. Si a lo largo de varias elecciones se reduce el porcentaje de voto desperdiciado, sin existir reformas significativas al régimen, hay un claro indicador de voto psicológico, pues el elector racional tiende a votar de manera estratégica. Por su parte, si el índice de desproporcionalidad desciende a lo largo del tiempo, sin existir reformas significativas al régimen, la mejor explicación es que el votante está eligiendo estratégicamente*".[50]

[48] Nohlen, Dieter, "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 31, marzo 2013, pp. 9-39
[49] Cfr. Duverger, Maurice, Los partidos políticos, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 234-282 y 398-418.
[50] Picado León, Hugo, "Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral", *Revista de Derecho* electoral, Tribunal Supremos de Elecciones, San José de Costa Rica, N.6, Segundo Semestre 2008; p. 17.

En cambio, hay sectores doctrinales identificados como pertenecientes al modelo sociológico que, aunque suelen reconocer la importancia del sistema electoral, llevan a cabo un enfoque inverso, es decir, mantienen que no hay una relación automática, sino que hacen más hincapié en la consideración de que el sistema electoral de un país –más que una causa–, es un efecto de los distintos componentes sociales, políticos, históricos, culturales, etc.[51] En tal sentido, La fragmentación electoral vendría dada en función de la heterogeneidad social de cada país.

En esta misma línea, el politólogo noruego Stein Rokkan, ya en los años 70, expuso que, en el ámbito europeo, las profundas divisiones que se dan entre las diversas ideas, ideologías e intereses en el seno de la sociedad, los denominados *cleavages*, habían sido en realidad los que generaron sistemas multipartidistas[52].

Los especialistas Rokkan y Lipset establecieron cuatro *clivajes* o divisiones básicas del mundo occidental tras la Revolución Industrial. De acuerdo con ambos especialistas, estas divisiones habrían determinado a todos los partidos europeos que irían surgiendo. En este orden de cosas, se señala la existencia de una primera división entre el centro y la periferia o, de carácter identitario, que se suele manifestar en términos de nacionalismo centrífugo. Una segunda división sería la de tipo religioso, que supone la contraposición entre el Estado y la Iglesia, o entre elementos seculares y religiosos. Una tercera se refiere a la diferenciación entre propietarios y trabajadores, es la división que lleva a la creación de partidos de derechas y de izquierda. Finalmente, tendríamos la contraposición entre el campo y la ciudad o los intereses de la tierra frente a los de la industria, que se traducía en el ejercicio del control estatal de los aranceles aduaneros contra la libertad de la empresa industrial.[53]

Así, con este modelo sociológico, los sistemas proporcionales no podían ser explicados como la causa del multipartidismo, sino al contrario, estos habían sido aprobados sustituyendo a los mayoritarios por ser los que mejor satisfacían en aquella época los intereses de las fuerzas políticas presentes en aquel tipo de sociedad. Y,

[51] Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; pp. 616 y ss.
[52] Rokkan, Stein, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Ed. McKay, Nueva York, 1970.
[53] Lipset, Seymour Martin, Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967.

además, resultaba imposible establecer un solo factor sobre las consecuencias políticas del sistema mayoritario en contraposición a las del sistema proporcional[54].

En coherencia con este entendimiento, puede ubicarse a otros expertos como Vallés y Bosch, quienes llegan a considerar que "*es la existencia en el ámbito político de una mayor o menor fragmentación partidista* (...) *la que induce a la adopción de un sistema electoral que la reconoce y en algún modo la consolida*".[55]

Duverger ya había expuesto que los sistemas de partidos políticos son el resultado de variables numerosas y complejas. Estas variables se referían, por una parte, a los rasgos específicos de cada país, como la tradición y la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. En este sentido, puede verse como la dualidad entre republicanos y demócratas tiene sus orígenes en la clásica rivalidad entre Jefferson y Hamilton; dentro de tal rivalidad, Jefferson se inclinaba por unos Estados federados cuyas competencias prevalecieran sobre la Federación, mientras que Hamilton era partidario de un poder de la Federación fuerte.[56] En otros países, la burguesía comerciante, industrial e intelectual fue el germen de los partidos liberales; mientras que en cambio, los partidos conservadores surgieron de la nobleza, el campesinado y la Iglesia. El desarrollo de los partidos políticos socialistas tuvo lugar en paralelo al proletariado. La contraposición entre escuela laica y religiosa creó el sistema de partidos políticos belga, así como las divisiones entre la derecha y la izquierda en Francia o en Holanda. Entre los factores generales, siguiendo a Duverger, el régimen electoral sería el más importante. Bien es verdad que podría considerarse que lo anterior matiza, al menos en cierta medida, sus famosas "leyes", expuestas en esa misma obra.[57]

Además, todavía existe en la doctrina una posición intermedia, en virtud de la

[54] Rokkan, Stein, "Elecciones/sistemas electorales", Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Dir. Sills, David, vol. 4, Ed.: Aguilar, Madrid, 1974; p. 174.
[55] Vallés, Josep M., y Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 157-158.
[56] Jefferson y Hamilton tuvieron diversas discrepancias que forjaron una de las controversias clásicas en la historia. Jefferson fue el tercer presidente de los Estados Unidos de América y uno de los Padres Fundadores de los EE UU. Hamilton, economista, político y abogado; fue el primer Secretario del Tesoro de los EE UU e igualmente considerado uno de los Padres Fundadores de los EE UU.
[57] Cfr. Duverger, Maurice, Los partidos políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1957, pp. 231-232.

cual los dos modelos indicados son considerados complementarios. Es decir, según esta posición se considera que el número de partidos depende, en realidad, de la interacción de dos vectores: la heterogeneidad social y el sistema electoral.[58]

[58] Picado León, Hugo, "Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral", *Revista de Derecho* electoral, Tribunal Supremos de Elecciones, San José de Costa Rica, N. 6, Segundo Semestre 2008; p. 13.

PARTE II. LA CRISIS POLÍTICA ACTUAL

CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO ACTUAL DE CRISIS

2.1. LA CRISIS SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA

Dentro de este análisis no puede pasarse por alto el actual marco de crisis social, económica y política en el que nos situamos. Con él de fondo, este debate adquiere mayor trascendencia y por ello forma parte del objeto de esta Tesis. Ciertamente, la crisis económica actual multiplica la distancia entre la ciudadanía y la esfera política, aunque no cabe olvidar que, en realidad, este distanciamiento empieza en bastantes países de nuestro entorno a partir de los años70.

Para observar cómo se ha ido formando el proceso de la desafección política que se vive actualmente hay que remontarse a sus orígenes. Concretamente, es preciso retrotraerse a la etapa del denominado *shock* petrolífero de 1973-74, con su crisis económica de la demanda, que, a su vez, condujo a un periodo inflacionario, que añadido al crecimiento que había ido teniendo el sector público desde la II Guerra Mundial, desembocó en una crisis fiscal del Estado –como explicó con claridad el estadounidense James O´Connor–, donde las demandas ciudadanas se combinan con una preocupante revuelta fiscal. Esta crisis fiscal supondría, a la postre, que se fueran reduciendo los gastos sociales [59]. Cabe observar igualmente, en una perspectiva histórica, cómo desde los años 70 se habían ido realizando recortes al Estado del Bienestar, de forma progresiva, de la mano del denominado neoliberalismo económico, cuyos mayores representantes fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en la década

[59] Véase O'Connor, James, *The fiscal crisis of The State*, Clean & Tight Contents edition, 1973.

de los 80.

Uno de los hechos más relevantes que llevan a esta quiebra del Estado del bienestar, se produce como consecuencia de la caída del muro de Berlín en 1989, pues, con anterioridad al mismo, se daba un escenario en el que había un crecimiento del número de países comunistas, acompañado de la existencia de una izquierda fuerte en bastantes países avanzados. Incluso, existían en determinados países, especialmente en América Latina, amenazantes guerrillas de ideología marxista. Todo ello ejercía una fuerte presión en el seno del mundo capitalista favorable a seguir aplicando las políticas sociales y redistribuidoras que se venían llevando a cabo desde la II Guerra Mundial.

El resultado de la quiebra del Estado del bienestar supone, evidentemente, que en las últimas décadas se haya dado un considerable incremento de las diferencias sociales.

Muchos analistas, como Stiglitz, Premio Nobel de economía 2001,[60] o, el no menos meritorio, Galbraith, también estadounidense, han tratado dicho ascenso de la desigualdad. Este último, en su obra *La cultura de la satisfacción*, explica magistralmente como, en EEUU, hay una mayoría de los que votan, a quienes califica como satisfechos, que persiguen fundamentalmente sus privilegios (en contraste con el pasado donde había una ínfima minoría privilegiada).[61]

El predominio de tal mayoría electoral satisfecha lleva a la tendencia moderna de optar por una política monetarista, distanciándose de la política fiscal –con sus adecuados impuestos y el correspondiente gasto público–.[62] Este sector no solo se muestra favorable al mercado, sino que, además, manifiesta, dentro del sector público, una creciente oposición a los créditos presupuestarios destinados a finalidades sociales. En cuanto a las políticas estatales, a esta clase dominante, en realidad, casi le es

[60] Véase Stiglitz E., Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*, Editorial Taurus, 2012.
[61] Galbraith, John, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿Para qué? Quiénes son los beneficiarios?*, Ed. Ariel, S.L., Barcelona, 1992, p. 26.
[62] *Ibidem*, p. 54.

suficiente con una mera política monetaria, debido a que su paradigma de Estado es casi inexistente, requiriendo apenas poco más que un Banco Central[63].

La tendencia a la disminución del Estado del bienestar y sus duros efectos en el ámbito de lo social es reconocida desde enfoques muy variados. Así, incluso en diversos informes del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha observado cómo crecen las diferencias sociales en la mayoría de los países avanzados.

El Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han especificado que la desigualdad dificulta el crecimiento e, igualmente, que la pobreza reduce el capital humano y suele generar inestabilidad política que, además, disminuye la inversión. Según la OCDE, en las dos últimas décadas, la desigualdad ha supuesto una reducción de la riqueza del 5%.[64]

En cuanto a la situación concreta en nuestro país, esta no es mucho más halagüeña. Más bien lo contrario, pues dentro de los países de su entorno, España aparece en algún informe como el que más ha derivado hacia la desigualdad.[65] En el mismo sentido, la Oficina Europea de Estadística de la Unión Europea ha significado, en los datos de Eurostat de 2014, que España no solo es el país en el que más crece la desigualdad, sino que, además, es el segundo país más desigual de la Unión Europea, por detrás tan solo de Letonia.[66]

Coincidiendo, en general, con los diversos informes aquí apuntados, Piketty, economista francés que marca tendencia a partir de 2013, ha recopilado datos relativos a los últimos 250 años que han sido utilizados para la realización de estadísticas históricas. De su investigación se concluye, entre otros aspectos, que la proporción del incremento de la renta del capital en el ingreso nacional fue de 6 ó 7 en el siglo XIX, cayendo a 2 después de la II Guerra Mundial y volviendo, ya en el siglo XXI, a un nivel cercano al siglo XIX, con un valor de 5 ó 6, mientras que, sin embargo, la economía

[63] Cfr. Galbraith, John, *op. cit.*, 1992, p. 99.
[64] A este respecto, véase el Informe publicado por la OCDE (2014), "Income Inequality Update - June 2014".
[65] *Ibidem*.
[66] Eurostat, la Oficina Europea de Estadística, que elabora datos sobre la Unión Europea e impulsa la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembros.

(esto es, el conjunto de bienes y servicios producidos), creció de manera sustancialmente menor.

Esto supone que los propietarios del capital son cada vez más ricos en comparación con el resto de la población, es decir, aumenta progresivamente la desigualdad económica. En definitiva, dejando a un lado la excepción supuesta por la etapa histórica de la segunda postguerra mundial, se tiende a producir una concentración constante del aumento de la riqueza. Este problema, según Piketty, debe solventarse mediante una redistribución de la riqueza a través de un gravamen mundial sobre ella[67].

En el mismo orden de cosas, cabe señalar que desde hace décadas distintas entidades gubernamentales y no gubernamentales muestran la existencia de una grave brecha tanto en el ámbito internacional como el interno. En estas estadísticas elaboradas anualmente se suele poner de relieve como un número pequeño de personas posee tantos recursos como una gran mayoría.

Puede observarse, en primer lugar, el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2014, titulado "Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia".[68] En él, aunque se reconocen avances notables, también se refleja el crecimiento de la desigualdad de los ingresos durante los últimos veinte años, apuntando como causa principal el proceso de globalización, aunque añade también el hecho de las decisiones de las políticas interiores, como otro factor con repercusiones negativas al respecto[69].

Por otra parte, desde distintas Organizaciones No Gubernamentales se han puesto de relieve datos como el siguiente: en España, las 20 personas más ricas poseen tanto como el 30% más pobre. En cuanto a las crecientes diferencias mundiales, las perspectivas no son más favorables pues, en 2014, las 85 personas más ricas del planeta poseían la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad. Dichas cifras figuran en el Informe elaborado por la organización no gubernamental de cooperación

[67] Piketty, Thomas, *Le Capital au XXIe siècle*, París,2013, éditions du Seuil.
[68] "Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia", *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*, PNUD, Nueva York, 2014.
[69] http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/humanity-divided--confronting-inequality-in-developing-countries.html [Consulta: 09/09/2015].

para el desarrollo Oxfam-Intermon en 2014.[70]

Las cifras, básicamente, vienen a parecerse a las de otros Informes, como el de Caritas de 2014, donde se subraya que en el seno de nuestro país uno de cada cuatro ciudadanos se encuentra en situación de exclusión social, concretamente, unos 11,7 millones. De ellos, el 77,1% sufre la exclusión del empleo, el 61,7% de la vivienda y el 46% de la salud. Así mismo, un tercio de los jóvenes viven en hogares familiares los cuales se consideran excluidos.[71]

De tales cifras se desprende que el problema de la exclusión de bastantes jóvenes, incluyendo el alto desempleo que sufren, constituye una de las disfunciones que más puede lastrar el futuro de nuestro país.

En el citado Informe de Oxfam Intermon, se advierte entre otras interesantes afirmaciones acerca de los peligros que acechan a toda la sociedad con consecuencias destructivas para todo el mundo, al manifestar lo siguiente:

> *"*(…) *la desigualdad extrema corrompe la política, frena el crecimiento y reduce la movilidad social*".[72]

En definitiva, algunas de las advertencias de este último informe se refieren más concretamente al hecho de que las fuertes diferencias sociales suponen una amenaza al sistema democrático, en el sentido que se ha observado durante mucho tiempo, y que se sintetizan con las siguientes palabras:

> "(…) *la influencia y los intereses de las élites políticas y económicas han reforzado la desigualdad. El dinero compra el poder político, que los más ricos y poderosos utilizan para afianzar aún más sus injustos privilegios*".[73]

En este mismo orden de cosas, algún autor sostiene que la democracia representativa ha sido vaciada de contenido por la connivencia entre los poderes

[70] Stiglitz, Joseph E.,-*La gran brecha, qué hacer con las sociedades desiguales*, Taurus, 2015, Informe de Oxfam sobre Desigualdad, publicado el 30/10/2014, http://es.scribd.com/doc/244905895/Informe-de-Oxfam-Sobre-Desigualdadvisitada el 31/11/2014, p. 9.
[71] Fundación FOESSA y Cáritas, *Precariedad y Cohesión Social. Análisis y Perspectivas*, Comité Técnico de la Fundación FOESSA, coordinación, Colección Análisis y perspectivas, N.: 3, 2014.
[72] *Op. cit.*, Piketty, Thomas, 2013, p. 7.
[73] *Ibid.*, p. 58.

económicos y las élites políticas.

Se puede desprender entonces que las grandes diferencias de renta devienen como una de las principales amenazas mundiales. A este respecto, la Encuesta de Riesgos Mundiales del Foro Económico Mundial ha concluido, por tercer año consecutivo, que tales diferencias están vinculadas a una serie de problemas sociales y sanitarios graves, como las enfermedades mentales y los delitos violentos[74]. Una conclusión así merece una atención especial, máxime cuando proviene, como en este caso, de una entidad del *establishment*.

Además de los aspectos sociales, políticos e, incluso, éticos, no cabe olvidar la dimensión ecológica de la desigualdad, también presente en esta radiografía de la sociedad, puesto que, como es bien sabido, hay un creciente consumo de los recursos naturales de la *nave Tierra*.[75] Así, el Informe de Oxfam, indicado *ut supra*, no olvida la cuestión y resalta algún otro dato que nos debe llevar a una seria reflexión, en concreto el hecho de que el 7% más rico de la población del planeta (500 millones de personas) es responsable del 50% de las emisiones globales de CO_2, mientras que el 50% más pobre solo es responsable del 7% de las emisiones mundiales.[76]

Añadiendo, pues, a la perspectiva social la ecológica, se ha señalado la existencia de diversos límites planetarios (que actualmente suponen peligros cuando no graves problemas), como el cambio climático, la desaparición de la biodiversidad, la acidificación de los océanos, la contaminación atmosférica, la desaparición del ozono estratosférico o la contaminación química), interdependientes entre sí, que forman un techo que, si no se sobrepasara, podría permitir a la humanidad vivir con ciertos márgenes de seguridad[77].

Como se ha señalado certeramente, el bienestar se consiguió en el pasado con cargo a otros territorios, al menos en buena parte. En cuanto al panorama actual, puede afirmarse que hemos creado un sistema en el que algunas sociedades y, dentro de estas,

[74] Informe de Oxfam sobre Desigualdad, 2014, pp. 41-42.
[75] Hemos querido utilizar la terminología tan expresiva del famoso *Estudio del Club de Roma*, llevado a cabo en 1972, Véase *Limits to Growth*, Donella H. Meadowscover, Ed. Publisher Universe Books, 1972.
[76] Informe de Oxfam sobre Desigualdad (2014), p. 46.
[77] Rockström, Johan, y otros, "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Safe Operating Space for Humanity", *Ecology and Society*, Vol. 14, N. 2, artículo 32, 2009.

ciertos sectores privilegiados tienen un nivel de vida muy alto a costa de que trabajen para ellos muchas personas –que se ven obligadas a abandonar labores esenciales como su formación o el cuidado de sus hijos, siendo buena parte de esos trabajadores mujeres en un ámbito tan poco visible como el doméstico–. Y, si añadimos la perspectiva ecológica, puede verse que dicho sector privilegiado tiene un consumo tan exagerado que multiplica muchas veces el nivel que le correspondería aplicando criterios sociales o ecológicos.[78]

En este sentido, la escritora sudafricana Nadine Gordimer, expuso:

> "*El consumo es necesario para el desarrollo humano cuando amplía la capacidad de la gente y mejora su vida, sin menoscabo de las vidas de los demás* (...) *Mientras que para nosotros, los miembros de las generaciones de consumidores descontrolados, es necesario consumir menos, para más de 1.000 millones de las personas más pobres del mundo aumentar su consumo es una cuestión de vida o muerte y un derecho básico*.[79]

Dejando este aspecto ecológico, y volviendo la vista a la situación social, puede deducirse que la crisis actual ha acentuado el proceso ya preexistente de *jibarización* del Estado social. Esto equivale a que se cercenen sus gastos sociales, lo cual, como han afirmado diversos autores, supone una ruptura del consenso social básico, cuando, precisamente, debería recordarse que tal consenso exigiría el cumplimiento de una de las funciones primordiales que cumplen las políticas sociales, esto es, efectuar cierta redistribución, sobre todo de cara a los más desfavorecidos, incluyendo una solidaridad intergeneracional. Ante tal ruptura se han efectuado propuestas que señalan la necesidad de llevar a cabo un gran pacto social que recomponga la actual fractura social.[80]

[78] Véase Yayo Herrero, Sagrario, "Bases para un nuevo contrato social" de la profesora, de la Cátedra Unesco de Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible (UNED), en la revista *Ecologista*, n. 83, invierno 2014/15, pp. 50-53; p. 50.
[79] Nadine Gordimer, escritora sudafricana, activista contra el apartheid, ganó el Premio Nobel de literatura en 1991. Cfr. Gil Pérez, Daniel, Vilches, Amparo, Toscano Grimaldi, Juan Carlos, Macias Álvarez, Óscar, "Década para la educación para un futuro sostenible (2005-2014): un punto de inflexión necesario en la atención a la situación del planeta", *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 40, pp.125-178; p.157.
[80] Vallespín Oña, Fernando y García Delgado, José Luis, "Pactos por un nuevo futuro", en representación del Círculo Cívico de Opinión, del que son socios fundadores, *El País*, 29 de octubre de 2014, p. 35.

En la línea apuntada, el estudioso Norberto Bobbio también insiste en las causas y consecuencias de esta reducción del Estado, de la que señala:

> "*El neoliberalismo, con su ideal de Estado mínimo pero fuerte, comienza atacando al socialismo, prosigue su lucha contra el Estado del bienestar y termina enfrentándose a la democracia*".[81]

En esta misma línea, el economista Antón Costas sostiene que la desigualdad asesina a la democracia. Hace, además, hincapié –con una argumentación cercana a la de otros autores como Galbraith–, en el hecho de que tal desigualdad va excluyendo a los más pobres progresivamente de la influencia en la política, e incluso del propio voto. A medida que se acentúa la desigualdad, conceptos como el nacionalismo, el miedo a los inmigrantes o la religiosidad van convirtiéndose en primordiales dentro del discurso político, esto se da con especial intensidad entre los más desfavorecidos. En definitiva, la política populista va sustituyendo a la política democrática. Por ello, se resalta la paradoja de que la acentuación de la desigualdad no siempre lleva a la pérdida de votos de un Gobierno a pesar de que el crecimiento de la desigualdad perjudique a la mayoría.[82]

Cabe sintetizar este asunto en el hecho de que la desigualdad se está convirtiendo en una de las mayores amenazas al sistema democrático, distanciándose además de los planteamientos básicos en que este sistema se fundamenta.

No puede sino reinterpretarse esta situación en el sentido que la Constitución establece; pues en este texto fundamental se define al Estado como social y democrático de Derecho, en el que se reconocen los derechos, valores y principios correspondientes a un Estado social, que ha de promover la igualdad del individuo y de los grupos sea igual y efectiva, así como remover los obstáculos que dificulten su plenitud. Ante tal deriva, la doctrina ha tratado esta cuestión profundamente, como la especialista Carmona Cuenca quien pone el acento en como los derechos socioeconómicos de la Constitución sí están dotados de un cierto contenido. Igualmente la constitucionalista González Ayala ha enfocado el contenido de los principios de la política social y

[81] Bobbio, Norberto, Pontara, G. y Veca, S., *Crisis de la democracia*, Ed. Ariel, 1985.
[82] Costas Come saña, Antón, "La desigualdad asesina la democracia", *El País*, domingo 2 de noviembre de 2014, Negocios.

económica de la Constitución -considerando que sí tienen cierta efectividad, a pesar de que no se hayan constituido como auténticos derechos públicos subjetivos-; así señala lo siguiente:

> "(…) *hay que tener en cuenta que gracias a la presencia de estos principios en la Constitución, las medidas que los poderes públicos adopten para aumentar la intervención del Estado en-la vida social y económica, o para superar desigualdades o situaciones injustas, no podrán ser tachadas de inconstitucionalidad, aún cuando aparentemente se opongan a otros principios constitucionalmente reconocidos con valor general. Sin la expresa presencia en la constitución de los principios rectores de la política social y económica, sería muy controvertible, desde el punto de vista de su constitucionalidad, toda actuación que tendiera a recortar derechos económicos como la propiedad y la herencia, aún cuando fuese por criterios sociales. Suponen por tanto una habilitación de la acción trasformadora de los poderes públicos*".[83]

A este respecto cabe remontarse al artículo I de la trascendental Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa en 1789, se afirmaba lo siguiente:

> "*I. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos. Las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública*".

Con respecto a este primigenio enfoque que se atisbó en las dos principales revoluciones liberales de entonces y que luego se consagraría en el Estado social, especialmente tras la Segunda Postguerra Mundial, llegamos a la conclusión de que nos estamos distanciando debido a que en las últimos años las diferencias sociales se han

[83] Puede verse: Carmona Cuenca, Encarnación, "Las normas constitucionales de contenido social: delimitación y problemática de su eficacia jurídica", *Revista de estudios políticos*, N. 76, 1992, pp. 103-126; igualmente de la misma autora-"El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978", Estudios internacionales, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, N. 172, 2012, pp. 61-85; "La protección de categorías de personas especialmente vulnerables en el derecho español", *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, N. 9, 2011, pp. 103-124.
Cfr. González Ayala, María Dolores, "El Estado social en España", *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, coord. Fernández García,-Eusebio, 1996, pp. 161-220; p. 219.

incrementado de manera que han devenido más en un peligro para el sistema que en un acicate que pudiese redundar en la "utilidad pública".

2.1.1. Los paraísos fiscales

Una vez asumida la contraposición entre democracia y oligarquía, la lógica del funcionamiento democrático llevará a hacer frente a la desigualdad. A este respecto, hoy en día una de las medidas que parecen más relevantes consistiría en poner coto a los paraísos fiscales. De hecho puede afirmarse que la existencia de estos dificulta el que un Estado, en teoría soberano, pueda llevar a cabo determinadas políticas económicas y fiscales en la práctica.

Frente a los paraísos fiscales se han posicionado igualmente distintas entidades internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la UE y los Grupos Intergubernamentales G8 y G20.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –nacida en 1961 como heredera de la Organización Europea de Cooperación Económica, que se había encargado del Plan Marshall–, ha sintetizado la razón de ser de su iniciativa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios –*base erosion and profit shifting* (BEPS)–, con las siguientes palabras:

> "*En un mundo cada vez más interconectado, la evolución de las leyes fiscales nacionales no siempre sigue el mismo ritmo que el desarrollo de las empresas globales o la economía digital, abriendo brechas que pueden ser explotadas para generar la doble no imposición. Esto socava la imparcialidad e integridad de los sistemas tributarios*".[84]

La OCDE y el G20 precisamente han llevado a cabo el proyecto BEPS que supone la introducción de medidas para el intercambio espontáneo de información entre las autoridades fiscales. Esta iniciativa tiene la finalidad de conseguir:

[84] Cfr. *El proyecto BEPS y los países en desarrollo: de las consultas a la participación,* http://www.oecd.org/ctp/estrategia-fortalecimiento-paises-en-desarrollo.pdf . Véase este Plan contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios -*base erosion and profit shifting* (*BEPS*)- en la red: http://www.aedf-ifa.org/FicherosVisiblesWeb/Ficheros/Fichero79.pdf [Consulta: 07/07/2015].

> "(…) *una reforma fundamental del entorno fiscal mundial, de manera que le resulte mucho más hostil a quienes evaden y quienes planifican técnicas fiscales agresivas*".[85]

No cabe pasar por alto que el G-20 abarca el 90 por ciento del PNB mundial y dos tercios de la población mundial. Este Grupo surgió como respuesta a la crisis financiera de finales de los 90, y tiene por objeto la coordinación en las políticas de crecimiento, a la vez que ofrece un nuevo canal de expresión para dar voz a los países emergentes, cuya importancia estratégica es creciente. No es una Organización internacional, ya que, para empezar, no tiene una estructura permanente, y su funcionamiento habitual es como un foro de diálogo entre ministros de Finanzas y gobernadores de los bancos centrales de los países miembros (aunque también ha celebrado cumbres extraordinarias con la participación de jefes de Estado y de Gobierno).[86]

Desde su creación, en 1999, el G20 se plantea igualmente reducir los abusos y actividades ilícitas en el sistema financiero y, concretamente, la elusión del impuesto de sociedades a escala internacional. Para ello se propuso aumentar "*el nivel de transparencia y el intercambio de datos entre países para combatir la evasión fiscal, el «blanqueo» de dinero y la financiación del terrorismo*".[87]

En cuanto a la UE, cabe destacar que nuestra principal organización de referencia en el ámbito europeo se ha orientado en el mismo sentido, concibiendo este asunto con la simplicidad y contundencia que merece:

> "*El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son problemas internacionales, por lo que deben combatirse a escala mundial*".[88]

---

[85] *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales*, Bruselas, 18.3.2015, COM(2015) 136 final, p.2.

[86] Cfr. el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores, http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/G20YOCDE/Paginas/Inicio.aspx [Consulta: 07/07/2015].

[87] *Ibidem.*

[88] Cfr. la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento

Este asunto de los paraísos fiscales ha sido enfocado por la Comisión Europea de la siguiente manera:

> *"Algunas empresas utilizan técnicas de planificación fiscal agresivas, aprovechando las lagunas jurídicas de los sistemas tributarios, y las diferencias entre las diversas normas nacionales, para evitar pagar los impuestos que equitativamente les corresponden. Por otra parte, los regímenes fiscales de muchos países permiten que las empresas transfieran artificialmente los beneficios a sus territorios (...). Estas actividades van en detrimento de un reparto equitativo de la carga entre los contribuyentes, así como de la competencia leal entre las empresas y la equidad entre los Estados miembros en lo que atañe a la percepción de los impuestos sobre los beneficios a que tienen derecho legítimamente. La política fiscal se establece principalmente a escala nacional. No obstante, a fin de garantizar una imposición más equitativa y en aras del principio de que la imposición debe reflejar dónde tiene lugar la actividad económica, la Comisión está intensificando sus esfuerzos para ayudar a los Estados miembros a luchar contra la evasión y la elusión fiscales en el mercado interior*".[89]

En tal marco de la Unión se establece la obligatoriedad del intercambio automático de esta clase de información entre los Estados miembros, así como una ampliación progresiva de su ámbito de aplicación a nuevas categorías de renta y de patrimonio, con el objeto de combatir el fraude y la evasión fiscales transfronterizos.[90]

A su vez, en la Directiva de la UE sobre cooperación administrativa, adoptada en diciembre de 2014, se amplió el intercambio automático de información a una gama completa de rentas, de conformidad con la norma internacional publicada previamente por el Consejo de la OCDE durante ese mismo año. Esta Directiva supuso una garantía para intercambiar automáticamente información sobre cuentas financieras, al imponer a

Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, Publicado en el *DOUE*, N. 141.

[89] *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales*, Bruselas, 18.3.2015, COM(2015) 136 final, p.2

[90] Cfr. la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE, *DOUE* 11/03/2011.

los Estados miembros la obligación de trasmitirse mutuamente una extensa gama de información financiera, en consonancia con la nueva norma internacional de la OCDE y el G20 para el intercambio automático de información entre países. Tal Directiva ha conseguido un logro específico de relevancia al establecer el final definitivo del secreto bancario a efectos fiscales en toda la UE.[91]

Lo cierto es que en el marco de la UE se ha registrado una evolución significativa en los últimos años. Tanto es así que en una reciente Directiva de 2015, cuyo fin es el de prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, se asumen ya unas nuevas premisas en su ámbito de actuación. Puntos de partida que parecen a estas alturas totalmente consolidadas en el marco espacial cubierto por la Unión; entre ellas, los siguientes:

> "*Los flujos de dinero ilícito pueden dañar la integridad, la estabilidad y la reputación del sector financiero y poner en peligro el mercado interior de la Unión y el desarrollo internacional*".[92]
>
> (…)
>
> "*El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se efectúan, con frecuencia, en un contexto internacional. Las medidas adoptadas únicamente en el ámbito nacional o incluso en el de la Unión, sin tener en cuenta la coordinación ni la cooperación internacionales, tendrían efectos muy limitados*"[93].

Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que cada vez se vierten más críticas acerca de la contradicción entre los postulados teóricos que dicen perseguir países más ricos y su actuación práctica, muchísimo más laxa.

En esta línea cabe añadir que en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en 2015; se podría

[91] Cfr. la Directiva 2014/107/UE, el 9 de diciembre de 2014, por la que se modifica la antedicha Directiva 2011/16/UE, publicada en *DOUE* L 359/1 de 16/12/2014.
[92] Cfr. la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, *DOUE*, N. 141.
[93] *Ibidem.*

haberse conseguido algún logro mayor a este respecto si los países desarrollados hubiesen consentido en ello.[94] En efecto, en ese foro el G-77 –grupo de 134 países en desarrollo que tiene por objetivo ayudarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU–,[95] propuso la creación de un organismo bajo la ONU con el objeto de luchar contra la evasión fiscal que trágicamente les sustrae cada año miles de millones de dólares en ingresos. Sin embargo, los países más avanzados rechazaron tal iniciativa aportando como fundamento que la OCDE es el foro idóneo para tratar este asunto.[96]

[94] La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se ha celebrado en Addis Abeba, Etiopía, del 13 al 16 julio de 2015. El ámbito de la Conferencia queda establecido en las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 68/204y 68/279. Ha reunido a representantes políticos de los Estados, incluidos los Jefes de Estado o de Gobierno y ministros, además de las instituciones pertinentes interesadas, las organizaciones no gubernamentales y las entidades del sector empresarial. La Conferencia ha dado lugar a un documento final negociado a nivel intergubernamental dirigido a una contribución importante a la agenda para el desarrollo después de 2015, Cfr. http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/events/tercera-conferencia-internacional-sobre-la-financiacion-para-el-desarrollo/ [Consulta: 23/07/2015].

[95] El G-77 es la mayor organización intergubernamental en las Naciones Unidas de países en vías de desarrollo, que provee medios para los países del Sur con el fin de poder articular y promover sus intereses económicos colectivos y potenciar su capacidad de negociación de manera conjunta en los principales temas económicos internacionales dentro del sistema de las Naciones Unidas y, además, promover la cooperación para el desarrollo. En 2015 ha alcanzado la cifra de 134 miembros, representa un 60% de la población mundial, aunque no llegue a un1/3 del PIB global, www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/G20YOCDE/Paginas/Inicio.aspx surgió en 1964 por parte de setenta y siete países, al finalizar la primera sesión de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). Cfr. las páginas web http://www.g77.org/doc/ [Consulta: 22/07/2015] yhttp://www.g77.org/doc/members.html y [Consulta: 22/07/2015].

[96] Fuente: Agence France-Presse (AFP), primera agencia mundial de noticias, creada en 1835,http://www.afp.com/es/noticias/los-paises-del-sur-renuncian-crear-un-organismo-contra-la-evasion-fiscal

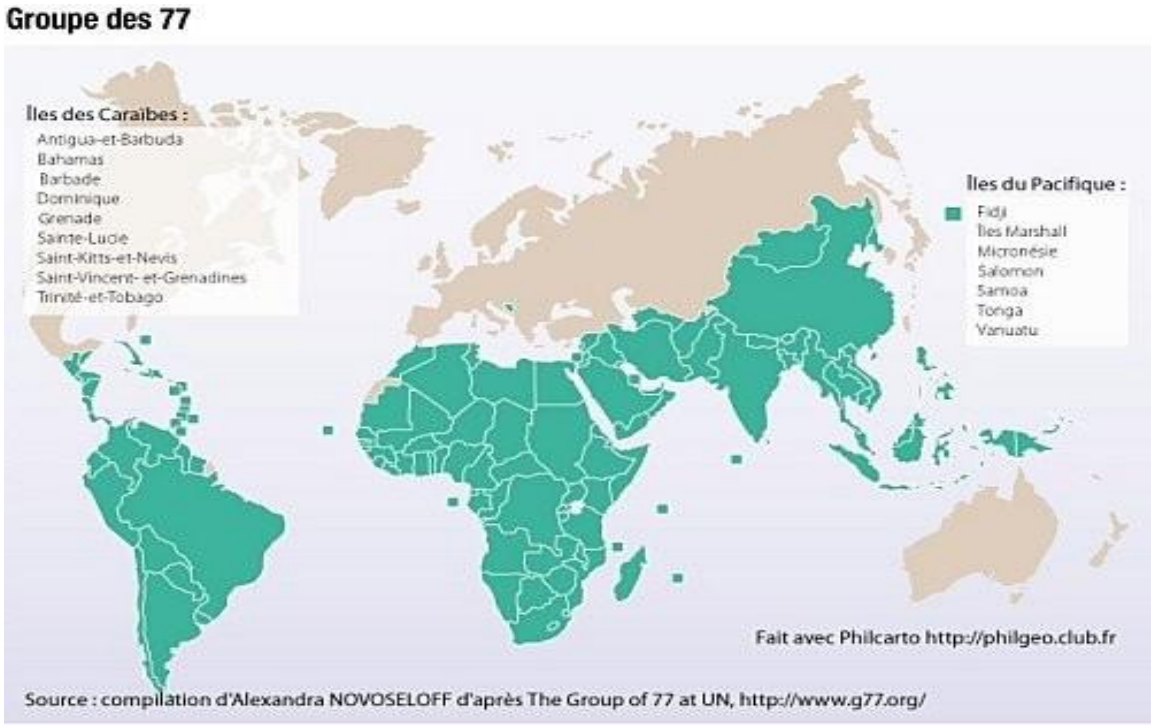


GRÁFICO 1: EL GRUPO DE LOS 77
FUENTE: COMPILACIÓN DE ALEXANDRA NOVOSELOFF DEL GRUPO DE LOS 77 EN LAS NU, HTTP://WWW.G77.ORG/

Como es obvio, las críticas aludidas provienen fundamentalmente de los países en desarrollo, pero también desde un sector importante de la sociedad de los países desarrollados se lucha por conseguir la persecución de los paraísos fiscales, así dentro del Tercer Sector, algunas ONG, se han dedicado con intensidad a oponerse a ellos, especialmente en algún caso como el de ATTAC. En la misma dirección, también desde formaciones políticas, se han formulado este tipo de críticas –algunas de manera especialmente rotunda–, como puede ser el caso del PSOE, IU o Podemos, en España, formaciones que han recalcado la importancia de la lucha contra los paraísos fiscales.[97]

[97] Véase el Programa electoral del PSOE para las elecciones europeas de 2014, donde se asevera lo siguiente: "*Los socialistas promovemos, de una parte, una fiscalidad eficiente, suficiente y justa que permita impulsar el crecimiento y el empleo al tiempo que sostener un robusto Estado del Bienestar. De otra, reclamamos una homogeneización en el interior de la Unión que ponga freno y evite el dumping fiscal entre sus miembros. En tercer lugar, nos comprometemos por luchar más intensamente contra el fraude, la evasión y los paraísos fiscales. Finalmente, defendemos que la Unión, como tal, disponga de recursos propios por medio de una fiscalidad propia que cambie el sistema actual de aportaciones de los Estados y que permita un presupuesto mucho más ambicioso, capaz de financiar políticas europeas de valor añadido al crecimiento y la protección social*", http://europeas2014.psoe.es/programa/medidas [Consulta: 11/12/2014].

Además, se puede afirmar que el avance de manera efectiva en este ámbito constituiría un factor muy importante frente a la delincuencia de guante blanco y la corrupción, ya que cuando fallan los mecanismos institucionales de control siempre podría quedar la posibilidad de descubrir la trazabilidad del dinero rastreando su pista. Por tanto, se podría hacer frente mejor a este tipo de delitos, en la medida en que la eliminación de la opacidad financiera es en general un claro obstáculo para tal tipo de actividades.[98]

Sentado que la desigualdad es un factor negativo de primer orden, que coadyuva al desarrollo de la crisis política, puede aseverarse, sin embargo, que no es el único. Pues a él, todavía deben añadirse otros de gran relevancia, inherentes al mundo global contemporáneo, referidos a los espacios donde los Estados no pueden afrontar por sí mismos determinados retos mundiales crecientes, como son, entre otros, diversos riesgos de tipo ecológico (como el cambio climático), las migraciones, el blanqueo de dinero, el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas y el de personas, en general, la delincuencia organizada transnacional y sus movimientos de capitales aparejados o la dependencia energética y de otros productos de diversos países. Lo cierto es que buena parte de las lacras y retos de la sociedad actual son de carácter intrínsecamente internacional.

Tales factores limitan los márgenes en los que discurre la actuación política, e incluso producen una erosión de la soberanía estatal, en principio involuntaria, (aunque en ocasiones los Estados también cedan el ejercicio de sus competencias de manera voluntaria). Igualmente contribuyen a esta erosión ciertos factores como el creciente

En cuanto a la nueva formación política Podemos, dos de sus dirigentes. Villarejo y Pablo Iglesias, recalcaron lo siguiente: "(…) *España no se puede permitir perder 60.000 millones de euros por el hecho de que hasta 2017 no pueda empezar a saber quiénes son los dueños de las fortunas escondidas en paraísos fiscales. Es preciso poner en marcha ya medidas que garanticen que jurisdicciones claves como la de Suiza no incumplen sus compromisos, y que permitan comprobar que, efectivamente, se avanza para terminar con el secreto bancario en 2017*". Cfr. Iglesias Turrión, Pablo y Jiménez Villarejo, Carlos, "Podemos contra los paraísos fiscales", El País, 1 de noviembre de 2014, p. 35.

[98] Precisamente este es uno de los argumentos utilizados por determinados vanguardistas, tecnológicamente hablando, en favor de la sustitución del dinero contante y sonante por el pago y cobro mediante tarjetas y otros sistemas como chips o el teléfono móvil. Esto supondría una enorme ventaja para poder afrontar mejor el mayor ataque a las políticas sociales e incluso al Estado social y democrático de Derecho efectuado desde un amplio entramado público-privado. Sin embargo, esta alternativa al metálico podría suponer, también, un perjuicio, o incluso una mayor exclusión, para ciertos colectivos como el de los ancianos, niños o pobres, y para determinadas zonas, como las rurales, o las de los países más desfavorecidos.

movimiento de capital a lo largo del mundo o la existencia de Organizaciones internacionales y supranacionales, pues la existencia de tales factores inciden de manera determinante sobre un Gobierno elegido democráticamente. Todo ello, en definitiva va desembocando en una deriva que se aleja del verdadero "poder del pueblo", cuando este no es sino la esencia de la democracia.

2.1.2. Otros elementos de la crisis política: las multinacionales, las nuevas tecnologías

Existen otros elementos que acentúan la erosión de la política, dentro de los mismos, puede verse la evolución hacia el gigantismo de las grandes empresas que tienden a irse fusionando en el mercado global. Se trata de un fenómeno certeramente analizado por el economista Guillermo De la Dehesa, desde una perspectiva económica. De este modo, el proceso de globalización acentúa la competencia, razón por la cual solo las empresas más competitivas van a subsistir, aumentando su dimensión, al irse fusionando o adquiriendo competidores; cuando la empresa se convierte finalmente en una gran multinacional es muy difícil desplazarla o que sea comprada. Llega incluso a señalar otros posibles peligros de las multinacionales, como la formación de oligopolios y monopolios o la búsqueda por parte de estas de legislaciones de carácter laboral, ecológica o fiscal menos restrictivas.[99]

Otro elemento decisivo reside en el drástico cambio social producido con la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y, en concreto, con el flujo de información tan ingente que fluye en la nueva sociedad global, el cual ayuda a desnudar al poder, haciendo, además, que las crecientes injusticias sociales sean mucho más visibles. Si se añade el que este aumento de la visibilidad lógicamente abarca los abusos y la corrupción, el impacto se va a multiplicar.

Además, dicha visibilidad se potencia todavía más por otros hechos, como el que se esté forjando un creciente espectáculo de la política en los medios de comunicación, donde el peso de un dirigente político depende, al menos en parte, de su participación en

[99] De la Dehesa Romero, Guillermo, *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 99 y 100.

ese círculo mediático, o la formación tan vasta de redes sociales, que permiten magnificar las críticas y organizar la oposición de la sociedad civil a la política institucional...

Mientras que en el pasado, el poder tendía a observar sin ser visto, con las nuevas tecnologías, el acceso a la información no solo está en manos del poder, también lo está a disposición de los ciudadanos; luego, como señala Innerarity, lo que se ha transformado es que el poder ha pasado a ser "sujeto pasivo" de observación y los ciudadanos se han convertido en observadores y escrutadores de lo que hace el poder.[100]

Este cambio social ha sido reconocido por muchos especialistas como el académico Heriberto Cairo, quien afirma que se ha forjado un ciberespacio formado por flujos de información, de mercancías o de poder, en un espacio político reticular, característico de la postmodernidad. Esta situación supone que el territorio físico, antes decisivo, pasa a perder relevancia. Tal proceso ha transformado el anterior tipo de espacio de la acción política, que estaba vinculado a la modernidad; donde lo público quedaba totalmente estructurado por parte del Estado en ese espacio físico, definido y plenamente delimitado.[101]

En cuanto al proceso de irrupción de las nuevas tecnologías, un sector doctrinal que lo observa con optimismo apunta la posibilidad de aplicarlas con el objeto de conseguir un progreso en la calidad de la democracia, potenciando una sociedad mucho más participativa. Esto se conseguiría a través de la utilización sistemática de fórmulas de democracia directa (por ejemplo, mediante la técnica del referéndum); o del establecimiento de una mayor interacción de las Administraciones públicas con los administrados. Desde una perspectiva así se busca reforzar el poder de los ciudadanos, y, a la vez, su nexo con los dirigentes políticos.

En la misma línea, pueden citarse planteamientos de especialistas, que partiendo del descontento de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema democrático, propugnan avanzar hacia la *e-democracia* haciéndolo más participativo a través de la

[100] Innerarity, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Ed. Paidós, Barcelona, 2013, pág. 90.
[101] Cai*ro* Carou, Heriberto, *Democracia digital: límites y oportunidades*, Ed. Trotta, 2002.

utilización de las nuevas tecnologías.[102] Precisamente en este sentido, hay científicos que, desde las distintas ramas de las ciencias sociales, están ideando nuevos mecanismos, a través de las nuevas tecnologías que podrían posibilitar "*mayor calidad e interacción a nuestro sistema democrático*".[103]

Sin embargo, otros autores, más escépticos al respecto, resaltan que esta "comunicación vertical" viene a eclipsar los cauces para la "comunicación horizontal". Desde su punto de vista, cabe advertir que el sistema *teledemocrático* tendería hacia lo siguiente:

> "(…) *vaciar de contenido y, a la larga, a abolir las estructuras y relaciones asociativas y comunitarias de carácter intermedio entre el Estado y el individuo en las que el hombre, en cuanto ser social, se realiza. De este modo, se erosionan y se disuelven los grupos intermedios (partidos, sindicatos, asociaciones o movimientos cívicos colectivos), que son los que refuerzan y cohesionan la sociedad civil y el tejido de relaciones comunitarias que la conforman*".[104]

Lo cierto es que existen múltiples críticas por el impacto de la irrupción de las nuevas tecnologías, tanto en lo político, como por lo que se refiere a una perspectiva más general, de tipo sociológica o incluso psicológica.

Desde esta perspectiva crítica con las consecuencias negativas de las nuevas tecnologías se han formulado planteamientos que resaltan determinados aspectos perjudiciales, como ocurre con la siguiente manifestación:

> "(…) *entrañan un grave peligro de soledad, de aislamiento y de enajenación, que puede degradar la vida humana, que es, por*

[102] Belmonte Martín, Irene, *Revista de Sociales y Jurídicas*, N. 2, (Ejemplar dedicado a Las Nuevas Tecnologías), Ed. Universidad Miguel Hernández: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Alicante, 2007, pp. 1-23; p. 15.
[103] *Ibidem*, pp. 1-23; p. 2.
Puede verse sobre esta cuestión Presno Linera, Miguel Ángel, "Premisas para la implantación del voto electrónico en la LOREG", coord. Barrat i Esteve, Jordi y Fernández Riveira, Rosa María, 2011; págs. 33-54.
[104] *Ibidem*, p. 84.

definición, vida social y comunitaria, relegándola a una multiplicidad de individuos atomizados en sus guetos o bunkers electrónicos".[105]

2.1.3. Rasgos de la crisis política

Asumiendo como premisa la existencia de una crisis política global, hay que tener también presente que con ella aparecen determinadas consecuencias, como las siguientes:

1º) El carácter global de esta crisis política. Ciertamente, esta no afecta solo a un grupo específico de países sino que tiene un alcance general, que es sufrida por países muy diversos.

Baste citar algún ejemplo, como el caso de Francia, una democracia consolidada que según determinados datos podría considerarse la quinta economía mundial, donde, además, el noventa por ciento de la población mundial estaría contenta de vivir allí y, sin embargo, se considera a sí mismo como un país en profunda crisis, política, económica y social.*106*

En el marco de dicha crisis, incluso la propia UE, vanguardia en el respeto de los Derechos humanos y el bienestar social, sufre también este sentir de la sociedad. De hecho, le afectan críticas crecientes, como cabe observar en el siguiente párrafo:

"*A pesar de lo imprescindible que es la UE para avanzar, ésta se ve envuelta en críticas y objeciones de distinto tipo y alcance en el estadio actual, que, con independencia ahora de sus fuentes, pueden ser calificadas según los casos como euroescépticas, eurófobas, o incluso como xenófobas y populistas. Estas denuncias también afectan a la institución representativa por antonomasia, es decir, al Parlamento, y a sus miembros.* (…) *según un barómetro publicado en 2013, los*

[105] Pérez Luño, Antonio-Enrique, *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2004, p. 86.
[106] Cfr. Tajadura Tejada, Javier, "Cambio político en Francia: ¿Hacia la VI República?", *Revista de Derecho Político*, n. 70, 2007, p. 325.

españoles están más desencantados que nunca, el 72% desconfía de la UE, cifra muy por encima del 55% de la media europea, que siente lo mismo".[107]

A este respecto se han oído muchas voces, sobre todo de expertos, acerca de una solución en la que se transforme la participación política avanzando hacia su vertiente internacional, así Habermas ha afirmado que en este siglo de la transnacionalización únicamente puede afrontarse adecuadamente avanzando hacia una democracia transnacionalizada. En este sentido señala literalmente que: "*si uno no quiere resignarse ello, pero tiene que reconocer como irreversible la creciente dependencia de los Estados nacionales respecto de las coacciones sistémicas de una sociedad mundial cada vez más interdependiente, entonces se impone la necesidad política de ampliar los procedimientos democráticos más allá de las fronteras de los Estados nacionales*".[108]

2º) El crecimiento del populismo y la "antipolítica". En este sentido, el escritor Moisés Naím resalta tales rasgos, de este modo comenta cuánto le sorprenden lo similares que son las conversaciones que se dan en países muy diferentes y distantes. Son fácilmente perceptibles el crecimiento de fenómenos populistas, el nacionalismo e incluso la denominada antipolítica. Este mismo analista subraya la importancia del hecho de que gobiernos y partidos políticos se encuentren estancados, sin dar verdaderas respuestas a las demandas de unas sociedades en efervescencia que están cambiando a una velocidad inalcanzable para quienes siguen operando con ideas del

[107] Abad Castelos, Montserrat y San Segundo Manuel, Juan Magín, "*Elecciones al Parlamento Europeo, 2014: una cita importante para todos, europeos y españoles*", The Economy Journal, edición bilingüe, 2014; Abad Castelos, Montserrat y San Segundo Manuel, Juan Magín, "Unión Europea, crisis económica y elecciones al Parlamento Europeo 2014", *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N. 43, 2014, pp. 21-33. Para un examen de los rasgos de determinados grupos extremistas: Rodríguez Jiménez, J.L., *La extrema derecha europea*, Alianza Editorial, Madrid 2004. También del mismo autor, "Como rentabilizar los sentimientos xenófobos", *Crítica*, Núm. 925, 2005, pp.36-40; Rodríguez-Aguilera de Prat, C., "Euroescepticismo y partidos radicales: ¿todos iguales?", *Ciudadanía europea y Democracia. La reforma del acta electoral y de los partidos políticos europeos*, G. Garzón Clariana (Ed.), Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 143-.156.

[108] Habermas, Jürgen, *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, p. 50.
Puede verse Abad Castelos, Montserrat, "Comments on Accountability and Responsiveness of Administrative Governance Structures in the EU and Beyond: Is there a Role of Civil Society in the EU Governance", The Changing Role of Law in the Age of Supra- and Transnational Governance (Studies on Political Sociology / Studien zur Politischen Soziologie), R. Nickel and A. Greppi Eds., Nomos Publishers, Germany, 2014.

pasado.[109]

Reconocida esta crisis política habrá que intentar conceptuarla adecuadamente, a fin de no subestimarla ni caer en un fatalismo ineludible. Parece importante, por tanto, evitar el determinismo que siempre influye en cada momento histórico, para situar adecuadamente cada momento dentro de su contexto histórico. Además, parece necesario tener en cuenta la propia evolución histórica, pues la Historia se desarrolla fluctuando, –aunque sea más preciso referirse a una evolución en espiral que a meros movimientos pendulares–, donde se tiende a oscilar sucesivamente entre el pesimismo y el optimismo; con respecto a los cuales habría que intentar sustraerse siempre, tal como explicó, Lucas Verdú, del siguiente modo:

> "*Hay períodos históricos en los cuales predomina el optimismo, en casi todos los campos; por ejemplo, el Renacimiento, la Ilustración, y existen otros en los que domina un pesimismo generalizado. Las etapas de transición de una época a otra suelen ser más proclives al pesimismo, y estamos viviendo una fase transicional.*
>
> *A finales del siglo XIX, surgió una corriente de entusiasmo acerca de las instituciones representativas que se consideraron por autores, como Arcoleo y Brunialti, características de los Estados civilizados. Después de la primera guerra mundial, durante los felices veinte, la autosatisfacción y confianza en las instituciones políticas fue general en las capas burguesas. El fascismo y la crisis del 29 contribuyeron a divulgar la crítica y el descrédito del Parlamento y del parlamentarismo. El bolchevismo cooperó también a su rechazo* (...)".
>
> "*Cada época ha tenido su correspondiente modelo y/o filia admirado. Hace poco, el modelo político y económico escandinavo tuvo mucho prestigio. Estos sirvieron de inspiración y de ellos tomaron instituciones que trasplantadas a otros ambientes no tuvieron siempre éxito. Igualmente, ha habido anti-modelos: el despotismo oriental*

[109] Naím, Moíses, "¿Qué le pasa a la política?", *El País,* 29 de octubre de 2014, p. 35.

(Montesquieu), la España inquisitorial".[110]

Análisis como este, sin duda, conservan vigencia. Por ello, hay que ser conscientes de que los problemas socioeconómicos, junto con otros factores, fortalecen la fluctuación hacia el malestar ciudadano. Si a dichos factores se añaden otros, que podrían calificarse como incumplimientos del Estado de Derecho, así como la falta de una adecuada reacción con respecto a estos desde el propio sistema político, se habría forjado una crisis estructural del sistema democrático, tal y como hoy la conocemos.

En este sentido, por lo que concierne a España, el politólogo Fernando Vallespín llega a mantener que estamos ante un fin de régimen que acabó asentándose después de la Transición, pero ignoramos qué podrá sustituirlo.[111]

Los requisitos que de antemano fomentan las crisis han sido tratados teóricamente por un sector de la doctrina, llegándose a enumerar los siguientes: conflictos no resueltos, insuficiencias institucionales e impactos sociales de las crisis económicas. Pues bien, todos ellos se están dando precisamente ahora en España.[112]

Ante el alcance de los problemas apuntados (que han sido observados tanto por especialistas, en informes y análisis de diversa índole, como por la propia opinión pública), diversos expertos han concluido, con algunas variantes o matizaciones, que, en el caso de que no se llevaran a cabo medidas urgentes y efectivas para atajar esta crisis, se podría derivar muy fácilmente hacia el fortalecimiento de populismos, movimientos antisistema o incluso antidemocráticos.

[110] Véase Lucas Verdú, Pablo, "Problemas actuales de la institución parlamentaria (La crisis del Parlamento: articulación técnico-jurídica, análisis científico-político y reajuste de ingeniería constitucional", Separata de "*Revista de política comparada*", Universidad Menéndez Pelayo, N. IX, verano, 1982, pp. 24-25.
[111] Vallespín Oña, Fernando, "El desconcierto socialista. Se busca cambiar las 'formas' como parte de una nueva relación entre el partido y la sociedad", El País, 20 de mayo de 2014, http://politica.elpais.com/politica/2014/05/29/actualidad/1401385947_240842.html[Consulta: 11/12/2014].
[112] Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 62-65.

CAPÍTULO 3. CRISIS POLÍTICA Y DEFICIENCIAS ACTUALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

3.1. LA CORRUPCIÓN

Es difícil abordar el contenido de este apartado sin hacer hincapié en el hecho de que hoy día en España las noticias referidas al fenómeno de la corrupción política aparecen continuamente en los medios de comunicación. Tal fenómeno se encuentra especialmente vinculado a determinados asuntos, como la especulación urbanística, la financiación irregular de los partidos políticos,[113] la ocultación de dinero al fisco, el blanqueo de dinero o las irregularidades en la contratación pública. En definitiva, cabe apuntar de este fenómeno, que acoge actividades ilícitas de diversa magnitud y, que se ha convertido en algo cotidiano y sistémico, y, como tal, percibido por la ciudadanía.

[113] Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) (2009): *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding (Theme II)*, 15 de mayo de 2009, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ greco/evaluations /round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf*). — (2011): *Third Evaluation Round. Compliance Report on Spain*, 1 de abril de 2011, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf*). — (2013): *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Spain*, 21 de junio de 2013, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/ round3/GrecoRC3%282013%2920_Second_Spain_EN.pdf*).
Sobre la financiación de los partidos políticos puede verse Sánchez Muñoz, Óscar, "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.. 99, septiembre-diciembre (2013), pp. 161-200.
En este texto el autor enfoca (p. 163) la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Canadá porque resalta, tanto en lo que se refiere a la justificación de los límites a las aportaciones privadas, como en la justificación de la financiación pública, en la garantía de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales y de la igualdad entre los ciudadanos para influir en las decisiones políticas; en resoluciones relevantes como *Libman v. Québec Supreme Court Report* 569 (1997) y *Harper v. Canada Supreme Court Reports* 827 (2004),sido un cuestionamiento del modelo en sí, sino un cuestionamiento de determinadas medidas por considerarlas proteccionistas del *statu quo* que favorece a los partidos establecidos, como sucedió, por ejemplo, en *Figueroa v. Canada* (2003) *Supreme Court Reports* 912.
Pajares Montolio, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

En consecuencia, se han ido extendiendo en la sociedad múltiples opiniones al respecto, dentro de las cuales, en la mayoría se postula la urgente necesidad de una regeneración democrática. Dichas manifestaciones se aportan desde los más variados ámbitos –como la doctrina jurídica, los partidos políticos, las Instituciones, los medios de comunicación o la propia sociedad civil–. Cabe señalar además que existe una coincidencia de opiniones acerca de que se hace necesario llevar a cabo determinadas reformas que puedan facilitar un verdadero cumplimiento de la rendición de cuentas y de exigir las pertinentes responsabilidades desde las instituciones competentes para ello, permitir una mayor transparencia y, por último, posibilitar mayor participación política del ciudadano.

Frente al hecho concreto de la corrupción, cabría resaltar, además, que el único enfoque eficaz consistiría, de entrada, en poner el énfasis en la prevención. De cara a tal posibilidad cabría plantearse, en primer lugar, que los mecanismos institucionales de contrapeso inherentes a un Estado democrático de Derecho no han funcionado correctamente, en la mayoría de los casos.

Con respecto al sistema institucional de pesos y contrapesos, cabe recordar que ha trascurrido cerca de un siglo desde que el gran jurista Kelsen, inspirador de la Constitución austriaca de los años 20, observara con clarividencia este problema al manifestar que la suerte de la democracia moderna "*depende en gran medida de que llegue a elaborarse un sistema de instituciones de control. Una democracia sin control será siempre insostenible, pues el desprecio de la autorestricción que impone el principio de la legalidad equivale al suicidio de la democracia*"[114].

3.2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Una vez que ha fallado la prevención hay que exigir las responsabilidades al poder político, técnica que de manera relevante ha de recogerse en los diversos

[114] Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 107. Editorial Labor, Barcelona, 1931.

ordenamientos jurídicos, incluyendo el nuestro.[115] Tal como se reconoce la responsabilidad en el ordenamiento jurídico cabe dividirla en sus diversas vertientes, que en general, se pueden reconducir a dos: la política y la jurídica, esta última a su vez se subdivide en civil, penal o administrativa.

La responsabilidad política, que es una aportación inglesa al Derecho constitucional, significa la posibilidad de sancionar dentro del ámbito exclusivo de la política. En concreto, supone la privación o el apartamiento del poder utilizando un criterio que no tiene que coincidir necesariamente ni con los parámetros jurídicos, que se circunscriben a si el acto es o no legal, ni con los morales, es decir, si el acto es bueno o malo, sino que se basa, fundamentalmente, en el punto de vista de la oportunidad, aunque esta pueda estar indudablemente influenciada por los otros criterios apuntados.[116]

En el ámbito específico de la responsabilidad política, Diez Picazo ha distinguido entre responsabilidad difusa y responsabilidad institucional. Desde esta perspectiva, la responsabilidad política difusa constituye un requisito esencial de todo régimen democrático. No sería impuesta por ninguna persona o institución concreta, sino que se expresa con la actitud crítica de los ciudadanos, lo que, en el caso de quien ostenta un puesto de carácter electivo, implicaría una pérdida de votos que, lógicamente, puede dar lugar al apartamiento del puesto que se ocupa en las siguientes elecciones.[117]

De la responsabilidad política institucional, siguiendo a igual autor, puede afirmarse que es el fundamento esencial de un régimen parlamentario, al ser el Gobierno el órgano políticamente responsable por excelencia ante el Parlamento, por exigirse para

[115] Cuando se hace referencia al poder político lógicamente se quiere significar tanto el Gobierno como el poder legislativo.
En esta cuestión, las Naciones Unidas han-manifestado que un buen gobierno ha de tener ocho rasgos fundamentales:-Participación, Legalidad, Transparencia, Responsabilidad, Consenso, Equidad, Eficacia y Eficiencia y-Sensibilidad; Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP).Esta Comisión internacional se encarga de las cuestiones económicas y sociales de la región, la cual cubre 51 Estados Miembros, y 9 Estados Miembros asociados, que representan casi el 60 % de la población;-véase www.unescap.org.
[116] Díez Picazo, Luis, *La criminalidad de los gobernantes*, Ed. Crítica Grijalbo Mondadori, S.A., Aragó, Barcelona, 1996, p. 69.
[117] *Ibidem*, p. 70.

su formación y su permanencia la confianza del mismo o, dicho en otros términos, la responsabilidad política del Gobierno es el corazón del régimen parlamentario, su verdadero elemento "indefectible" como afirmó Elia. [118] Sin embargo, esta responsabilidad de tipo institucional es escasa, al existir una coincidencia entre el Gobierno y una mayoría parlamentaria que lo apoya de manera disciplinada.[119] Por ello se ha señalado doctrinalmente la paradoja de que el Gobierno que precisa la confianza del Parlamente, es en realidad quien dirige la acción del Parlamento a través del apoyo de la mayoría parlamentaria.[120] Siendo verdad lo antedicho, sin embargo, también hay que tener en cuenta que buena parte del control parlamentario no se dirige a ganar en las votaciones parlamentarias sino que se efectúa mediante la crítica que desgasta al Gobierno sobre todo porque la misma se refleja en los medios de comunicación.[121]

Desde la doctrina se han efectuado propuestas relativas a mejorar el control parlamentario desde la propia ciudadanía; en esta línea la especialista Elvira Perales, refiriéndose al ámbito autonómico pero que tiene una incidencia general, ha manifestado lo siguiente:

> "*Los Parlamentos deben hacer un esfuerzo por abrirse a sus ciudadanos y los diputados han de establecer una mayor y mejor relación con los electores. Los parlamentos autonómicos deberían ser cauce participativo no sólo de representantes, sino del conjunto de los ciudadanos.*

Igualmente propugna:

[118] Díez Picazo, Luis, 1996, op. cit., pp. 71 y ss. Elia, L., "Governo (forme di)", en Enciclopedia del Diritto, V. XIX, Giuffré, Milán. p. 642

[119] En este sentido la constitucionalista Esther González ha señalado que "*la moción de censura ha dejado de ser un instrumento primigenio de exigencia de responsabilidad política. Una cuestión de confianza o una moción de censura ni siquiera alumbran una eventual dimisión voluntaria del Presidente del Gobierno. A lo sumo podrá hablarse de una responsabilidad política difusa, pero entonces la confianza no la retira el Parlamento, sino el cuerpo electoral que no revalida la elección con su voto negativo en las urnas*", Cfr. González Hernández, Esther "Veinticinco años de relación fiduciaria entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de Derecho Político*, N. 58-59, 2003-2004, pp. 523-545 p. 543.

[120] Se ha tratado por diversos autores, como en el Seminario para el Curso 2007/2008 celebrado en la Facultad de Derecho de la UCM, el 29 de octubre de 2009 organizado por el Instituto de Dº Parlamentario, puede verse en Orfanel Gómez, Germán, "Gobernabilidad y Parlamento en el Siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, N. 74, 2008, pp. 191-204; p. 203. Torres del Moral, Antonio, *Instituciones políticas*, Tomo II, Ed. Facultad de Derecho UCM, 5ª edición, 2010.

[121] Puede verse sobre esta cuestión García Fernández, Francisco Javier, "El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno", *Cuadernos de Derecho Público*, N 2, 1997, págs. 195-222

"unos modelos más participativos, en los que la atención de los ciudadanos volviera al parlamento. (…) *Que los ciudadanos se interesen por sus asambleas pasa por crear y fomentar mecanismos de participación directa, viables.*(…) *Por otra parte, tanto las preguntas ciudadanas como las peticiones pueden ser un mecanismo idóneo para que los diputados conozcan mejor el estado de su comunidad y, en relación con éste, la actuación del ejecutivo y de la administración autonómica y así, a su vez, les sirvan para acercar el control a los ciudadanos, que el control parlamentario sea no sólo una «representación» (o presentación)de los partidos políticos, alejada muchas veces de los intereses de los ciudadanos, sino un instrumento vivo. Por último, ¿qué mejor control que el que se deriva directamente de quienes padecen las políticas públicas? ¿qué mejor medio para conocer su impacto que la expresión directa por los ciudadanos?*

En definitiva, la representación puede hacerse más cercana si se presta la atención debida a la voz de los ciudadanos".[122]

La responsabilidad política institucional aquí tratada, se extiende igualmente a otros órganos distintos de la responsabilidad del gobierno ante el parlamento. Por tanto, también puede dar lugar a la separación del puesto que se ocupa. Con respecto de quien está en un tipo de puesto en el que se exige la responsabilidad política, igualmente se incluye la posibilidad de que la misma pudiera derivarse como consecuencia de su procesamiento; precisamente, en la actualidad se debate si la misma debería de aplicarse, bien ante la mera imputación genérica, bien ante una imputación tipificada específicamente por un acto, bien ante la apertura del proceso oral.[123]

En todo caso, debería añadirse el deber de depurar tal responsabilidad de manera automática en alguna etapa del procesamiento con respecto de quien ocupe un cargo

[122] Elvira Perales, Ascensión, "El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", *Teoría y realidad constitucional*, N. 19, 2007, págs. 311-328; p. 326.
[123] Se ha aprobado la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la cual, el término "imputado" se sustituye por "investigado" en la fase de instrucción y por "encausado" tras el auto formal de acusación, como se señala el 13 de marzo de 2015 en el propio sitio web del Gobierno. http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036&p=20150331&tn=3[Consulta 17/09/2015].

público, conllevando el cese del puesto que ocupa, siempre con las garantías debidas, respetando obviamente su presunción de inocencia, pues se trata de apartar a un presunto corrupto del poder, y por lo tanto que se defienda como cualquier otra persona, haciendo respetar así de manera efectiva los principios con anclaje constitucional de igualdad procesal de las partes y el de tutela judicial efectiva. Parece importante que una obligación así de separar del servicio se introduzca por ley. Piénsese que mientras tenga poder institucional esta persona intentará utilizar los resortes a su alcance para quedar impune en la medida de su relevancia, alterando aún más el buen funcionamiento de las instituciones. Esto es lo que sucede cuando una inmunidad excesiva e innecesaria degenera en impunidad.

3.3. LOS GOBERNANTES Y EL PODER JUDICIAL

Doctrinalmente se han señalado los principales problema de la Justicia, en este sentido Francisco Javier García Fernández ha puesto el acento en la creciente colonización de la Justicia por parte del Gobierno, a lo que se suma la ocupación partidista del Ministerio Fiscal, la falta de respuestas a la delincuencia organizada y los escasos recursos presupuestarios destinados a la Administración de Justicia, todo ello dificulta el funcionamiento de un servicio público esencial para el buen funcionamiento de la democracia.[124]

3.3.1.La responsabilidad jurídica del poder político: el aforamiento

Al abordar el reproche jurídico de los gobernantes aparece antepuesto un problema de carácter grave: la lentitud que, en general, caracteriza a nuestra Justicia, dada la falta de los medios con los que cuenta. Ello se agrava, además, cuando el imputado dispone de grandes medios para su defensa, lo que ya de por sí deja capitidisminuida la justicia en cualquier tipo de proceso.

[124] García Fernández, Francisco Javier, "¿Crisis de la Justicia o politización del Poder Judicial?", *Temas para el debate*, Nº. 119 (oct), 2004 (Ejemplar dedicado a: Comunicación y cultura), págs. 56-60.

La actual lentitud de la Justicia en España, fundamentalmente en determinados ámbitos es de grandes proporciones, lo cual resulta grave.[125] Por ello, se hace imprescindible la agilización de los procesos judiciales, siendo necesario y urgente, además de contar con una idónea racionalización del reparto de la carga de trabajo en el seno del poder judicial, que se lleve a cabo un incremento tanto del número de jueces como de los medios disponibles, sobre todo en los tribunales encargados de los asuntos de corrupción. Uno de los argumentos utilizados para mostrar tal falta de medios resulta simplemente de realizar un análisis comparativo de los datos con los de otros países de nuestro entorno; las cifras, revelan así el déficit de nuestra Justicia.

Con el fin de superar esa deficiencia, las diversas asociaciones de jueces han efectuado alguna reivindicación, como la efectuada en un comunicado conjunto sobre corrupción, en el que solicitan la dotación de: "(…) *medios materiales adecuados a los funcionarios públicos con competencias en la lucha contra la corrupción, reforzando especialmente el auxilio de los órganos judiciales y fiscales que investigan causas de este tipo (unidades de Policía Judicial, de auxilio de la Agencia Tributaria y de la Intervención General del Estado)*".[126]

En un sentido similar, la Asociación de Jueces para la Democracia ha presentado en 2014 una demanda reveladora, en la cual se denuncia la sobrecarga de trabajo y la falta de medios de que adolecen los juzgados y tribunales de nuestro país. Lacras que afectan especialmente a los encargados de causas por corrupción, dada la considerable dimensión de numerosos sumarios de esta índole.

Dicha Asociación ha manifestado igualmente, según su portavoz, que la legislación "*no sabe captar la singularidad de la gran delincuencia*", debiéndose esto a que "*las leyes están centradas en la pequeña delincuencia y delitos ordinarios*". Asimismo, niega igualmente la existencia de medios y de legislación procesal

[125] López-Fragoso Álvarez, Tomás Vicente, "La falta de medios materiales y personales en la Administración de Justicia", *Revista vasca de derecho procesal y arbitraje*, Vol. 3, N. 2, 1991, pp.131-140.

[126] Véase en el sitio web de la Unión Progresista de Fiscaleshttp://www.upfiscales.com/2014/11/comunicado-conjunto-de-5-asociaciones-fiscales-y-judiciales-condenando-la-corrupcion-y-pidiendo-regeneracion-democratica/[Consulta 03/03/2015]. La Unión Progresista de Fiscales es una asociación profesional de Fiscales pertenecientes a la Carrera Fiscal.

adecuados para afrontar los grandes casos de corrupción, "*que son más difíciles de investigar y de perseguir* (…). *Por eso hay tan pocas condenas a pesar de que el fenómeno de la corrupción es notorio*".[127]

En esta misma línea ha tenido gran trascendencia la aseveración del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, Carlos Lesmes, propugnando la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tiene un gran significado. En efecto, como él mismo explica, la actual Ley está pensada para el "*robagallinas*", pero no para el "*gran defraudador ni los casos de tanta corrupción*". Asimismo, añadió que "*si la Justicia no funciona, no hay regeneración democrática*"[128].

Todavía en el ámbito judicial, otro aspecto polémico se refiere al nombramiento por el Parlamento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Esta técnica se adoptó de Italia, país que la utilizó para poder democratizar el poder judicial frente al régimen fascista.

También en relación con la Justicia, otro problema muy preocupante es el de la opinión pública, pues esta tiende a verter críticas frecuentemente exacerbadas, con respecto a la calidad democrática de nuestro país. Tales críticas se reflejan en diversos estudios, como el Estudio sobre la Calidad de la Democracia en España de 2010 realizado por el CIS, en el cual, al preguntar por la opinión referida en concreto a si la justicia trata igual a los políticos, estaban poco de acuerdo un 43,5% y nada de acuerdo el 39,1%[129]. Incluso llega a considerarse como una de las causas del malestar ciudadano hacia los políticos, el hecho de que a la dificultad de poder exigir responsabilidad política específica a los dirigentes políticos, se añada la dificultad de exigencia del

[127] Véase el *Comunicado conjunto sobre corrupción*, suscrito por la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria, Jueces para la Democracia, Foro Judicial Independiente, Unión Progresista de Fiscales y Asociación Profesional Independiente de Fiscales, de 5 de noviembre de 2014, en la Red, en el Sitio Web de Jueces para la Democracia, http://www.juecesdemocracia.es/txtComunicados/2014/22octubre14.html [Consulta: 03/03/2015].

[128] Véanse las declaraciones de Lesmes, Carlos, el día 21 de octubre de 2014 durante una intervención en el diario La Razón en presencia de los ministros de Justicia e Interior, Rafael Catalá y Jorge Fernández http://www.huffingtonpost.es/2014/10/22/ley-robagallinas_n_6026364.html [Consulta: 11/03/2015].

[129] Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), N. 2.861. Barómetro de febrero 2011. El CIS es un organismo autónomo que depende del Ministerio de la Presidencia, cuya finalidad es el estudio de la sociedad española, normalmente mediante encuestas periódicas. El CIS pone a disposición del público gratuitamente, a través de su Sitio Web, todos los datos de las encuestas que lleva a cabo. A su Banco de Datos puede accederse a través de su sitio web. Todos los datos del CIS son de dominio público características de su sitio web. Cfr. http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8_cis/ [Consulta: 15/08/2015].

reproche jurídico, debido al aforamiento de los mismos.

El aforamiento supone que han de ser juzgados por el Tribunal Supremo, en el caso de pertenecer al poder central del Estado, o por los tribunales superiores de justicia cuando pertenezcan a las comunidades autónomas. Aquí no cabe pasar por alto el que la participación del poder político en la elección de los citados tribunales, aunque sea mediatizada, tendrá como consecuencia el que se cercene la independencia y por ende la imparcialidad de los mismos a la hora de juzgar a los dirigentes políticos.

Además, el aforamiento en España podría distanciarse de las pautas establecidas en el Derecho Internacional, dada la concepción tan estricta de la imparcialidad que se reconoce en los Tratados internacionales y de manera muy especial en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En este sentido, puede verse que en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, se señala que: "*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial*".

En este mismo orden de cosas, el artículo del 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, reconoce lo siguiente: "*Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un Tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley*".

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconoce igualmente que: "*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial*".[130]

Uno de los principios que pueden verse comprometidos por la figura del aforamiento y que ha dado lugar a polémicas doctrinales es el principio de imparcialidad. Con respecto al mismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

[130] Véase el artículo 6.1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, celebrado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (ratificado por España el 26 de septiembre de 1979).

(TEDH), en su Sentencia del 10 de abril de 2003 exige que todo juez "*del que existen razones legítimas de temer una falta de imparcialidad"* habrá de abstenerse. Esta doctrina jurisprudencial la había adoptado, con respecto al asunto *Le Compte, Van Leuven* y de *Meyere*, en su Sentencia de 28 de junio de 1981, y que siguió reconociendo en resoluciones posteriores. Cabe entender como primera formulación acabada de la imparcialidad subjetiva la que se produjo en el caso *Piersack*, en su Sentencia 1 de octubre de 1982, en la que se afirma de acuerdo con el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos que en esta cuestión "*incluso las apariencias pueden ser de cierta importancia* (...) *cualquier Juez respecto al cual pueda existir una razón legítima para temer una falta de imparcialidad debe ser recusado*".[131]

La imparcialidad se refiere a "la posición que el Juez ocupa frente a las partes".[132] Siguiendo al investigador Fernando López: la imparcialidad "*supone la equidistancia respecto a las partes, para asegurar un juicio lo más justo posible. Por ello, cuando se pierde la imparcialidad se quiere significar que el juez se encuentra más próximo respecto a una de las partes que de la otra, se inclina hacia una de ellas a la hora de dictar la resolución perdiendo ese equilibrio o equidistancia. En conclusión la parcialidad o imparcialidad siempre viene haciendo referencia a un elemento subjetivo, la parte y posición que ocupa respecto de ella el juez*".[133]

[131] Véase la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), del 10 de abril de 2003; la Sentencia de 28 de junio de 1981, sobre el asunto Le Compte, Van Leuven y de Meyere; y su Sentencia de 1 de octubre de 1982, en el caso Piersack.
Puede verse Ortells Ramos, M., *Jurisprudencia del TEDH, sobre el art. 6 del CEDH en el proceso penal*, Justicia, 1993, p. 202.
En nuestro Derecho se ha seguido en el mismo sentido, relativamente, así el Tribunal Supremo en su Sentencia 1.474, de 10 de julio de 2014, recuerda en la Sentencia 140/2004 del TC que los jueces están obligados a apartarse "cuando existen dudas objetivamente justificadas" de no ser ajenos a los actores. De una manera más genérica la STC, 60/1995, de 17 de marzo especifica que "*Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que la imparcialidad del juzgador encuentra su protección constitucional en el derecho fundamental a «un proceso con todas las garantías» (SSTC 37/1982, 44/1985 y 137/1994),pues la primera de ellas, sin cuya concurrencia no puede siquiera hablarse de la existencia de un proceso, es la de que el Juez o Tribunal, situado SUPRA partes y llamado a dirimir el conflicto, aparezca institucionalmente dotado de independencia e imparcialidad*".
Puede verse un artículo muy didáctico: Abad Castelos, Montserrat, "La protección internacional de los derechos y libertades de la persona: principales instrumentos regionales convencionales", *Instrumentos y regímenes de Cooperación Internacional*, Dir. Mariño Menéndez, Fernando, 2012, pp. 65-94.
[132] González Montes, J.L., *Instituciones de Derecho Procesal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 134.
[133] López Parra, Fernando, *Imparcialidad. Derecho a un juez no prevenido*, Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2013, p. 18.

El aforamiento tampoco va a coincidir con el Derecho Internacional en otro aspecto, el derecho a una segunda instancia en el proceso penal, que se encuentra en cierta jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que también reconoce el Comité de Derechos Humanos–aunque jurídicamente esta sea una cuestión relativamente controvertida–; tal derecho podría vulnerarse en el caso de los procesos judiciales relativos a los aforados en España, lo cual se ha interpretado como una violación del derecho a un juicio justo, reconocido en el artículo 6.1 de la *Convención Europea de Derechos Humanos* de la que España es parte.[134]

Otra de las polémicas doctrinales relativas al aforamiento la sintetiza Fernando López al señalar que se ha llegado a afirmar que "*en el caso del juez instructor especial nombrado para conocer de una causa reservada al TS por razón del aforamiento de alguno de los presuntos implicados, la excesiva extensión en las actuaciones de ese instructor, tratando de cuestiones que afectan a personas no aforadas, lesionaría el derecho de éstos al juez ordinario predeterminado por la ley, produciéndose un supuesto de quiebra de la imparcialidad objetiva*".[135]

La figura del aforamiento además de poder afectar a la independencia, a la imparcialidad y a la segunda revisión en la esfera penal, tal como se reconoce en el Derecho internacional, tiene además otro efecto negativo: acentúa la falta de responsabilidad política que se da en España, pues si se juzga a un cargo político, normalmente va a estar va a estar mucho más protegido si está aforado; lo cual va a constituir una razón más de peso para no dimitir de su puesto, y, así, no perder el fuero.

Se entiende muy bien cuando se acude a algún ejemplo concreto, como el de Manuel Chaves González y José Antonio Griñán, quienes ostentaron la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1990 a 2009 y de 2009 y 2013,

[134] El Consejo de Europa es una organización internacional que tiene como objetivo principal la defensa y protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, en particular los civiles y políticos. Se trata de la Institución de este tipo más antigua de nuestro continente y engloba a la totalidad de las naciones europeas con la sola excepción de Bielorrusia. Tiene su sede en la ciudad francesa de Estrasburgo y su órgano judicial es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cfr. http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/CONSEJODEEUROPA/Paginas/Inicio.aspx [Consulta: 28/07/2015].
[135] López Parra, Fernando, *loc. cit.*, 2013, p. 21.

respectivamente. Como consecuencia de una presunta corrupción por el fraude de los ERE, la jueza instructora Mercedes Alaya, instruyó como imputados –según la legislación específica entonces vigente–, a los dos ex presidentes de la Junta de Andalucía y a cinco exconsejeros del Gobierno andaluz.[136] Posteriormente elevó al Tribunal Supremo un Informe, al que acompaña un extensísimo sumario, sobre la existencia, en su criterio, de posibles indicios incriminatorios a los siete altos cargos citados. El Tribunal Supremo ha citado en calidad de imputados a los dos expresidentes del Gobierno autónomo Manuel Chaves y José Antonio Griñán, así como a otros tres exconsejeros andaluces. La citación se efectúa con una imputación genérica y, más adelante se determinaría la implicación, si ello fuera pertinente. En tal caso, antes del procesamiento, desde la Instrucción del Tribunal Supremo, se tendría que pedir el suplicatorio a las Cámaras, dado que los cinco son parlamentarios de las Cortes Generales.

Las consecuencias procesales de abandonar el escaño serían muy relevantes para los citados, pues supondría perder el aforamiento, ello implica el que, entonces, fuera muy probable que quedaran bajo la jurisdicción de la jueza Mercedes Alaya, quien de entrada, pareció actuar mucho más duramente que los distintos tribunales encargados de juzgar a los tienen el fuero.[137]

Cabe recalcar aquí que en el pasado ha habido cierta indulgencia por parte de los dirigentes de cada partido político hacia sus propios casos de corrupción. Ahora, ante el cuatripartidismo que ha surgido, existe un escenario de mayor competitividad, en el cual comienzan a apuntarse nuevos impulsos para mejorar sustancialmente la exigencia de responsabilidades políticas. Así, se trata de conseguir, por una parte, votos del electorado, ya que ahora al haber más partidos con posibilidades razonables de obtener

[136] En virtud dela reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado el 13/03/2015 en el Consejo de Ministro se prevé el cambio del concepto de "imputado", que pasará denominarse "investigado" en una primera fase y posteriormente "encausado" si se mantiene la acusación a medida que avanza la investigación

[137] Véase "Alaya pide la imputación de Chaves y Griñán por el caso de los ERE", *El Mundo*, http://www.elmundo.es/elmundo/2013/09/10/andalucia/1378811269.html [Consulta: 24/04/2015]. "La imputación de Chaves y Griñán en los ERE calienta la campaña andaluza", *El País*, 18 de febrero de 2015 [Consulta: 24/04/2015].
http://politica.elpais.com/politica/2015/02/17/actualidad/1424173673_346212.html
[Consulta: 24/04/2015].

representación son más difíciles de reunir (a su vez, como es lógico, dichos votos son más fáciles de perder), y, por otra parte, se requiere el apoyo de algún otro partido político para poder seguir gobernando.[138]

En cuanto a los argumentos en favor del aforamiento, hay que destacar la importancia de evitar la apertura de procesos penales infundados, con las consecuencias tan negativas que ello puede acarrear.[139] Otro de los argumentos relevantes, en el mismo sentido, se enfocará desde el punto de vista histórico, hace referencia al hecho de que la responsabilidad penal de los consejeros o cargos importantes cercanos a la Corona fue utilizada en el pasado para desembarazarse de los adversarios políticos. Por ello, justamente en ese contexto, supuso un gran avance la intervención preceptiva de una Asamblea política (representativa o no).[140] Situándonos en la etapa histórica de las monarquías limitadas, el logro de un tratamiento diferenciado de los delitos efectuados por miembros del Gabinete fue una verdadera conquista del liberalismo progresista frente al control pleno del Rey sobre el poder ejecutivo. Cabe observar además que el germen de este tratamiento distinto no se encuentra en la búsqueda de privilegios procesales.[141]

Sin perjuicio de lo dicho, ha de tenerse en cuenta que aun cuando el aforamiento resultó positivo en el pasado, hace ya tiempo que se ha convertido en una institución obsoleta. Y lo peor es que este anacronismo acarrea consecuencias indeseables. Varios especialistas como el académico Obregón García han examinado estos graves inconvenientes.[142]

[138] Cabe citar los ejemplos de las Comunidades de Madrid o de Andalucía, donde tras la celebración de las respectivas elecciones en 2015 se han exigido más responsabilidades políticas y otras limitaciones del poder.
[139] Morell, Ocaña, L., "El estatuto de los miembros del Gobierno", *Documentación Administrativa*, n. 188, p. 86.
[140] Obregón García, Antonio, *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución Española*, Universidad Pontificia de Comillas, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1996, p. 66.
[141] Díez Picazo, Luis, 1996, *op. cit.*, pp. 152-153.
[142] Obregón García, Antonio, 1996, *op. cit.*,, p. 72.

En lo que atañe a este tratamiento diferenciado de los delitos ministeriales, el especialista Garrorena Morales toca la cuestión de fondo al observar que las Cámaras han pasado a ser el lugar donde el Gobierno se controla a sí mismo.[143]

Además de estas críticas, otro asunto que ha dado lugar a mucha polémica consiste en el aspecto cuantitativo de los aforados, concretamente el que en España haya 17.621, –cifra de la que, además, se excluyen los aforados de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad–, según los datos reconocidos por Ruiz-Gallardón, en su calidad, entonces, de Ministro de Justicia. El ministro propuso una reforma en la que se pasara al reconocimiento de tan solo 22 aforados.[144] También se ha propuesto recientemente limitar esta figura, en otros ámbitos institucionales, como en el caso de Cristina Cifuentes, actual presidenta de la Comunidad de Madrid, quien manifestó, en marzo de 2015, cuando era candidata a tal puesto, que eliminaría el aforamiento a los diputados y miembros del Gobierno autonómicos, además de no admitir imputados en sus listas; o Pedro Sánchez, Secretario General del PSOE, quien en 2014 propuso reducir los aforados y limitar esa protección al ejercicio del cargo;[145] incluso el Partido Popular, estando en el poder, ofreció, en 2015, a la oposición incluir el compromiso de limitar los aforados a nivel nacional en el futuro, aunque sin establecer un plazo y refiriéndose "al momento que sea posible".[146]

La cifra actual es, a todas luces, totalmente desproporcionada, de manera especial a la luz del Derecho comparado. Si se analizan los países de nuestro entorno, puede verse que en Francia están aforados únicamente el Presidente de la República, el Presidente del Gobierno y el resto de los miembros del Gobierno. En Portugal e Italia tan solo hay un aforamiento, el del Presidente de la República, en Francia hay

[143] Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 75.
[144] Ruiz-Gallardón, Alberto, entonces Ministro de Justicia, *El País*, 29 de agosto de 2014, p. 10.
[145] El Economista, EcoDiario.es, Cfr. Cifuentes insiste en que no quiere aforados ni nadie investigado por corrupción - EcoDiario.es, http://ecodiario.eleconomista.es/politica/noticias/6586241/03/15/Cifuentes-insiste-en-que-no-quiere-aforados-ni-nadie-investigado-por-corrupcion.html#Kku8Nk1xcpX9Ri3r [Consulta: 23/07/2015].
[146] El Economista, EcoDiario.es, El PP ofrece un compromiso por escrito para limitar en el futuro los aforados, pero sin fecha - EcoDiario.es, Cfr.http://ecodiario.eleconomista.es/interstitial/volver/Zjn15/politica/noticias/6389769/01/15/El-PP-ofrece-un-compromiso-por-escrito-para-limitar-en-el-futuro-los-aforados-pero-sin-fecha.html#Kku8mkF3GIr4eml9 [Consulta: 28/07/2015].

aproximadamente una decena, el del Presidente de la República, el Primer Ministro y sus ministros y, en cuanto al Reino Unido, Alemania y los EEUU, no tienen ningún aforamiento.[147]

Junto a los antedichos argumentos jurídicos coexiste con otro argumento extrajurídico que también se orientaría hacia la eliminación del aforamiento, o, como mínimo, a favor de restringirla muy sustancialmente: el de la opinión pública, pues se aprecia en ella un sentimiento muy extendido de rechazo a todo lo que se viene identificando como privilegios de los políticos, incluyendo, muy especialmente, los referidos al trato que la Justicia da tanto a los políticos como al resto de los colectivos situados en el vértice superior de la pirámide social.

La eliminación del aforamiento, o cuando menos su disminución a una cifra más razonable, como la cifra de 22 aforados apuntada por el entonces Ministro de Justicia, Ruiz-Gallardón, supondría, necesariamente, llevar a cabo la reforma de los preceptos constitucionales relativos a tal concepto.

En el marco de la problemática de las deficiencias del Estado democrático de Derecho, otro aspecto importante se desprende de la existencia de una colonización por los partidos políticos mayoritarios de la cúspide del Poder Judicial.[148]

Tal colonización también ocurre en la mayoría de las Instituciones. Esto ha supuesto que la crisis de representatividad se extienda a una crisis de las Instituciones, como ha señalado un sector doctrinal. Dentro de tal influencia en las instituciones, resulta de especial preocupación la referida al Poder Judicial debido a su función de control a los gobernantes.

El hecho de que tal función sea realizada fundamentalmente por el Tribunal

[147] Cfr. los datos en Luis Gómez Colomer, Juan y Esparza Leibar, Iñaki, "Tratado Jurisprudencial de Aforamientos Procesales", Ed. Tirant lo Blanch, 2009. Se propone su cambio por parte de especialistas, algunas fuerzas políticas, así por ejemplo, puede verse en la Proposición no de Ley, presentada por UPyD, relativa a la supresión de los privilegios de la inviolabilidad, inmunidad y aforamiento de los políticos otros cargo públicos, publicada en el BOE N. 273, Serie D, de 21 de mayo de 2013, p. 5.

[148] Se ha criticado en múltiples textos de especialistas la intromisión del poder político en el Poder Judicial, véase en este sentido, "El poder judicial en las Constituciones de Portugal y España", Verde, Rui, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Vol. XXI, 2003, pp. 617-628. Beni Uzábal, Elisa, *La justicia sometida*, Ed. La Catarata, (Asociación los Libros de la Catarata), 2015.Navarro Estevan, Joaquín, *Manos sucias. El poder contra la justicia*, Ed. Temas de hoy, S.A., Colección: Grandes Temas, 1995.

Supremo y los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, la injerencia en el nombramiento de los miembros de estos Tribunales es la que resulta más preocupante. Precisamente por ser los jueces de dichos tribunales quienes juzgan a los políticos, cuando éstos, a su vez, deciden aunque sea indirectamente en el nombramiento de tales jueces, supone una quiebra del Estado de Derecho, teniendo en cuenta que, frente a las ilegalidades del poder político y el entramado privado con el que se mueve, la Justicia es la última barrera en el ámbito institucional –e incluso, en bastantes casos, la única barrera efectiva en dicho ámbito institucional–.

Esta situación puede vulnerar, los más elementales principios procesales: en primer lugar, y el más importante, la independencia judicial, junto con otros como el de la igualdad ante la ley, o, más concretamente desde la perspectiva de la otra parte –en su condición de víctima o demandante–, el principio de la igualdad procesal de las partes, así como la tutela judicial efectiva en el proceso o, finalmente, el derecho al juez predeterminado por la ley.

En todo proceso judicial, ya de entrada, la posibilidad de disponer de muchos recursos puede alterar considerablemente el principio procesal de la igualdad de armas. Si a este hecho le añadimos que, cuando se juzga a algún dirigente político, las posibilidades de influencia de los potenciales políticos procesados como consecuencia de la elección más o menos mediatizada de los jueces afines a los dos partidos dominantes pesa tanto que pone en tela de juicio, además de la igualdad de las partes, la independencia judicial y, por ende, la propia división de poderes.

Cabe llamar la atención sobre la relevancia del principio de la igualdad de armas, ya que este viene a ser una aplicación específica del principio de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 14 de la Constitución. En efecto, este principio procesal no es baladí, ya que implica "*la prohibición de consentir situaciones de privilegio a una de las partes, en detrimento del perjuicio ocasionado, como consecuencia de ese beneficio, a la otra*".[149]

[149] Calaza López, Sonia, "Principios rectores del proceso judicial español", *Revista de Derecho UNED*, núm. 8, 2011, p. 58.

3.3.2. El indulto

En el marco de la relación entre el poder político y la Justicia, cabe destacar otra figura muy próxima a la acción de juzgar, cuya regulación también podría significar cierta alteración de la división de poderes: el indulto.

Desde una aproximación histórica cabe observar que esta figura es tan antigua como el delito.[150] Se reconoce en las sociedades más antiguas, desde que surge la convivencia en sociedad.[151]Siguiendo a Ireneo Herrero,[152] la institución de gracia se concebía como un atributo de la divinidad que la ejercitaba.[153] En ocasiones se introduce el estudio de esta medida haciendo referencia a su faceta de heredera del derecho de gracia existente en una etapa posterior, concretamente en el antiguo régimen absolutista, donde el Rey era el soberano y ostentaba ese derecho a su libre albedrío, al igual que el resto de facultades inherentes a la posesión de tal poder supremo en el tipo de Estado absolutista.

El indulto no está exento de polémica. Así hay toda una gama de consideraciones que van desde quienes lo consideran como un mero vestigio del *ancien régime*, a quienes lo justifican como una solución excepcional de justicia material cuando ha fallado la justicia formal.[154] Precisamente esta justificación es la principal razón de su reconocimiento actual en el ordenamiento jurídico. En todo caso, sí que cabe constatar en esta polémica la existencia de una crítica mayoritaria a la forma en que se aplica en la actualidad. Interrogándose sobre los fundamentos de tales críticas, se

[150] Cadalso Manzado, Fernando, *La libertad condicional el indulto y la amnistía*, Imprenta de Jesús López, Madrid, pp. 195 y ss.
[151] Benito, J.M., *Del derecho de gracia o la remisión y conmutación de la pena*, REP, junio 1948, Madrid: pp. 20 y ss.
[152] Herrero Bernabé, Ireneo, "Antecedentes históricos del indulto", *Revista de Derecho*, UNED, N. 10, 2012, pp. 687-709; p. 687.
[153] Constant, Benjamín, (1819) definió la gracia como "derecho de naturaleza casi divina, que repara los errores de la justicia humana o su severidad excesiva, que también es un error", Escritos políticos, C.E.C., 1989, 34, Madrid.
[154] Véase lo expresado por López-Medel Bascones, Jesús, "De un indulto absolutista (todavía hoy) a un indulto constitucional", Este autor, abogado del Estado, afirma que "*razones de justicia material pueden ser hoy la única justificación de esta institución, modulando en casos muy singulares la utilización de esta medida y vinculándolo a uno de los fines constitucionales de las penas: la reinserción y rehabilitación social*"; está localizable en el sitio web del Consejo General de la Abogacía Española, http://www.abogacia.es/2013/10/02/de-un-indulto-absolutista-todavia-hoy-a-un-indulto-constitucional/ [Consulta: 18/09/20154].

puede indagar acerca de si supone una relativa contradicción con los principios de igualdad de las partes, la independencia judicial y la división de poderes.

Si a las dificultades que existen para poder cumplir plenamente con los principios de referencia, se le añade, encima, el que sea posible indultar, tal como está se encuentra actualmente regulado, sin necesidad siquiera de motivarlo, esto ya supone dejar entreabierta la puerta a la posible impunidad para los gobernantes. Si bien en lo que se refiere al indulto a los miembros del Gobierno de la Nación queda cerrada tal posibilidad, por la expresa prohibición realizada en el artículo 103 de la Constitución española, no obstante, sí puede utilizarse tal figura en toda el área relacionada con el Gobierno, que continúa siendo muy extensa.

Cabe considerar, siguiendo el criterio del juez Navarro, que se necesitaría una profunda revisión del derecho de gracia, a efectos de acabar con un poder judicial "*en manos de este nuevo «soberano» que es el Poder Ejecutivo*".[155]

La Asociación Profesional de la Magistratura ha criticado el indulto, mediante el siguiente tenor literal:

> "(…) *se viene mediatizando por el Gobierno en términos de rotunda inseguridad jurídica, tanto por la aleatoria elección de las personas beneficiarias como por el alcance de la medida, en cuya concesión apenas intervienen los tribunales de justicia (...). Con ello, se produce en la práctica una invasión del Gobierno en la potestad jurisdiccional de los tribunales, dictando una nueva 'sentencia´ que anula y deja sin efecto la dictada por el Poder Judicial con unas garantías que se echan de menos en el campo del indulto*"[156].

Con respecto a los indultos existen importantes críticas y polémicas en la doctrina jurídica, servirá algún ejemplo, como los dos que se expresan a continuación. Un indulto muy polémico fue concedido un conductor kamikaze que causó un choque mortal en 2003 por conducir en sentido contrario durante 5 kilómetros; este había sido

[155] Navarro Estevan, Joaquín, *Manos sucias. El poder contra la justicia*, Ed. Temas de hoy, S.A., Colección: Grandes Temas, 1995, p. 348.
[156] Asociación Profesional de la Magistratura, Revista *Deliberación*, 2º trimestre de 1992, p. 9.

condenado a 13 años de prisión por la Audiencia de Valencia.[157] Otro indulto también muy controvertido fue el concedido a varios *mossos d'escuadra* que habían sido condenados por torturas; en este caso se les concedieron dos indultos: se otorgó un primer indulto mediante el cual se rebajaba la pena privativa de libertad a dos años para que no ingresaran en prisión, pero a pesar de ello, el Tribunal sentenciador decidió su ingreso en la cárcel, lo cual dio lugar a la concesión de un segundo indulto sustituyendo la pena de prisión por una multa.[158]

La cuestión más controvertida en esta figura se refiere a la motivación, cuya obligatoriedad se eliminó en 1988, sin embargo, el Tribunal Supremo en su polémica Sentencia de 20 de noviembre de 2013, la ha considerado necesaria al rectificarla doctrina jurisprudencial que venía manteniendo hasta entonces con respecto a la concesión de indultos. En la misma anula un indulto parcial concedido por el Gobierno fundándose en que este no lo motivó. La controversia reside en el hecho de que la reforma de la Ley del Indulto, efectuada en 1988, acabó con la obligatoriedad de la motivación en los indultos parciales. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala del Tribunal Supremo, apoyándose en el "espíritu de dicha Ley", recogido en el Preámbulo, y en el artículo 9.3 de la Constitución, anuló el indulto por contravenir a la necesidad de justicia, equidad o utilidad social para su concesión.[159]

Siguiendo a la especialista Mª Isabel Serrano, "*la Sala consideró que la aplicación de la norma podía dar lugar a un fallo contrario a los valores constitucionales, debió plantearse cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 30 de la LI de 1988, para resolver el asunto. Esta misma postura fue defendida por el Magistrado Jesús Ernesto Peces Morate, quien cree que el Real Decreto de concesión del indulto podía incurrir en causa de inconstitucionalidad por no estar motivado, «pues ello impide o, al menos, dificulta el control jurisdiccional acerca de la*

[157] Martínez Nieto, Antonio, "El indulto kamikaze como prerrogativa de gracia", *Tráfico y seguridad vial*, N. 180, 2014, pp.7-14.
[158] Serrano Maíllo, Mª Isabel, "¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo" de 20-11-2013, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 609-624; p. 612.
[159] Cfr. Serrano Maíllo, Mª Isabel, "¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo" de 20-11-2013, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 609-624; p. 624.

interdicción de la arbitrariedad»".

Por todo ello, dicha autora concluye aseverando lo siguiente:

> "*En todo caso la sentencia ha servido para que la opinión pública, los medios de comunicación y la doctrina vuelvan sus ojos hacia esta figura y se medite sobre la reforma de la LI de 1988, que sentó las bases que facilitan la concesión de indultos arbitrarios*"[160]

Según el citado juez Navarro y otros especialistas, una alternativa a este tipo de revisión llevada a cabo mediante el indulto, tal como se encuentra regulado actualmente, podría ser una concesión del mismo condicionada a la propuesta vinculante del tribunal sentenciador. A nuestro juicio cabría añadir, además, la prohibición expresa del indulto a cualquiera que hubiese sido implicado por corrupción.[161]

3.3.3.La política penitenciaria

Dentro del ámbito de las invasiones del Poder Ejecutivo en cuestiones que deberían estar en manos del Poder Judicial, y que posibilitan una relativa impunidad del primero, se encuentra la política penitenciaria. Esta, con el artículo 117.3 de la Constitución en la mano, debería pertenecer al Poder Judicial al reconocerse el siguiente pasaje:

> *"El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan*".

A pesar de este párrafo constitucional, la concesión del tercer grado penitenciario (que supone la semi-libertad) está en manos de la Administración

[160] Cfr. Serrano Maíllo, Mª Isabel, "¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo" de 20-11-2013, UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 609-624; p. 624.
[161] Navarro Estevan, Joaquín, *Manos sucias. El poder contra la justicia*, Ed. Temas de hoy, S.A., Colección: Grandes Temas, 1995, p. 349.

Penitenciaria, cuando tal concesión, en principio, solo se suele fiscalizar judicialmente si la recurre el fiscal.

Que este instrumento esté sustraído a la Justicia es una cuestión criticada –o cuando menos muy polémica–, como se ha observado en algunas ocasiones, el caso más reciente, con su concesión al ex ministro y ex presidente de Baleares, Jaume Matas, que supuso su salida de la cárcel en octubre de 2014, lo que provocó que fuera incluso recurrida por la fiscalía de Valladolid ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.[162]

3.3.4.– Independencia de las instituciones relacionadas con la función judicial

Con el fin de fortalecer el Estado democrático de Derecho, cabría potenciar algunos instrumentos que incrementaran la participación democrática, como se reconoce en determinados casos dentro del Derecho comparado, e igualmente fortalecer y objetivar la responsabilidad del Poder Judicial mediante la participación ciudadana en la elección de ciertos cargos–en contraste con la injerencia del poder político–, así como mediante la institución del Jurado. Desde esta óptica, y con independencia del debate suscitado con respecto a esta institución por diversos motivos como el de su mayor

[162] Lo cierto es que todos los antedichos privilegios sustraídos a la Justicia que se han tratado, si no se ponen coto a los mismos, parece que tenderán hacia la conversión en realidad de las siguientes sextinas de la obra El Gaucho:

"*La ley se hace para todos*
más sólo al pobre le rige
la ley es tela de araña,
en mi ignorancia lo explico:
no la tema el hombre rico
nunca la tema el que mande,
pues la rompe el bicho grande
y sólo enreda al más chico.
(...) la ley es como el cuchillo:
no ofende a quien lo maneja.
Le suelen llamar espada,
y el nombre le viene bien;
los que la gobiernan ven
a donde han de dar el tajo:
le cae al que se halla abajo
y corta sin ver a quien".

Hernández, José, *Martín Fierro*, escrito en 1872 y 1879, RTM S.A. - Catamarca 1902, Buenos Aires - Argentina, 2009, p. 246.

coste económico, se defiende la utilización del jurado especialmente para aplicarlo a los propios jueces, sustrayendo así estas actuaciones de los jueces y de los gobernantes, por razones semejantes a las que se han expuesto al argumentar la necesidad de que haya verdaderos límites al poder político.

Si se ha visto que con relación a la justicia se merma la división de poderes, habrá que prestar atención a una cuestión nuclear, referida a al hecho de que por parte de los partidos políticos también se colonicen otras instituciones esenciales del Estado, lo que lógicamente se efectúa, además, de manera mucho más intensa que con relación al Poder Judicial.

Así pues, dentro de esta crisis de las Instituciones se incluye al propio Tribunal Constitucional, observándose que este suprapoder sufre críticas reiteradas por el hecho de que sus miembros sean elegidos mediante el sistema de cuotas de reparto entre los partidos políticos, en vez de nombrar miembros independientes, con el agravante de que en los propios medios de comunicación, cuando se tratan las actuaciones de este Alto Tribunal, se suele citar el origen "conservador" o "progresista" de sus miembros, sobreentendiéndose que es un aspecto clave en la postura que toma.

Ante esta situación, Blanco Valdés señala que la autoridad del Tribunal Constitucional se ha arruinado, quizás no de manera irreversible, pero sí para un largo período de tiempo, lo que supone que los principales destinatarios de sus resoluciones las consideren no como el juicio normativo de constitucionalidad sino como un juicio político (no objetivo), de mera oportunidad.[163]

Con respecto al órgano de gobierno del Poder judicial, la experiencia en el Derecho comparado muestra la existencia de países democráticos como EEUU y Reino Unido que no tienen un Consejo de la magistratura. De hecho algún especialista ha llegado a propugnar en nuestro país que "*el CGPJ es ya una institución amortizada* (…). *La única reforma verdaderamente útil de la misma es su supresión*".[164]

[163] Blanco Valdés, Roberto, "La politización de la justicia", *Letras libres*, oct. 2009, p. 47.
[164] Tajadura Tejada, Javier, "La reforma del Consejo General del Poder Judicial", *DiarioVasco.Com*, 6 de febrero de 2012, véase http://www.diariovasco.com/v/20120206/opinion/articulos-opinion/reforma-consejo-general-poder-20120206.html [Consulta: 29/07/2015].

También se han propuesto en la doctrina otras opciones como la de aplicar un mecanismo diferente de elección de los miembros del Consejo, en el que participen de manera directa jueces y representantes políticos.[165]

3.4. MEDIDAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA CORRUPCIÓN

En el avance por esta senda de poner coto a la corrupción, donde se han vertido tantos argumentos, los partidos políticos han tomado múltiples iniciativas al respecto en los últimos tiempos. En esta línea, el PSOE ha realizado la denominada Declaración de Valencia, adoptada en 2014 con el objeto de realizar un contrato social con la ciudadanía. Se ha puesto a disposición de los ciudadanos en la Página web del PSOE, donde se harían las aportaciones de manera directa, según anunció su Secretario General, Pedro Sánchez. En esta Declaración de Valencia se incluyen otras dos medidas: una de ellas consiste en la creación en el Código Penal de la figura del "enriquecimiento injusto", en aras de que sea delito el incremento de dinero o patrimonio cuyo titular no pueda justificar su origen; y la otra medida se refiere a que se tipifique como delito fiscal el hecho de defraudar a Hacienda 50.000 euros al año, en lugar de los 120.000 que están reconocidos actualmente.[166]

Otros partidos políticos han llevado a cabo también sus formulaciones contra la corrupción. En este sentido el Gobierno del PP ha presentado un exhaustivo Plan Nacional de Regeneración Democrática con 70 medidas, que incluyen cuatro ejes: en primer lugar, se incluye la ley de transparencia, ya aprobada. En segundo lugar, la Reforma del Código Penal. En tercer lugar, se prevé que la Ley Reguladora del Estatuto del Alto Cargo incluya el requisito de idoneidad, teniendo en consideración los principios de honorabilidad, experiencia y formación. En cuarto lugar, habrá de suponer los siguientes aspectos: esfuerzo en materia de conflicto de intereses; limitación de indemnizaciones y gastos de representación; refuerzo de mecanismos de prevención,

[165] Serra Cristóbal, Rosario, UNED, La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 277-322.
[166] Véase en la Red www.psoe.es [Consulta: 11/12/2014]. y en *El País*, 5 de noviembre de 2014, p. 18.

control y sanción; prohibición de tener participación, mayor del 10%, en sociedades que tengan cualquier vínculo con la administración. En cuarto lugar, se dispone una ley de actividad económica de los partidos políticos para que los partidos sean más austeros y transparentes, que incluirá: la prevención de casos de corrupción con más mecanismos de control; la prohibición de las condonaciones de deuda por parte de las entidades a partidos políticos; un límite de las subvenciones a los partidos; la obligación de rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas; vincular la financiación a la variación anual del gasto de los PPGGE; la disminución en un 20% de los gastos electorales; la ampliación de los plazos de prescripción de cualquier sanción; y la incompatibilidad de la corrupción con la pertenencia al partido[167].

La formación política Ciudadanos ha sintetizado, por su parte, el tratamiento de este asunto en diez grandes propuestas contra la corrupción, todas ellas muy contundentes. Cabe resaltar aquí, las que parecen más significativas: el apartamiento inmediato de cualquier cargo, público o de partido de los imputados por corrupción política; la responsabilidad patrimonial subsidiaria de los partidos políticos en casos de corrupción de sus cargos públicos; la prohibición de que las empresas hagan donaciones a los partidos, así como reducir a 50.000€ las de las personas físicas, prohibir las donaciones por parte de presidentes, consejeros delegados u otros directivos con responsabilidad directa o indirecta en la gestión de contratos con la Administración; y la obligatoriedad de celebrar elecciones primarias en los partidos políticos.[168] En los

[167] Véase en el sitio web del Partido Popular de As Pontes, http://www.ppaspontes.es/70-medidas-contra-la-corrupcion/ [Consulta: 24/04/2015].

[168] Véase *10 propuestas contra la corrupción y por la transparencia:* "1. Separar de inmediato de cualquier cargo, público o de partido, a imputados por corrupción política hasta la resolución completa del procedimiento judicial. 2. Responsabilidad patrimonial subsidiaria de los partidos políticos en casos de corrupción de sus cargos públicos. 3. Apartar de cualquier cargo público o de partido a todo representante que haya falsificado o engañado en relación a su currículum o su cualificación profesional o académica. 4. Prohibir que las empresas hagan donaciones a los partidos, reducir a 50.000€ las de las personas físicas y notificar al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses las donaciones mayores de 25.000€. 5. Prohibir las donaciones por parte de presidentes, consejeros delegados u otros directivos con responsabilidad directa o indirecta en la gestión de contratos con la Administración. 6. Prohibir las condonaciones de los créditos bancarios a partidos políticos. 7. Tipificar el delito de financiación ilegal de partidos políticos en el Código Penal con responsabilidad penal de los partidos políticos y sindicatos. 8. Obligar a los partidos a publicar en su Sitio Web sus reglamentos, estatutos, cuentas, ingresos y gastos electorales, presupuestos y procedimientos de control internos. 9. Exigir a los partidos la creación de un órgano interno anticorrupción con funciones preventivas y de control. 10. Elegir a los candidatos mediante un sistema de elecciones primarias", en el Sitio Web de Ciudadanos, https://www.ciudadanos-cs.org/10-propuestas-contra-la-corrupcion [Consulta: 24/04/2015].

pactos con otros partidos efectuados con posterioridad a las elecciones locales y autonómicas de 2015, la formación política Ciudadanos ha exigido alguno de estos requisitos, como el compromiso de efectuar primarias por parte de otros partidos políticos.

3.5. LA TRANSPARENCIA

En esta cuestión Señala Aranda Álvarez: "*La transparencia, la probidad y el buen gobierno son pautas de actuación pública que cada día adquieren más importancia para el desarrollo de los países, el fortalecimiento de la democracia y las relaciones internacionales en general. Sin embargo, pese a que la transparencia y el buen gobierno forman parte del* ADN *del Estado democrático, siempre han existido importantes espacios de opacidad en su organización*".[169]

Sin embargo, se hace hincapié en que estamos especialmente atrasados en la cuestión de la opacidad de las Instituciones y, por ende, del gasto público. En síntesis, se puede aseverar que nuestra transparencia es muy escasa, sobre todo si la comparamos con algunos países europeos. Cabría citar al respecto la transparencia de las casas reales danesa o noruega, las cuales especifican minuciosamente sus gastos.[170]

En esta materia de transparencia, desde nuestros parámetros, puede parecernos anecdótica o, incluso, pintoresca la pionera Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas de Suecia, mediante la cual, ya en 1776, se legisla, por primera vez en el mundo, sobre la transparencia. Con ella, dicho país contó con una barrera frente a las actuaciones ilegales o corruptas.

[169] Aranda Álvarez, Elviro, Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", N. 5, 2013, Junio 2013,pp. 214-229; p. 215.
[170] Véase http://vozpopuli.com/actualidad/32720-transparencia-en-la-corona-la-casa-real-no-esta-obligada-a-detallar-sus-cuentas [Consulta: 12/08/2015].

No es casualidad el que tal medida viniera posteriormente acompañada de un despegue económico[171]. Se ha considerado también que otros ejemplos históricos demuestran cómo el avance hacia un Estado de Derecho –distanciándose de las Instituciones del *ancien régime*–, ha supuesto abonar el terreno para el desarrollo. De esta manera, la Revolución Gloriosa de 1688, en Inglaterra, con su *Bill of Rights* de 1689, permitió colocar a este país en la vanguardia de la consecución de un sistema parlamentario, lo que coadyuvaría su conversión en la potencia hegemónica que fue por aquél entonces. Igualmente, Holanda, que en esa misma época, el siglo XVII, abogó por una tolerancia tanto religiosa como política y un liberalismo en los diversos campos, posibilitó la denominada Edad de Oro de los Países Bajos. Un siglo después EEUU dio su paso hacia el constitucionalismo, lo que llevaría a situar a este país como primera potencia mundial. La propia Francia revolucionaria adquirió rápidamente los rasgos de una potencia. Si bien es verdad que hay otros factores como el colonialismo, puede inferirse que el avance en las libertades ha posibilitado el progreso especialmente a largo plazo.

Siguiendo más específicamente con la transparencia en el Derecho comparado, es verdad que el hecho de que Suecia hubiera avanzado tan temprano por este camino constituye una excepción, porque habrá que esperar dos siglos más a su reconocimiento en Finlandia (1951), en Estados Unidos (1966) y en Dinamarca (1970). Posteriormente, la "tercera ola" de transiciones a la democracia, como la denominara Huntington,[172] supondría que en los últimos cinco años del siglo XX más de 40 países del mundo legislaran reconociendo las exigencias en lo relativo a la transparencia.[173]

Hoy día cuentan con legislación sobre transparencia la mayor parte de los países de nuestro entorno. En tal sentido, también para la Unión Europea constituye un principio fundamental; esto tiene su reflejo en la normativa específica en materia de transparencia, además, ha creado su Portal de la Transparencia y su propio Registro, el cual ofrece a los ciudadanos un acceso a la información sobre quienes intervienen en

[171] Cfr. Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E., "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", *Cuadernos de Transparencia*, N. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 1ª edición 2005, p. 5.
[172] Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press: Norman, Oklahoma, 1991.
[173] *Loc. cit*., Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E., 1970, p. 7.

actividades destinadas a influir en las decisiones de la Unión Europea, los intereses que persiguen y los recursos que invierten en dichas actividades. Asimismo, establece un código de conducta único que obliga a las organizaciones y a los autónomos que lo aceptan a cumplir las normas y respetar los principios éticos. Un mecanismo de denuncias y sanciones garantiza el cumplimiento de las normas y permite sancionar las infracciones del código.[174]

Sin embargo, en aras de mostrar los diversos enfoques que se vierten al respecto, cabe citar la existencia de determinadas discrepancias, como la publicación en 2014 por parte de la ONG Transparencia Internacional de un Informe muy extenso en el que, si bien se reconoce la existencia de una amplia legislación contra el fraude y la corrupción, no obstante se vierten también algunas críticas hacia la Unión Europea, tales como la falta de transparencia o el que exista una "autorregulación" con respecto a los comités éticos.[175]

Con respecto a España el Comité de Transparencia Internacional señaló diversos aspectos, entre los que se incluyen los siguientes:

–Exclusión de las listas electorales de los procesados por corrupción.

–Declaración y publicidad de bienes, patrimonio e intereses
de todos los cargos políticos.

–Reforma de la legislación sobre financiación de partidos políticos y campañas electorales.

–Obligatoriedad de rendir públicamente cuentas por parte de los partidos políticos, especialmente sobre las campañas electorales y sus gastos.[176]

[174] Véase el Portal de Transparencia de la UE en http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm [Consulta: 12/03/2015]. y el Registro de Transparencia de la UE en http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do [Consulta: 12/03/2015].

[175] Véase el sitio web de Transparencia Internacional en http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/eu-integrity-study/ [Consulta: 12/03/2015], donde se sintetiza la función de del antedicho Informe mediante la siguiente dicción: "*In 2013 and 2014, the Transparency International EU Office has been conducting a study of the EU's integrity system. This project looks at corruption risks in 10 EU institutions, examining the rules and practices designed to prevent corruption occurring internally in these institutions, as well as how each institution is fostering public sector integrity, and also contributing to the wider fight against corruption in Europe. In April 2014, the first EU Integrity System Report was published*".

[176] Véase www.transparencia.org.es

En España ha entrado en funcionamiento el Portal de Transparencia vinculado, precisamente, a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Dicha Ley da los primeros pasos en el buen camino, aunque, como ya se viene a reconocer en el Preámbulo de la misma:

> "(…) *esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento*".

Otro argumento que es considerado de manera muy crítica por algún autor e incluso más aún desde el seno de las propias Instituciones, pero que se quiere añadir en favor de la transparencia, consiste en que no se debe olvidar que el ciudadano, cuando menos, tendría que poder conocer en qué se gasta el dinero público, por un lado, debido su calidad de contribuyente, que debería implicar la posibilidad de saber lo que se hace realmente con los impuestos, y, por otro lado, ante la congruencia con un principio imprescindible en todo Estado democrático: la soberanía popular. De hecho el propio concepto de los presupuestos del Estado supone el que se apruebe y se controle su ejecución por parte del Parlamento, en cuanto que es el órgano que representa al pueblo.

En consecuencia, tal posibilidad de acceso no debería estar reducida al mero conocimiento de las grandes magnitudes del gasto público, sino que debería ser factible poder acceder libremente a las facturas, a los procedimientos de contratación pública o a los procedimientos de acceso a la función pública, y, en los casos de libre designación de los cargos públicos, a todo su procedimiento en el cual, por cierto, debería ser obligatorio realizar un *iter* procedimental mínimo que incluyera las motivaciones que llevan a tomar la decisión.

De esta manera, se permitiría poder verificar la finalidad pública específica de todo acto administrativo y, más concretamente, de todos y cada uno de los gastos públicos. Ello supondría una transparencia prácticamente al máximo nivel y un gran control democrático de carácter gratuito y muy efectivo. Significaría una auténtica revolución regeneradora, pues no hay que perder de vista cómo en los casos de corrupción, o incluso de meras corruptelas, en la mayoría de los casos el mero hecho del conocimiento público las ha cortado de raíz como ha acontecido con las tarjetas *black*

de Bankia o con los viajes privados realizados con cargo al dinero público por personas que ocupan puestos de relevancia institucional.[177]

Históricamente podemos remontarnos al origen concreto del parlamentarismo, que data de la Baja Edad Media, precisamente cuando se exigió que una curia en la que estuvieran presentes los representantes estamentales asesorara al Rey y que fueran ellos los que aprobaran los impuestos y los gastos extraordinarios del Monarca para las guerras. No cabe olvidar que el derecho al voto, junto con el deber de pagar impuestos, han sido los pilares sobre los que se ha construido la formación del Estado moderno.

Además de lo apuntado, los límites a la corrupción se fortalecerían considerablemente con la carga de la prueba de la justificación del origen de los capitales, así como con la penalización contundente de la ausencia de su justificación. Lo cual supondría una última garantía cuando fallaran las barreras institucionales. Además, esto se podría complementar de manera realmente efectiva con una actuación encaminada a la supresión de los paraísos fiscales. Tal actuación debería impulsarse mucho más de lo que simplemente ha empezado a apuntarse hasta la fecha presente en los diversos foros internacionales, como el G-20, la OCDE o la Unión Europea.

Se concluye este apartado con la afirmación de Aranda Álvarez de que "*solo con una política de transparencia y buen gobierno es posible generar la confianza en los poderes públicos necesaria para corregir la crisis institucional en la que vivimos*".[178]

3.6. INDEPENDENCIA DE OTRAS INSTITUCIONES

Analizando otros órganos muy relevantes, se observa que este problema aparecerá igualmente, como ocurre en el caso del Defensor del Pueblo, incluso los que tienen que "supervisar" a la Administración, o el Tribunal de Cuentas, que, según la

[177] Carlos Dívar, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, pagó con el erario público 32 viajes de lujo de carácter particular.
[178] Aranda Álvarez, Elviro, *loc. cit.*, 2013, p. 214.

Constitución, es "*el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*". Teniendo en cuenta la naturaleza y relevancia de sus funciones, es obvio que ambos órganos constitucionales deberían tener independencia en sus actuaciones; sin embargo, en la práctica, los miembros del Tribunal de Cuentas se eligen por el Parlamento, concretamente, seis consejeros a elección del Senado por mayoría de tres quintos y seis consejeros a elección del Congreso, por igual mayoría, lo cual supone, en realidad, un reparto entre los partidos políticos. Por lo que se refiere al Defensor del Pueblo, este se elige por mayoría cualificada, en la que participan ambas Cámaras.[179]

La antedicha elección partidista puede llevar a poner en tela de juicio la independencia de la actuación de los miembros del Tribunal de Cuentas en sus funciones de control sobre el gasto e ingreso público, debido a que sus puestos de trabajo dependen de la esfera política, la misma que, a su vez, ocupa prácticamente las cúpulas de todas las Instituciones que han de ejercer de frenos y contrapesos. Esta es la causa principal por la cual tienden a fallar, en general, las Instituciones que se encargan de efectuar funciones de control.

Con respecto a los tribunales de cuentas, las Entidades especializadas entienden que "*solo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidos contra influencias exteriores*".[180]

Si a esta elección partidista de la cúpula del Tribunal de Cuentas se añade el que ha funcionado claramente la endogamia a la hora de acceder a la función pública, la conclusión es que esa objetividad teórica queda cercenada. Una pregunta –que puede pecar de capciosa pero que resulta muy ilustradora sobre el cumplimiento de su función de control–, que se le puede hacer a dicho órgano es la siguiente: ¿Cuántos casos de corrupción ha destapado este Tribunal? Aunque haya de reconocerse que últimamente ha llevado a cabo algunas actuaciones, han tenido un carácter mínimo, o en muchos casos han seguido siendo inexistentes.

[179] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.
[180] Véase, *La Declaración de Lima de 1977*, auspiciada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Con relación al intento de evitar la endogamia en esta Institución (reconocida por ella misma), una posible solución al respecto podría consistir en que no tuviera las atribuciones de acceso a la función pública, incluso ante el hecho de tener mayor o menor autonomía. Esto sería extensible a múltiples organismos, como por ejemplo ocurre en cada Universidad y, curiosamente, en cada uno de los 8.122 Ayuntamientos, además de otras instituciones, tal cambio tendría un peso significativo, dada la cifra de 556.260 funcionarios, etc.,[181] pues en dichos organismos muchos se conocen, prácticamente a nadie de los que allí tienen su puesto de trabajo le es indiferente el resto del personal, además, las influencias de los grupos o camarillas pueden llegar también a los candidatos; asimismo tampoco puede obviarse la dificultad de discrepar con respecto al apoyo a un candidato que goza de un respaldo oficioso.[182]

Estas dificultades incluyen, claro está, a los que participan en los procesos de selección. Por ello, se entiende que deberían realizarse oposiciones, de manera general, a nivel nacional o incluso con el fin de la objetividad podrían estudiarse otras posibilidades, como la participación de personal de la Unión Europea en el proceso selectivo, o –recordando la Grecia clásica–, formando los órganos de selección mediante un riguroso sorteo, cuyos resultados podrían cogerse de algún tipo de lotería, entre especialistas de diversas profesiones numerados en un listado público. A su vez, se podrían dividir las pruebas por especialidades (por ejemplo, Derecho público, contabilidad, Derecho privado, Derecho internacional, etc.) y que cada aspirante que hubiera aprobado eligiera la Institución de destino, además del puesto, según el orden de las calificaciones de dichas oposiciones. Esto redundaría claramente en una objetividad de las Administraciones Públicas mucho mayor que la actual.

Tal interpretación se debería extender a todas las Instituciones y a los órganos

[181] Según los datos del Ministerio de Hacienda.
[182] Los datos del Registro de Entidades Locales muestran que cuando se redacta en 2009 un Estudio, en España había 8.112 municipios, y se estaba a la espera de la creación de tres nuevos. Dicha cifra que además crece moderadamente. Ello a pesar del descenso de población en los municipios pequeños y de la crisis económica. Véase *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*, Ministerio de Política Territorial, Secretaría General Técnica, 2009, p. 10. García Fernández, Paulino, *Población de hecho en los municipios de España (1900-1991)*, Obra social de la Confederación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1994.

que las componen, incluso aunque tuvieran reconocida su autonomía, pues esta, no puede vaciar de contenido el artículo 23.2 de la Constitución, que reconoce el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, que abarca –según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional–, tanto el derecho de acceso a cargos públicos representativos como el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad, reconocidos en el artículo 103.3 de la Constitución española. Dicho artículo 23.2 se encuentra en el núcleo duro de la Constitución, lo que supone, entre otras garantías, una mayor protección frente a su reforma, su regulación mediante ley orgánica; o el que, ante su violación, se reconozca la posibilidad de un recurso judicial preferente y sumario, además del recurso de amparo constitucional.

En síntesis, la vulneración del antedicho artículo, ubicado en la parte dogmática más protegida de la Constitución, supone que esté subordinando a otros conceptos o enunciados normativos.

Parece pertinente recordar a este respecto la clara línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional que en su Sentencia 122/1983, de 16 de diciembre, se afirma que "*siendo posible dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme a ella, debe admitirse la primera"*.

Otra Sentencia, más específica a los efectos que aquí nos ocupan, es la Sentencia 26/2004, de 26 de febrero, la cual, en su fundamento jurídico sexto, afirma que:

> "*Para llevar a cabo esta labor hermenéutica hemos de guiarnos por el principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales*".

Debemos subrayar que no solo se está defendiendo este derecho de igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos aisladamente, sino, por encima de otras cuestiones su importancia como elemento del propio Estado democrático de Derecho, que dejaría de existir si no funcionaran realmente los frenos y contrapesos inherentes al mismo.[183]

[183] "*Los "frenos y contrapesos" no son un fin en sí mismos, sino un instrumento para asegurar otros objetivos, tales como la equidad, el control de la corrupción, etc.*". Cfr. en The Electoral Knowledge

Frente a la reforma propuesta para proveer puestos de las Administraciones Públicas, en particular para las que tengan asignadas funciones de control, cabe criticar especialmente el funcionamiento de Instituciones cuyos puestos se eligen todos por el procedimiento de libre designación –lo que, lógicamente, supone también el libre cese– razón suficiente para que la objetividad de su actuación devenga en casi imposible: nunca se va a ir en contra de los que dirigen, es decir, de los propios políticos. En el caso excepcional de que una persona se opusiera a lo que entiende como una actuación errónea o ilegal lo más probable es que terminara siendo apartado y, en cualquier caso, no sería sencillo que consiguiera cambiar una Institución con tales características. Además, estos miles de cargos totalmente hermanados a los partidos políticos mayoritarios son un obstáculo real a cualquier posible reforma institucional encaminada a la superación de los defectos que se están señalando.

Se llega incluso al absurdo de crear algún puesto en el cual quien lo ocupa tiene que controlar actuaciones de aquéllos de quienes depende su promoción o sus retribuciones (en algunos casos, y no es casualidad, muy elevadas). Frecuentemente, quienes dirigen una Institución pueden tener en ocasiones un gran interés en que la actuación de un empleado público en el desempeño de sus funciones vaya en un determinado sentido, bien en la propia gestión, bien en una actuación fiscalizadora. Tal como están diseñadas en la práctica muchas Instituciones puede ser relativamente fácil conseguir ese resultado, los cual sin duda implica una perversión de los principios constitucionales.

En todo caso, debería existir algún tipo de puestos relevantes –que tienen encomendadas funciones de asesoramiento, intervención, selección de personal o contratación pública–, que no deberían depender de quienes dirigen esas Instituciones, puesto que en los mismos se tienen intereses privados en una parte de sus actuaciones, y que, además, se nombra y, por tanto, también se puede destituir al que desempeña esas funciones, quien, a su vez, suele depender de ellos para su futuro profesional, pues, incluso aunque sea funcionario, pueden nombrarlo en un proceso de libre designación –y por tanto de libre cese– o incoar un posible expediente disciplinario u otra de las

Network ACE, (Administración y Costo de Elecciones), esta entidad se detallará más adelante al tratar el sistema electoral británico, http://aceproject.org/main/espanol/pc/pc28.htm [Consulta: 18/09/2015].

diversas posibilidades existentes en la función pública para apartarlo del puesto.

No cabe confundir este planteamiento con la posible opción de llevar a cabo técnicas de racionalización del Sector Público, que por diversas razones como la eficacia puedan llevarse a cabo por empresas privadas mediante técnicas como la externalización de servicios en las Administraciones Públicas de mantenimiento, limpieza, informática, etc. Queda claro que no se hace referencia aquí esta clase de funciones. Tampoco supone necesariamente que se esté optando por la máxima funcionarización posible.

Todo este problema abordado es cada vez más frecuente y, –se recalca–, que es la mayor causa de la corrupción. Cabe el ejemplo de los Secretarios-Interventores de Ayuntamiento, que antes eran funcionarios estatales que garantizaban la legalidad del gasto público de los ayuntamientos, ya los que, hoy en día, se les ha modificado su situación teniendo que reparar los actos de aquellos que deciden sus complementos retributivos, lo que imposibilita la objetividad requerida en su trabajo. Cabe propugnar la existencia de un Cuerpo de Interventores del Estado que abarque a todas las instituciones sin excepción, y a todo el dinero público, tanto gastos, con independencia de cuál sea su destino, como ingresos.

Además del control del sector público, resulta también crucial emprender las reformas pertinentes a fin de incrementar la transparencia y la fiscalización de las subvenciones u otras transferencias dinerarias a otras entidades no públicas, asociaciones, fundaciones, etc., que reciben crédito presupuestario, incluyendo de manera muy especial a los partidos políticos. A tal efecto, los partidos deberían estar obligados a que la publicidad de sus cuentas abarquen todos sus gastos y todos sus ingresos (lo que incluiría subvenciones, donaciones y todo tipo de financiación, incluyendo asociaciones afines a los mismos). En general, la falta de transparencia es una materia en la que estamos muy atrasados en contraste con países de nuestro entorno.

Además, también en cuanto a los partidos políticos, habría que llevar a cabo otras medidas relevantes como la prohibición de que las empresas hagan donaciones a los partidos, u otros tipos de actuaciones que suponen beneficios como nombrar a

políticos en puestos, que suelen ser extraordinariamente remunerados y de mínimo trabajo, ponerles sobresueldos, trabajos extras altamente cotizados de asesoría o limitar, en general, la cuantía de las donaciones. Las denominadas "puertas giratorias" entre dirigentes de altos puestos políticos con funciones de gobierno y puestos de alto nivel de empresas es un problema bien conocido en España, aunque por supuesto no se limita a nuestro país. Aunque cabe añadir que en el caso español no existe apenas regulación para enfrentarse a él y evitar así ciertos casos que podrían darse de tráfico de influencias y de corrupción.

Otro aspecto susceptible de mejora se refiere a la necesidad de potenciar las garantías de la independencia del Gobierno con relación al poder del mundo empresarial, del que la opinión pública considera en general que se encuentra excesivamente privilegiado con respecto a la media ciudadana, a la vez que excesivamente conectado con la élite política. A tal fin, una de las diversas medidas a aplicar se referiría a la necesidad de incrementar sustancialmente el plazo legal vigente de dos años para poder pasar desde la política a ocupar un puesto en alguna empresa relacionada con el cargo político que se tuvo.

En este sentido, Enrico Spagna-Muso ha observado que si "*la tarea del constitucionalismo dieciochesco fue la garantía de los derechos de los ciudadanos en contraposición con el poder del Estado y en el diecinueve garantizar constitucionalmente el reconocimiento del poder trascendental de las asociaciones intermediadoras entre el ciudadano y el Estado, el objetivo del constitucionalismo contemporáneo es el de proteger al ciudadano frente a estas asociaciones, tanto en lo que se refiere a su función de intermediario, cuanto en lo que afecta a las relaciones entre ellas y el Estado. Si de hecho no se consigue actuar correctamente, la soberanía popular, el teórico pluralismo político, terminarán por convertirse, en la práctica, en una especie de neofeudalismo social, y el Estado, con todas sus prohibiciones y garantías, resultará aún más inaccesible*".[184]

[184] Spagna-Musso, Enrico, "Ciudadanos e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", *Revista Facultad de Derecho Universidad Complutense*, n. 15, Madrid, 1989, pp. 717-718.

3.7. FRENOS Y CONTRAPESOS INSTITUCIONALES

Debe hacerse hincapié en que siguen siendo fundamentales las tesis de los frenos y contrapesos, que se han ido desarrollando a lo largo de la historia de las teorías políticas, ya desde el mundo antiguo, con Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón o más recientemente, Locke. Ahora bien será Montesquieu quien formulara la división de poderes en 1748, de forma bastante similar a como se ha tendido a reconocer en casi todo el Derecho comparado, con más o menos efectividad real, de tal modo que todavía sigue teniendo gran relevancia y actualidad plena su máxima de que "*todo poder tiende a expandirse hasta que encuentra verdaderos límites de otro poder*".

En definitiva, todos los mecanismos de contrapeso y, de manera especial, ese otro poder –el judicial, que es el que más puede limitar al poder político–, tienen que estar dotados adecuadamente para superar los múltiples obstáculos, en los que se incluye la dilación que sufren los casos relativos a la corrupción.

Dentro de la teoría política, es amplísimo el elenco de autores que hacen hincapié en las ideas relativas a la necesidad de establecer restricciones al propio poder político. Se pueden citar al respecto otras aportaciones –que no por ser conocidos dejan de ser muy clarificadores–, como el del británico del siglo XIX, Lord Acton, cuando resume esta concepción con la famosa máxima: "*power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*"[185]

A este respecto, cabe traer a colación a otro autor, Saint-Just, quien aseveraba que las instituciones en un pueblo libre son la garantía del Gobierno contra la corrupción de las costumbres y la garantía del pueblo y del ciudadano contra la corrupción del Gobierno.[186]

No hay que perder de vista que estamos ante una cuestión central de la política, que consiste en la ardua tarea de poder controlar de manera efectiva a quienes ejercen realmente el poder. Tarea que precisamente puede considerarse como una meta

[185] Dalberg-Acton, John, *Carta* al Obispo Mandell Creighton, 5-IV-1887.
[186] Véase el texto póstumo del revolucionario francés Saint-Just, Antoine Louis, (1768-1794), *Las instituciones republicanas*, 1794.

irrenunciable a la que siempre hay que aspirar y, además, se debe intentar llevar a efecto.

Esta idea recuerda al elitista Michels con su clásica "Ley de hierro de las oligarquías", la cual viene a significar la tendencia antidemocrática que se da en toda organización, dado que las formas oligárquicas son inmanentes en ellas. Por eso llega a afirmar que quien dice organización dice oligarquía, es decir, para él nunca se llegaría a conseguir democratizar una organización.[187]

En este sentido, es bastante gráfica su descripción expuesta *infra*:

> "*La evolución histórica se burla de todas las medidas profilácticas adoptadas para prevenir la oligarquía. Si hubiera leyes sancionadoras para fiscalizar el dominio de los líderes, serían las que se debilitarían paulatinamente, y no los líderes. A veces, no obstante, los principios democráticos traen consigo, sino una cura, al menos un paliativo para el mal de la oligarquía*".[188]

Aunque se entienda que Michels tuviera cierta parte de razón, cabe discrepar en cuanto a su enfoque ideológico y a su reduccionismo tan pesimista, pues llega a comparar los intentos democráticos con la búsqueda de un tesoro inexistente en un terreno propio con los meros beneficios que se reducirían a remover y airear la tierra facilitando su fertilidad.

Sin perjuicio de tal consideración, cabría razonar que es tanto lo que se ha avanzado –en unos países más y en otros menos–, que no se debería renunciar a esa aspiración constructiva tan humana y natural, de mejorar realmente.

Este aspecto lo sintetizaría el ilustrado Holbach mediante la siguiente manifestación:

---

[187] Michels, Robert, *Political parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies*, The Crowell-Collier Publishing Company, 1962, pp. 18-19.
[188] Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1979, p. 193.

> "*El amor al poder, a la independencia y a la libertad, son pasiones propias del hombre*".[189]

Puede observarse recapitulando que se no cumplen adecuadamente los mecanismos institucionales para controlar al propio Poder Político y, por ende, este Poder se distancia en bastantes ocasiones de una actuación objetiva y adecuada en el cumplimiento de los fines públicos, especialmente en el ámbito de lo económico. Mucho menos control aún se tiene con respecto a otras esferas de poder como el capital o las organizaciones internacionales y supranacionales.

En consecuencia, el ciudadano se siente muy insatisfecho, pues considera que quedan escasos resquicios para poder exigir responsabilidad y además, piensa que la principal responsabilidad que el ciudadano puede ejercitar formalmente, la de carácter político, se encuentra muy reducida.

Todas las disfunciones apuntadas reflejan la existencia de relevantes defectos institucionales, los cuales recuerdan a la crítica que hiciera David Hume a su Constitución del Reino Unido, en el último tercio del siglo XVIII –con respecto a los abusos del Primer Ministro Walpole, obligado a dimitir bajo la amenaza del *impeachment*–, cuando consideraba lo siguiente:

> "(…) *un gobierno republicano y libre sería un absurdo si los frenos y controles previstos en la Constitución no tuviesen verdadera influencia y no hiciesen conveniente, incluso para los malvados, mirar por el bien público*".[190]

A su vez, añadía el siguiente pasaje:

> "*Si nuestra Constitución fuese realmente ese noble edificio, orgullo de Britania, envidia de nuestros vecinos, alzado por el esfuerzo de tantos siglos restaurado a costa de tantos millones y cimentado por*

[189] Heinrich Dietrich Von Holbach, Paul, *Système Social, ou Principes naturels de la morale et de la Politique, avec un examen de l'influence du gouvernement sur les mœurs*, (1773), París, Negrete, 1822, vol. I, p. 196.
[190] Hume, David, *Ensayos políticos*, Unión Editorial, Barcelona, 1975, p. 24.

tanta sangre vertida; si nuestra Constitución mereciera en alguna medida tales elogios, no hubiera permitido nunca que un ministro débil y malvado gobernase a sus anchas durante veinte años".[191]

3.8. LA DESAFECCIÓN CIUDADANA

3.8.1. La opinión pública

La crisis política, que en España había venido avanzando durante las últimas décadas, ha sido especialmente espoleada por la dureza de la situación socioeconómica más reciente. A ello hay que añadir los diversos incumplimientos de algunas reglas básicas que caracterizan a un Estado democrático de Derecho, sobre todo como consecuencia de ciertos episodios de corrupción, todo lo cual ha desembocado en un notable malestar ciudadano.

Si bien en una democracia (representativa) es evidente que lo definitivo son las urnas, determinados analistas han señalado que la necesaria legitimidad del sistema democrático requiere tener en consideración la opinión de la ciudadanía. Baste recordar la formulación de Habermas sobre el concepto de la opinión pública, el cual queda vinculado a una función garantizadora de la democracia. En síntesis, su concepto de la opinión pública se forma en un proceso racional de consenso en el seno de la sociedad, otorgando legitimidad al régimen democrático.[192]

El citado malestar queda patente en los múltiples estudios y encuestas que reflejan, claramente, las opiniones de los ciudadanos. Por tanto, se conocen perfectamente las opiniones sobre los defectos que tienen nuestras instituciones. De este modo, en las encuestas del CIS puede observarse que, entre los problemas principales que existen actualmente en España, para los ciudadanos "la corrupción y el fraude" han llegado a ocupar el segundo puesto y "los políticos" (profesionales de la política)

[191] *Ibid.*
[192] Habermas, Jürgen, (1990), *Historia y Crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gili, España.

ocupan el cuarto[193].

3.8.2. Especial desafección con los partidos políticos

Además del conocimiento de los problemas o defectos, se conocen igualmente a la perfección las posibles medidas a las que aspira la ciudadanía para atajar dichos problemas, entre las cuales se resaltarán a continuación las que pueden considerase más relevantes.

Una medida se refiere a la necesidad de que se realicen elecciones primarias en las formaciones políticas, lo que supone mayor competitividad en su seno. Esto va a significar necesariamente una presión mucho mayor para mejorar la actuación de los líderes, lo que se extiende en cierta manera al propio partido. Las primarias que suponen elegir a las personas que deben encabezar una lista electoral –en lugar de ser elegidas por la dirección de los partidos políticos–, pueden llevarse a cabo por los militantes, o incluso cabe ampliarlas a los simpatizantes. El apoyo a las mismas ha ido creciendo en los últimos años, de esta forma en alguna encuesta ha llegado a estar de acuerdo casi la gran mayoría de los ciudadanos (concretamente el 93%).

Ante este apoyo a la democracia interna en los partidos políticos, que además ha ido al alza, no es casualidad que la nueva competitividad ahora existente entre las fuerzas políticas, a su vez, haya reforzado el incremento de este tipo de elecciones. Hay que tener en cuenta que las primarias internas permiten ver las divisiones internas en las formaciones políticas, lo que suelen penalizar los votantes.

Otra cuestión igualmente vinculada con la democracia en los partidos políticos, se refiere a la posibilidad de ampliar la participación política del ciudadano al respecto. En este sentido, otros países de nuestro entorno reconocen las posibles fórmulas de listas electorales abiertas, en las cuales se permitiría a los votantes cambiar el orden de

[193] Estas preguntas del CIS se contestan mediante multirrespuesta, por lo que se puede contestar más de una respuesta.

los candidatos o, incluso, tachar algunos. A favor de estas técnicas se declararía una inmensa mayoría (concretamente el 85% de los ciudadanos).

En esa misma orientación va también la aspiración ciudadana referida a que las decisiones políticas estén más cercanas a la voluntad de los ciudadanos, es decir, que los políticos estén más pendientes y hagan más caso, ante todo, a lo que piensan y quieren sus votantes (aquí se encontrarían el 83% de los encuestados).[194]

A este respecto, los datos exactos publicados en octubre de 2014 son muy poco halagüeños, muestran cuatro problemas principales: el primero es "el paro" con un 76,0%; el segundo "la corrupción y el fraude" con un preocupante 42,3; el tercero "los problemas de índole económica" con un 27,0; y el cuarto "los políticos en general, los partidos políticos y la política" con un 23,2.[195]

Este desencuentro con los dirigentes políticos tiene un trazado que viene desde muy lejos. Así, cabe remontarse a autores elitistas como Michels, aunque entonces era aún muy excepcional; otros no tan lejanos como Maurice Duverger, empiezan a reflejar todavía de manera incipiente este problema, en 1951, cuando publica su obra clásica sobre los partidos políticos. En todo caso lo aborda muy adecuadamente, mediante la siguiente dicción:

> "*¿Sería más satisfactorio un Estado sin partidos? He aquí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión pública, si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que éstos pudieran conocer las tendencias de aquéllos? ¿Estaría mejor preservada la libertad, si el gobierno no encontrara ante sí más que individuaos asilados, no coaligados en formaciones políticas?*".[196]
>
> "(...) *En el s. XIX, cuando los poderes económicos y financieros eran los únicos que disponían de la prensa, de los medios de comunicación y de propaganda, y de un aparato de organización de los electores, la democracia no existía: el crecimiento de los partidos, y*

[194] Véanse los datos en López Vega, Antonio, "Pulso de España", Ediciones *El País*, 2014.
[195] CIS, *Tres problemas principales que existen actualmente en España la clase política (Multirrespuesta %)*, octubre de 2014.
[196] Véase Duverger, Maurice, *op. cit.*,1957, p. 449.

> *especialmente de los partidos obreros, ha permitido, por sí solo, una colaboración real y activa del pueblo entero en las instituciones políticas*".[197]

Añade las consecuencias que se derivarían de dicha hipótesis de un Estado sin partidos:

> "(...) *Un régimen sin partidos es necesariamente un régimen conservador. Corresponde al sufragio censitario, en el que traduce un esfuerzo por paralizar el sufragio, imponiendo al pueblo dirigentes que no emana de él: está todavía más lejos de la democracia que le régimen de los partidos. Históricamente, los partidos nacen cuando las masas populares han comenzado a entrar realmente en la vida política: han formado el marco necesario que les permite reclutar en sí mismas a sus propias élites. Los partidos son siempre más desarrollados en la izquierda que en la derecha, porque son siempre más necesarios en la izquierda que en la derecha. Suprimirlos sería, para la derecha, un medio admirable de paralizar a la izquierda*"[198].

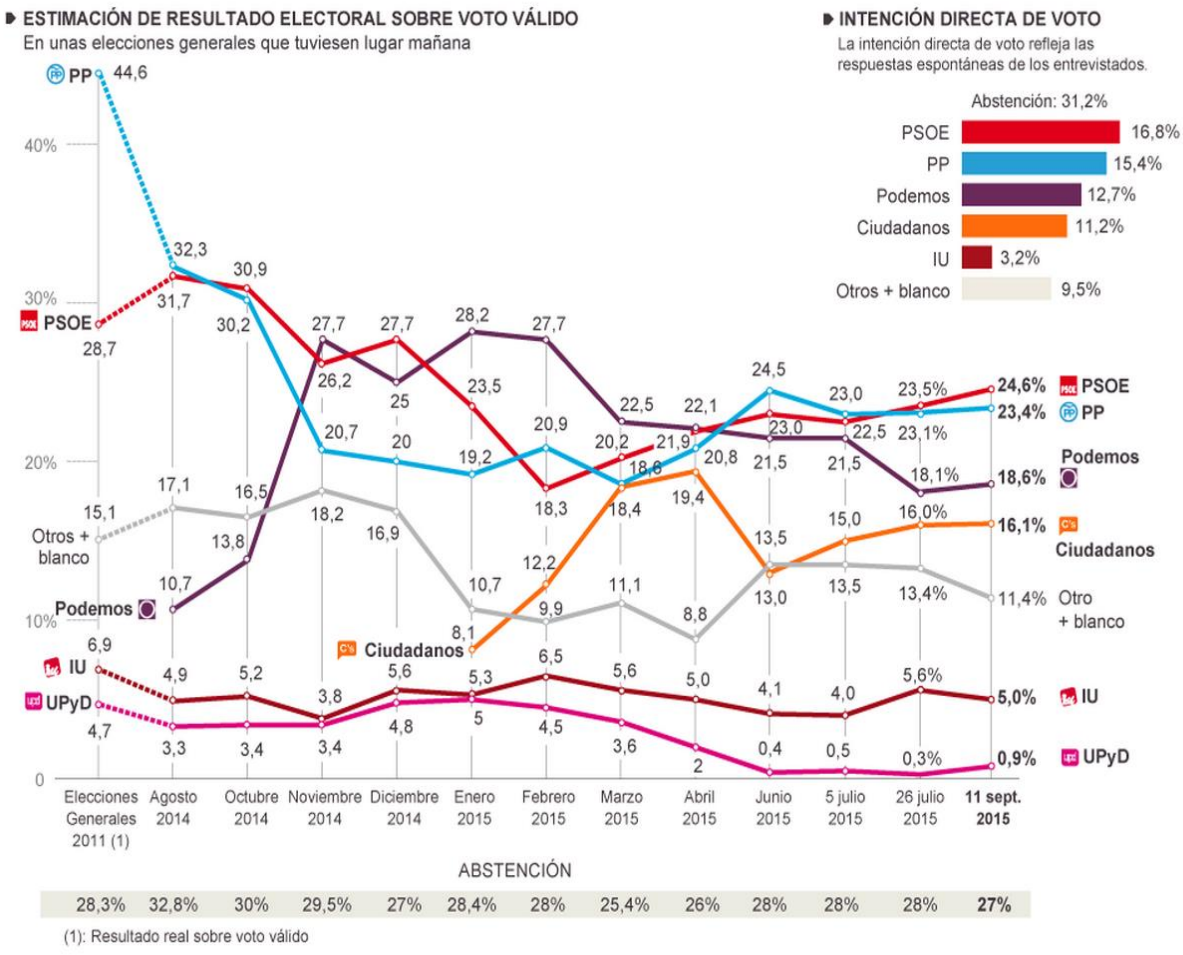
3.8.3. La opinión pública y los partidos políticos

En las elecciones europeas de 2014, aun teniendo un sesgo peculiar, se vieron reflejadas posturas tan críticas como esas, con una trasformación del bipartidismo imperfecto, que había venido funcionando durante décadas, y el crecimiento de otros partidos de implantación estatal, empezando por UPyD –nos referimos con anterioridad a su desplome–, y, después, otros como Podemos, partido que se caracteriza por ser muy crítico con el sistema político actual, en especial con los representantes políticos, y que creció muy rápidamente para sufrir posteriormente cierta inflexión. También ha crecido Ciudadanos y, además sigue cotizándose al alza, por lo que también puede preverse la posibilidad de que adquiera la función de un partido bisagra. Precisamente los tres partidos citados vienen propugnando la regeneración de la democracia. En abril de 2015, según las encuestas, se dio prácticamente un empate técnico entre las cuatro

[197] *Ibid.*, p. 451.
[198] *Ibidem*, p. 452.

fuerzas más relevantes (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos), llegando estas dos últimas fuerzas a disputar la primera posición entre el espectro político; sin embargo las dos fuerzas emergentes han perdido parte de esa situación ante cierta recuperación relativa de los partidos tradicionales.[199]

GRÁFICO 2: ESTIMACIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES SOBRE EL VOTO VÁLIDO; FUENTE METROSCOPIA



En las Elecciones autonómicas y locales celebradas en mayo de 2015 se produjo cierta caída del bipartidismo y la correspondiente subida de los otros dos partidos;

[199] Véanse las encuestas de Metroscopia relativas a mayo de 2015. Casqueiro Badalona, Javier, "El bipartidismo se asienta pero una mayoría de ciudadanos quiere pactos", *El país*, Política, 21 de septiembre de 2014, datos localizables en el sitio web http://elpais.com/elpais/2015/09/20/media/1442753500_929144.html [Consulta 22/09/2015]

Ciudadanos, que ha hecho una campaña y un Programa, además de unas exigencias para apoyar Gobiernos autonómicos, que podríamos calificar de duras. El otro partido emergente Podemos, con un crecimiento muy rápido y primer partido en votos entre la gente joven, tuvo un mayor éxito en las grandes ciudades donde generalmente se apuntan tendencias de futuro, frente al voto inercial de las zonas más despobladas. Es decir, si actuaran adecuadamente sus responsables en sitios como Madrid y Barcelona y especialmente si se presentaran unidos a otras fuerzas de izquierda habría posibilidades de que amenazaran el predominio del PSOE dentro de la izquierda, en caso contrario nuestra opinión es que resultarían castigada la dispersión tanto por el sistema electoral como por el electorado, como ha acontecido en algún otro caso como el de UPyD. Bien es verdad que ha reflejado un descenso tras dichos comicios. Una de las características de Podemos, es la de haber utilizado el término de "casta" para calificar a las élites políticas y económicas, lo que muestra su distanciamiento con el sistema político actual. Por cierto dichotérmino ya había sido utilizado hace bastantes décadas, así pues lo llega a utilizar en este sentido Duverger en 1951, para describir a los dirigentes de los partidos políticos; y ello a pesar de ser un defensor del sistema político de partidos.[200]

El nuevo cuatripartidismo que se ha forjado recientemente, refleja una fuerte crítica del ciudadano e incluso una convulsión del propio sistema político; esto es más relevante si se tiene en cuenta el hecho de que precisamente dicho sistema tiende a evitar la existencia de fuerzas emergentes, dado que los votos de los partidos minoritarios suelen estar muy penalizados. Con un escenario así, parece lógico que se sigan poniendo encima de la mesa muchas posibles soluciones de índole política. Buena parte de estas se refieren –o al menos incluyen– aspectos específicos del sistema electoral. Las líneas directrices de tales iniciativas se pueden sintetizar significando que en casi todas ellas se aspira a lograr un sistema más democrático que, a su vez, posibilite mejorar el control de los representantes políticos y de las Instituciones por parte de los ciudadanos. Es posible que a las reivindicaciones de Ciudadanos y Podemos relativas al sistema electoral se pudiera sumar el PSOE, si viera más amenazado su futuro con el mantenimiento del actual sistema electoral.

[200] Duverger, Maurice, Los partidos políticos, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 448.

En definitiva, las citadas consideraciones relativas a la opinión pública que, en buena parte, suelen coincidir con los estudios y las manifestaciones de expertos, reflejan una pérdida de legitimidad del sistema democrático vigente; esto lleva a la conclusión de que por parte de los gobernantes, Instituciones y partidos políticos se han de adoptar urgentemente respuestas reales y eficaces.

En este sentido, el expresidente del Tribunal Constitucional y académico, Jiménez de Parga llegó a afirmar lo siguiente:

> "(…) *muchos ciudadanos se hallan desilusionados con el sistema parlamentario y descrito en la Constitución.* (...) *El futuro de la representación política tiene que volverse a escribir*".[201]

En una línea similar, el constitucionalista Torres del Moral, partiendo de la consideración de que en nuestra democracia representativa "*la ciudadanía está descontenta ante la carencia de respuestas institucionales que hay a las demandas sociales*", llega a la conclusión –parafraseando la máxima de mayo del 68, "*la imaginación al poder*"–, de que para solventar los problemas actuales de nuestro sistema político se necesita "*la imaginación al papel, al papel del Boletín Oficial, hace falta imaginación para legislar coherentemente y buscar salida a estas grietas que presenta* (…) *la democracia representativa*".[202]

El que no se tomarán medidas efectivas en tal sentido alimentaría movimientos antisistema, populistas e incluso expresamente antidemocráticos, como han apuntado, con distintas matizaciones, diversos especialistas.

[201] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, p. 6.
[202] Torres del Moral, Antonio, *Luces y sombras de nuestro sistema democrático*, VVAA, INTECCA UNED, Audio, 30/09/2012, en el sitio web de la UNED, [Consulta: 16/08/2015].

PARTE III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

CAPÍTULO 4. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. PRINCIPALES RASGOS JURÍDICOS

4.1. RASGOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

4.1.1. El sufragio

Previamente a la descripción del sistema electoral español y análisis de sus principales deficiencias, así como las posibles soluciones a los mismos, se parte del reconocimiento de que este sistema ha sido un factor fundamental en favor de la gobernabilidad en España, dando lugar, de hecho, a la etapa democrática más larga de su historia.

Una descripción del sistema electoral, debe arrancar de su regulación básica, que se establece en los tres primeros apartados del artículo 68 de la Carta Magna con el siguiente tenor literal:

> *"1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.*
>
> *2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.*
>
> *3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a*

criterios de representación proporcional. "[203]

Los conceptos relativos al sistema electoral recogidos en dicho precepto son regulados en el Derecho Internacional. Estos coinciden exactamente con "*los cinco principios del patrimonio electoral europeo*" según la concepción del Consejo de Europa.[204]

La esencia de estos principios ya se venía reconociendo de antemano en el Derecho comparado y en los instrumentos internacionales básicos en materia de Derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 21.3 se recoge el siguiente fragmento legal:[205]

> "*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto*".

En un sentido muy similar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 25 reza del siguiente tenor literal:

> "*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas de los*

[203] Véase Álvarez Conde, Enrique, "Los principios del Derecho electoral", *Centro de Estudios constitucionales*, N. 9, Madrid, 1991.
[204] "El Código de buenas prácticas en materia electoral", Consejo de Europa, Directrices adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev*, p. 4. La Comisión Europea para la Democracia y el Derecho (Comisión de Venecia) es un organismo consultivo en materia de Derecho constitucional, creado en el seno del Consejo de Europa, que está integrado por expertos independientes de aproximadamente medio centenar de Estados. El Consejo de Europa -al igual que el patrimonio constitucional europeo-, tiene tres pilares: la democracia, los Derechos Humanos y el imperio de la ley.
[205] La Asamblea general de la ONU proclama en 1948 "*la Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción*"; la Declaración, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos (sobre el procedimiento de quejas individuales y la pena de muerte) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo, constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos, cfr. en el sitio web de la ONU, http://www.un.org/es/documents/udhr/ [Consulta: 16/11/2014].

siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

Siguiendo con el Derecho Internacional, se puede consignar también, el apartado 12 de la Declaración Universal sobre la Democracia de la UNESCO, donde se señala lo siguiente:

"*El elemento clave del ejercicio de la democracia es la celebración a intervalos periódicos de elecciones libres y justas, que permitan la expresión de la voluntad popular. Estas elecciones deben celebrarse sobre la base del sufragio universal, igual y secreto, de modo que todos los votantes puedan elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, apertura y transparencia, que estimulen la competencia política*".[206]

Dentro del Derecho Internacional, también el Protocolo Adicional de 1952 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas, establece en su artículo 3 la siguiente formulación:

"*Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo*".[207]

Igualmente en artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, en 1948, se reconoce lo siguiente:

"*Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de*

[206] La UNESCO, abreviatura del inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Organización, se creó en 1945, con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones; tiene actualmente 195 miembros y ocho miembros asociados. http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/ [Consulta: 20/12/2014].
[207] El Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales se publica en el BOE, N.11, de 12 de enero de 1991.

tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres".[208]

Estos enunciados jurídicos se reiteran en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 con el siguiente tenor literal:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".[209]

En definitiva, el Derecho internacional consagra reiteradamente este principio como un contenido crucial, hasta el punto de que integra a su vez, al menos en parte, la denominada faceta interna del principio de libre determinación.

En el Derecho español, la igualdad del sufragio es reconocida en el citado artículo 68.1 de la Constitución, aunque se puede desprender, también, de los artículos 1.1, 9.2, 14 y 23.1 de la misma.

[208] La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, 1948, véase http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/CADH/1969-CADH.htm#a23

[209] La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también denominada Pacto de San José, se celebró en San José (Costa Rica), del 7 al 22 de noviembre 1969, fue Suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos véase http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/CADH/1969-CADH.htm#a23

La exigencia constitucional de que el sufragio sea universal se establece en el artículo 68.5. Tal exigencia supone que la totalidad de los ciudadanos mayores de edad deben poder ejercitar su derecho subjetivo al voto (conformando, por tanto, el cuerpo electoral). A este respecto, las exclusiones del derecho al sufragio deben establecerse respetando el principio de igualdad y, además, con un criterio muy restrictivo, pues solo pueden basarse en circunstancias individuales de la persona de carácter excepcional (como la incapacidad civil o la violación de la ley que entrañe determinadas condenas) por lo que, lógicamente, no pueden implicar la exclusión de sectores de la población, como acontecía en otros tiempos.

Siguiendo con el artículo 68.1 de la Constitución, se observa la especificación relativa a que el sufragio se habrá de llevar a cabo libremente. Por consiguiente, podría interpretarse que toda restricción, del tipo que sea, a poder elegir una candidatura será contraria a la Constitución.

En cuanto al concepto de sufragio libre, este abarca ciertos requisitos. Uno de ellos, se refiere a la libertad de los votantes para formarse una opinión y la libre expresión de esa opinión, lo que supone el carácter libre del procedimiento de votación y la exactitud de los resultados.

Según el Consejo de Europa la libertad de los votantes para formarse una opinión coincide en parte con la igualdad de oportunidades. Ello implica que el Estado –y las autoridades públicas en general– respeten el deber de imparcialidad, sobre todo en lo que respecta a la utilización de los medios de comunicación de masas, la fijación de carteles, el derecho a manifestarse en lugares públicos y la financiación de los partidos y candidatos.[210]

La formulación del reconocimiento de elecciones celebradas periódicamente también tiene su expresión en el Derecho Internacional en concreto en el artículo 35 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Otro rasgo del sufragio recogido en dicho precepto constitucional consiste en que tendrá un carácter directo, lo cual supone que no cabe mediar entre el elector y el

[210] Informe explicativo adoptado por la Comisión en su 52ª sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002), Consejo de Europa, 3.26 y 3.1.

elegido, sino que el ciudadano vota directamente al representante.[211] En el Derecho comparado, esta clase de sufragio se contrapone al sistema de elección indirecta, que es bastante menos utilizado. Cabe poner como ejemplo de sufragio indirecto el de las elecciones presidenciales en EEUU.[212]

En cuanto al voto indirecto en nuestro país tenemos el antecedente de la Constitución gaditana de 1812 en la que, junto con el carácter universal del sufragio, el voto se concibió como indirecto. En realidad, sería decisiva la técnica del sufragio indirecto para limitar los efectos del sufragio universal reconocido prematuramente. La citada técnica consistía en que los diputados a las Cortes (unicamerales), eran elegidos mediante votación en cuatro grados, aunque el sufragio era casi universal en su base; sin embargo se restringía considerablemente en cada grado. En cada etapa se iba dejando, una parte considerable de su cálculo inicial. Este mecanismo tan complejo tenía un objetivo el cual se manifestaba en el propio articulado. Consistía en que para ser diputado se precisaba una renta anual procedente de bienes propios, con ello se pretendía que el poder legislativo quedase en manos de la burguesía.[213]

El sufragio directo se establecería definitivamente, en nuestro país, en la época del Estatuto Real de 1834, mediante la legislación específica, aunque de forma muy restringida; pues tanto el sufragio activo como el pasivo quedaban reservados a la aristocracia, a las altas jerarquías eclesiásticas y a una minoría de la burguesía.[214]

En cuanto al requisito constitucional referido a que el sufragio habría de ser secreto, según algunos sectores doctrinales, podría haberse tratado de un derecho público subjetivo y no de una obligación. En consecuencia, un ciudadano sería libre para poder hacer público el sentido de su voto y, de hecho, esto ocurría con relativa frecuencia durante las campañas electorales y aún el propio día de las elecciones.

[211] Cfr. http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2
[212] Cfr. Sitio web del Congreso; sinopsis realizada por Alba Navarro, Manuel. 2003; actualizado por el equipo de puesta al día del Portal de la Constitución en 2006, actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso, 2011; http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2 [Consulta: 20/12/2014].
[213] Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Ed. Planeta, Barcelona, 1985, pp. 19 y 20.
[214] *Ibidem*, pp. 43 y 44.

Sin embargo, existen importantes argumentos contrapuestos. Así, el Consejo de Europa asevera el siguiente fragmento literal:

> "*El secreto del voto no es solamente un derecho, sino también una obligación para el votante, el que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta si hubiera revelado su contenido*".[215]

4.2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN PROVINCIAL EN ESPAÑA COMO VERDADERA TRABA A LA PROPORCIONALIDAD Y A LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO

4.2.1. La circunscripción electoral

La circunscripción electoral constituye cada una de las partes en las que se divide el cuerpo electoral. Es, en realidad, una unidad de transformación de los votos en escaños. Gavara de Cara la define de como: "(…) *la demarcación territorial electoral que se utiliza para la distribución de los escaños, la presentación de candidatos, la aplicación de la fórmula electoral y la designación de electos*".[216]

La circunscripción electoral suele concebirse como el ámbito territorial en el que los votos emitidos por las personas constituyen la base para el reparto de escaños a los partidos o candidatos, siendo uno de sus rasgos el que su resultado es independiente de los votos emitidos en otras circunscripciones. En definitiva, se considera que la circunscripción tiene carácter territorial, *grosso modo*, porque hay alguna excepción, como ocurre en el caso los inmigrantes en Italia que forman una circunscripción específica.[217]

[215] "El Código de buenas prácticas en materia electoral", Consejo de Europa, Directrices Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, CDL-AD (2002)023rev, 4, I.4.a, p. 10.
[216] Gavara de Cara, Juan Carlos, La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007, p. 221.
[217] Cfr. Araújo Díaz de Terán, Mercedes, "Artículo 161 LOREG", *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Coordinador Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, Ed. LA LEY, 2014, p. 1.361.

En virtud del número de representantes cabe diferenciar dos categorías de circunscripciones: las uninominales y las plurinominales. Las circunscripciones uninominales son aquellas en las que partiendo del conjunto de los votos emitidos en la misma, se asigna un solo cargo electivo o escaño, únicamente admitirán el principio de decisión por mayoría, bien relativa, bien absoluta. En cambio, las circunscripciones plurinominales –en las que se asignan varios escaños–, pueden posibilitar el principio de decisión proporcional, aunque no tiene que ser necesariamente así.

En España, tradicionalmente, se ha utilizado el término distrito electoral cuando la circunscripción es uninominal –predominante en los sistemas mayoritarios–, mientras que el término circunscripción electoral hacía referencia a las circunscripciones plurinominales que se daban en las grandes ciudades; si bien es cierto que cabe utilizar ambos términos indistintamente. En un sentido estricto, el distrito es, en la actualidad, una unidad territorial que se utiliza para dividir el territorio de los municipios y que, a su vez, se subdivide en otras partes como el término municipal y las secciones. De todas formas, la totalidad de estos conceptos, deben ser diferenciados de los colegios electorales, establecidos con el fin de facilitar a los electores la emisión de su voto en el interior de una circunscripción, o de los más técnicos de las mesas y de las secciones electorales.[218]

Un elemento fundamental en los sistemas electorales es el del tamaño de la circunscripción electoral, pues incide definitivamente en su proporcionalidad. Precisamente por esa razón, se ha llegado a calificar doctrinalmente como una barrera efectiva. En este sentido, cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, más alta será dicha barrera efectiva, mientras que cuanto más aumenta el tamaño de la circunscripción, el umbral efectivo se convierte en menos relevante.[219] El especialista Rae ha definido la amplitud de la circunscripción como el número medio de representantes que se obtienen por circunscripción.[220]

[218] Seguimos el criterio del Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, p. 13.
[219] Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales del Mundo*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid, 1981.
[220] Rae, Douglas Withing, *The political consequences of electoral laws*, New Haven y Londres, 2ª ed., 1971.

Es tal la importancia de la magnitud de las circunscripciones electorales que Nohlen, el gran experto en sistemas electorales, llega a afirmar que "*los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar* (...) *un cambio del sistema electoral*".[221]

Dicho autor hace una clasificación de las circunscripciones electorales en función del tamaño, en virtud de la cual serán circunscripciones electorales pequeñas las que obtengan hasta 5 escaños, mediana hasta 10 escaños, y grande las que obtengan más de 10 escaños.

Esto supone que en el ámbito nacional español, de las cincuenta y dos circunscripciones electorales que existen, 27 serán pequeñas, 20 medianas, y 5 grandes. Es decir, solo 5 son grandes. Aquí reside –según han resaltado muchos especialistas, como Jesús Mª Corona–, la incompatibilidad con un verdadero sistema electoral proporcional.

Dicho autor señala con respecto al ámbito autonómico lo siguiente:

> "(…) *el mapa electoral conjunto de las diecisiete Comunidades autónomas presenta sesenta y cuatro circunscripciones electorales, de las cuales, son pequeñas (7), medianas (13), y grandes (44), de lo que se desprende que casi un setenta por ciento de las mismas son de tamaño grande. La primera lectura de esta circunstancia anticipa un teórico correcto funcionamiento del sistema electoral, pero si ponemos la lupa en alguna Comunidad autónoma, por ejemplo,* (…) *Canarias, observamos que cinco de sus siete circunscripciones son de tamaño pequeño o mediano y esta circunstancia junto con otras peculiaridades propias del sistema electoral canario, distorsiona por completo sus resultados*".[222]

Con respecto al asunto del tamaño de la circunscripción electoral en el ámbito

[221] Nohlen, Dieter, *Leyes Electorales y Sistemas de Partidos*, CITEP, Madrid, 1977 y "Sistemas Electorales del Mundo", CEC, Madrid, 1981. Véase en Álvarez Conde, Enrique y Susana García Couso, La barrera electoral, *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 177-204; p. 195.
[222] Corona Ferrero, Jesús María, "Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp.39-68, pp.43 y 44.

nacional, para Manuel Fraile se desprende que "*en todas las provincias en las cuales el número de representantes a elegir es 3, 4, 5 ó 6 no hay representación más que de dos partidos*", dejando a salvo alguna excepción. A este respecto señala que si tenemos en cuenta que las provincias que tienen entre tres y seis representantes, que son 32 de las 50 existentes y que en todas salvo alguna excepción, solo tienen representantes dos partidos, está claro que es aquí donde está la distorsión real. Y, además, añade: "*cuando llegamos a 7, todas las circunscripciones tienen representados por lo menos tres partidos*".[223]

La circunscripción en el sistema electoral tiene distintas vertientes:

—En las elecciones al Parlamento europeo, se reconoce en el artículo 214 de la LOREG una circunscripción electoral única que abarca todo el territorio nacional.

—En las elecciones de ámbito nacional, en virtud del artículo 68.2 de la Constitución se fija la existencia de 52 circunscripciones electorales, que coinciden con las 50provincias y, además, las circunscripciones de Ceuta y Melilla.

— En las elecciones autonómicas, mediante la normativa de cada Comunidad (Estatuto de Autonomía o Ley electoral autonómica),se establece la circunscripción electoral única para cuatro comunidades Autónomas uniprovinciales—Madrid, Cantabria, Rioja y Navarra—, y para las demás se han reconocido diversas posibilidades, la propia Comunidad autónoma (3), la provincia (42), la isla (11), y la agrupación de municipios (8).

La circunscripción queda consagrada en la Constitución de con las siguientes palabras:

> "*La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una*

[223] Fraile Clivilles, Manuel, "Los sistemas electorales", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 497-520; p. 517.

representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población".[224]

A su vez, este precepto constitucional se desarrolla en artículo 162 de la LOREG, mediante la siguiente dicción:[225]

"2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.

3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.

b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.

c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo".

Lo que antecede supone que las circunscripciones quedarán establecidas como plurinominales, con la salvedad de Ceuta y Melilla, que tendrán un carácter uninominal.

La antedicha opción del constituyente por la circunscripción provincial, cuenta con numerosos antecedentes en el constitucionalismo español. Así pues, ya en la Constitución gaditana de 1812 se reconoce la circunscripción electoral provincial. A este respecto, el especialista Presno Linera manifiesta que "*el vigente sistema electoral español se empezó construir hace 200 años*", situando puntualmente el origen de

[224] Artículo 68.2 de Constitución española.
[225] Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

nuestro derecho electoral en «la Instrucción de 1 de enero de 1810 y la Constitución de 1812». Sin embargo, la provincia en 1810 no coincide con la actual. Las Cortes de Cádiz tomaron con referencia la provincia. Aunque sería en el Trienio Liberal, concretamente en enero de 1822, cuando se aprobó con carácter provisional una nueva división provincial de España en 52 provincias, lo que constituye el antecedente más directo de la división del territorio nacional en las 49 provincias efectuada en 1833 por Javier de Burgos y que, prácticamente, perdura hasta nuestros días con mínimos cambios.[226]

Con posterioridad a la Constitución de 1812 se seguirá reconociendo en la Constitución de 1837, inspirada en la Constitución de 1812. Durante el Sexenio Revolucionario, la Constitución de 1869 la establece para el Senado, dejando que sea la ley electoral la que regule la circunscripción en la Cámara Baja, por lo que esta sufrirá algún cambio al pasar de la circunscripción provincial al sistema de distritos, mediante la Ley de 1 de enero de 1871, en la que se establece la circunscripción en distritos para el Congreso. Tal división permanecerá hasta el Decreto de 8 de mayo de 1931, que vuelve a la circunscripción provincial con ciertas excepciones, como las ciudades mayores de 100.000 habitantes que serán igualmente circunscripciones, además de Ceuta y Melilla. Este cambio del tamaño de la circunscripción persiguió acabar con el caciquismo.[227]

El reconocimiento en el sistema electoral español de la circunscripción provincial se recogió en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política y en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, normas que perfilaron el sistema electoral en sus aspectos esenciales. Estamos, pues, ante unas normas establecidas por unas Cortes no democráticas y unas Instituciones pre-constitucionales, respectivamente que, no obstante, el constituyente y el legislador post-constitucional han seguido totalmente. No cabe pasar por alto que determinadas pautas del sistema electoral, incluyendo la circunscripción provincial ya estaban incluso en

[226] Presno Linera, Miguel Ángel, "El origen del derecho electoral español: La Instrucción de 1810 y la Constitución de 1812", *Revista de derecho político*, Nº 82, (Ejemplar dedicado a: La Constitución Española de 1812), Universidad de Oviedo, 2011.Corona Ferrero, Jesús Mª, "Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26 junio2012; pp. 39-67; pp. 47 y 48.

[227] Véase como explica Mercedes Araújo este intento de combatir el caciquismo cambiando el tamaño de la circunscripción, *Op. cit*, Araújo Díaz de Terán, Mercedes, 2014, pp. 1.359 y ss. Tomas Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Ed. Planeta, Barcelona, 1985.

algún discurso y en los borradores de reforma electoral elaborados con el anterior Gobierno (presidido por Arias Navarro).[228]

Un aspecto del sistema electoral español consistía en que las circunscripciones quedarán establecidas como plurinominales, con la salvedad de Ceuta y Melilla que tendrán un carácter uninominal. Aunque lo que va a ser decisivo es la su magnitud circunscripciones, que ha sido reiteradamente tratada por la doctrina. Ya Douglas Rae, en su estudio sobre el impacto de los sistemas electorales en la competición entre las fuerzas políticas, analizó que en situaciones homologables de competitividad, hay una relación entre la circunscripción de gran tamaño, y el multipartidismo. [229] Dicha magnitud de la circunscripción se refiere al número de representantes que se eligen en la misma, no a otros aspectos como la extensión de su territorio.

Distintos especialistas consideran que el modelo español es de los menos proporcionales de Europa, precisamente debido al tamaño de las circunscripciones, entre los mismos se encuentra un estudioso del sistema electoral español, Richard Gunther, quien lo atribuye a la existencia de treinta y una circunscripciones que tan solo tienen cinco o menos representantes.[230] De este modo, ha afirmado lo siguiente:

> "*El «efecto mecánico» de la Ley electoral española ha resultado tan fuerte como el de muchos sistemas de distrito uninominal*".[231]

A dicho efecto mecánico hay que añadir, además, el que en la práctica el elector tiende a anticipar el resultado y, en consecuencia, vota al partido que le parece más útil

[228] Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales*, *Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp.279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 9 y ss. Arias Navarro, Carlos, *Calendario para la reforma política*, Alocución del Presidente de Gobierno, dirigida a todos los españoles a través de TVE y Radio Nacional de España el día 28 de abril de 1976, Servicios de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Presidencia de gobierno, p. 9.
[229] Rae, Douglas Withing, *The Political Consequences of Electoral laws*, New Haven: Yale University Press, 1967, pp. 123-124.
[230] Gunther, Richard, "Electoral laws, party system and elites: The case of Spain", *American Political Science Review*, Vol.83, No. 3, septiembre, 1989, pp. 835-858; p.83.
[231] Gunther, Richard, "Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español", *Revista española de investigaciones sociológicas*, (Reis), N. 47, 1989, pp. 73-106; p. 73.

para la defensa de sus intereses, por lo que el sistema termina por modular el voto en un sentido tendente al bipartidismo.[232]

En cuanto al efecto psicológico, Alfonso Fernández-Miranda señala lo siguiente:

> "(…) *el sistema enseña al elector que las limitaciones que impone el tamaño de la mayoría de las circunscripciones, obligan al voto útil, a la concentración por afinidades, de suerte que el electorado tiende al voto eficaz y a la disminución del pluralismo. Se abre así una tendencia a la simplificación de opciones (bien por fusión o por eliminación de partidos) que, curiosamente, acelera el proceso simplificador en la medida en que va encareciendo el coste del escaño*".[233]

En cuanto a la proporcionalidad del sistema electoral muchos autores mantienen criterios semejantes, como Valles y Bosch, al efectuar la siguiente aseveración:

> *"*(…) *la lógica que inspira el sistema se impone sobre la literalidad de la afirmación constitucional*".[234]

Partiendo de esta realidad, constatada por la doctrina, se da una contradicción jurídica con la propia Constitución, la cual opta por un sistema proporcional y, paradójicamente, establece a su vez mecanismos que suponen un sistema mayoritario en buena parte de las circunscripciones electorales y que nos sitúan más cerca del sistema mayoritario.

Además de la falta de proporcionalidad se ponen las bases en la Constitución para que sea inevitable una gran desigualdad del valor del voto. Y ello a pesar de que tal desigualdad, según hemos visto, es contraria a los criterios establecidos en el Derecho Internacional y en el Derecho comparado.

Si bien es cierta la conformidad de la legislación electoral con la Constitución, tal adecuación se ha tratado en bastantes ocasiones por el Tribunal Constitucional, que

[232] Fraile Clivilles, Manuel, "Los sistemas electorales", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 497-520; p. 518.
[233] Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135; p. 40.
[234] Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo,* Ed. Ariel, Barcelona, 1997.

ha venido considerando la constitucionalidad del sistema electoral español analizándolo, desde el punto de vista de la igualdad exigida en el artículo 23.2 de la Constitución, con diversos argumentos como el que consiste en negar la existencia de discriminación, porque no se dan "*diferencias irrazonables, injustificadas o arbitrarias que supongan una discriminación contraria al artículo 23.2 de la Constitución*" o con el argumento de que "*la regla general se aplica a todas las candidaturas por igual*".[235]

La incidencia concreta de la circunscripción electoral se relaciona con tres factores que determinan el sistema electoral: el tipo de circunscripción, el criterio de distribución de escaños entre las circunscripciones electorales y, por último, la dimensión de la cámara parlamentaria, que en este caso serían los 350 miembros del Congreso de los Diputados en virtud de la Ley para la Reforma Política e igualmente en la LOREG. Una vez que quedan establecidos legalmente estos elementos y con el peso decisivo de uno de ellos –el referido a la circunscripción provincial–, se desemboca inexorablemente en las consecuencias más características del sistema electoral español.

Incluso pueden reducirse a dos los factores determinantes, así, Gustavo Adolfo Jiménez ha sintetizado esta cuestión precisando los dos elementos con los que el sistema queda totalmente anclado, al aseverar que "*el tamaño de la cámara, resulta ser muy reducido si lo contrastamos con el número elevado de provincias (50) entre las cuales se reparten 350 escaños*".[236]

> Pablo Santolaya afirma de la división en circunscripciones provinciales que presenta "*el inconveniente que se deriva del distinto número de habitantes de cada una de las unidades, que puede provocar importantes desigualdades materiales en el valor del sufragio*".[237]

Con respecto al prorrateo, este queda aún más condicionado por la regulación jurídica del artículo 68.2 de la Constitución; en este artículo se preceptúa, por un lado, la existencia de una representación mínima inicial para cada circunscripción sin

[235] Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio, sobre las elecciones al Parlamento de Cataluña en 1984.
[236] Jiménez Rodríguez, Gustavo Adolfo, "El sistema electoral español y la reforma política improbable", *Letras Jurídicas*, N. 28, julio-diciembre 2013, p. 161.
[237] Santolaya Machetti, Pablo, "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, n. 53, sept.-oct., 1986; pp. 45-69; p. 57.

especificar el número, por otro lado, el que los demás escaños se asignarán en proporción a la población. En consecuencia, será la legislación electoral la que especifique dicha representación mínima inicial, que concretamente será de dos escaños, cifra que se reconoce actualmente en la LOREG y que, además, no hace sino seguir la reconocida previamente en la Ley para la Reforma Política y en el Decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977.

Al no estar constitucionalizada dicha cifra de dos escaños se ha interpretado doctrinalmente que podría alterarse legalmente, mediante la correspondiente reforma legislativa y por tanto dejarla reducida a un solo escaño por circunscripción o incluso no tendría por qué ser la misma cifra para todas las circunscripciones.[238]

En la LOREG se reconocerá –igualmente–, tal cifra en dos diputados por provincia, de forma que, dado que son cincuenta las provincias existentes, se obtendrá un resultado de cien representantes, a los que hay que añadir, por mandato constitucional, uno por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, llegando al número de 102 diputados; lo cual viene a significar que el restos de los escaños se distribuirán en proporción a la población, concretamente doscientos cuarenta y ocho, conforme al artículo 162.3 de la LOREG.

Así pues, en virtud de este artículo, el procedimiento completo será el siguiente, se consigue una cuota de reparto resultante de dividir entre doscientos cuarenta y ocho la cifra de población total de las provincias peninsulares e insulares, y se obtendrán en cada una de las provincias los diputados que resulten, en números enteros, de dividir la población total por la cuota de reparto.

La consecuencia de tal reparto de los diputados, llevado a cabo en función de la circunscripción electoral provincial, combinado con la cifra de 350 diputados del Congreso, supone que la dimensión media de la circunscripción sea de 6,7 escaños.

Esto significa la existencia de una circunscripción muy pequeña, sobre todo si se observa desde la perspectiva del Derecho comparado. En este sentido, puede destacarse que de los 21 sistemas electorales occidentales que, entre 1945 y 1990, han utilizado

[238] Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, "Comentario al artículo 68", *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Dir. Óscar Alzaga Villamil, Ed. Edersa, Madrid, 1996.

fórmulas electorales del tipo D'Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel, únicamente Francia, en su breve sistema de 1986, tenía un tamaño medio menor, 5,79; y de entre los 11 sistemas que han utilizado otra fórmula proporcional, solo Irlanda, tiene una magnitud media inferior a la española[239].

4.2.2. La desigualdad del valor del voto

El valor del voto», fue precisado por Duverger mediante la siguiente manera:

"*El sufragio desigual propiamente dicho (se refiere al voto censitario) está actualmente muy poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad de sufragio. Pero, en la práctica, este principio es muy frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación.* (...) *Supongamos dos circunscripciones que eligen cada una a un diputado; la primera, poblada por 50.000 electores; la segunda, por 100.000. Oficialmente, cada elector no tiene más que un voto. Pero, de hecho, todo sucede como si los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno: para la elección de diputados, cada uno de los primeros «pesa» dos veces menos que cada uno de los segundos*".[240]

Al tamaño medio, tan pequeño, de las circunscripciones electorales del modelo electoral español, aludido *supra*, se añade, además, un prorrateo en el que se da una gran desigualdad del voto entre las diversas circunscripciones electorales. Tal desviación del prorrateo es tan elevada que se sitúa entre las mayores del mundo. A ello hay que añadir que los veinte países con mayor desviación del prorrateo en sus cámaras bajas son en su mayoría pobres y recientes democracias, aunque con excepciones; dentro de ellas se encuentra España, que en Europa solo es superada por Islandia y la

[239] Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 59-60 y 72.
[240] Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 99.

diminuta Andorra.[241]

En este asunto, los especialistas Samuels y Snyder señalan que esta característica fundamental de muchos de los sistemas electorales del mundo, la desviación del prorrateo, ha sido poco estudiada en la literatura especializada. [242] Dichos autores recalcan que los países africanos y especialmente los latinoamericanos tienden a tener sistemas electorales con una alta desviación del prorrateo.[243]

En cuanto a otro elemento que entra en juego: el referido al número total de diputados, la legislación habrá de moverse dentro de los márgenes constitucionales. Por lo tanto, el artículo 162.1 de la LOREG especifica que "*el Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados*". Esta cifra sigue, igualmente, lo dispuesto en el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que reguló las diversas elecciones que hubo desde los comienzos de la Transición hasta la entrada en vigor de la LOREG en 1985. Incluso ya se apuntó esta, y alguna otra cifra similar, en distintos borradores de carácter electoral durante el Gobierno de Arias Navarro.

La existencia conjunta de la circunscripción provincial y el tamaño del Congreso, supone que se deriven dos consecuencias: una se refiere a la desigualdad del voto que se da entre las circunscripciones, pues habrá circunscripciones pequeñas (las provincias menos pobladas), que estarán más representadas que la media, mientras que las más pobladas estarán infrarrepresentadas; la otra consecuencia, derivada del escaso número de puestos a repartir, supone una total negación de la proporcionalidad en las circunscripciones más pequeñas.

Partiendo de las características ya apuntadas de la circunscripción electoral, en la hipótesis de que se incrementara considerablemente el número de escaños, el sistema electoral podría ser realmente proporcional. Otra cuestión es la de si sería la solución idónea, especialmente en la situación actual tan difícil que se ha forjado en el orden socioeconómico a partir de la crisis económica iniciada en 2008, así como de crisis de representatividad.

---

[241] Samuels, David, y Snyder, Richard, "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, pp. 651-671; pp. 659-662.
[242] *Ibidem*, p. 652.
[243] Samuels, David, y Snyder, Richard, "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, 651-671; p. 651.

Con el fin de evitar una alteración sustancial de la igualdad del voto en las circunscripciones, tendría que haber en todas y, en cada una de ellas, una proporción semejante entre el número de ciudadanos y el número de representantes. Sin embargo, como resalta Vallés, hay una parte de los ciudadanos que resultan privilegiados, mientras que otra parte de los mismos resultan perjudicados en el valor de su voto, en función del distrito al que pertenezcan. [244] Esto supone la existencia de una contraposición entre el reconocimiento jurídico de la igualdad formal y el concepto de igualdad real, el cual no se cumple.[245]

La inadecuada manera de computar el voto en España, que parece tan preocupante, alcanza una relevancia considerable fundamentalmente por el pequeño tamaño de la circunscripción electoral. Si a esto, se le añaden aún otros factores, uno, el del mayor valor del voto y de menor proporcionalidad en las circunscripciones electorales pequeñas, y, otro, el de la magnitud reconocida al Congreso de los Diputados, entonces se llega a una desigualdad, que llega a contradecir el Derecho Internacional y en buena parte del Derecho comparado.

La cuestión de la desigualdad del voto ha sido criticada por la doctrina; como el politólogo Dahl, quien llega a afirmar que la igualdad del mismo es una condición necesaria para la existencia de un gobierno democrático.[246]

También la han denominado determinados sectores doctrinales que con el término inglés *malapportionment*. Este término se concibe como la distribución injusta de la población entre las distintas circunscripciones electorales en que se divide el país.[247] Tal concepto se mide mediante el denominado "índice de desviación", que se obtiene de dividir el porcentaje de la población de una circunscripción entre su porcentaje de escaños. Así, en el caso de que se diera una igualdad exacta, supondría la inexistencia de desviación alguna en esa circunscripción, en cuyo caso el resultado de la

[244] Vallés, Josep Mª, "Elección de los Diputados" en AA. VV., *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, p. 122.
[245] Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, p. 91.
[246] Alan Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 2.
[247] Samuels, David y Snyder, Richard, "The Value of a Vote. Malapportionment in Comparative perspective", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, pp. 651-671.

operación sería uno.

Álvarez Conde y Juan Carlos González recalcan la distinción entre circunscripciones sub y sobrerrepresentadas, considerando que estas últimas, las mayoritarias, van a constituir la regla general, haciendo muy difícil, por no decir imposible, la proclamación constitucional de que todos los votos tengan un valor igual.[248]

Dentro de las razones que llevaron al constituyente a la opción por este tipo de circunscripción electoral, se considera que fue un factor decisivo la consecución de un Parlamento poco fragmentado. De este modo, los partidos minoritarios de las circunscripciones electorales quedaban eliminados, con la excepción de las grandes circunscripciones donde sí tenían ciertas probabilidades de lograr representación, aunque con un voto de mucho menor peso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa fácilmente como los partidos que son mayoritarios se benefician del diseño de las circunscripciones electorales. Esto significa que en la práctica sean beneficiados determinados partidos políticos, siempre que sean mayoritarios, tanto a nivel nacional, PSOE, PP y UCD (en una etapa determinada), como en el ámbito de los nacionalismos. Mientras que, dado que estamos en un juego de suma cero, otros se verán perjudicados. Estos serán los minoritarios, especialmente si tienen un voto dispersado por el territorio nacional.

De este modo, el voto en las circunscripciones electorales pequeñas puede llegar a valer en algún caso hasta un inadmisible 500% o más, incluso llega al 600%, si comparamos los dos casos más extremos. Esta diferencia comporta que haya un sesgo relativo que favorece al voto conservador, así como al voto inercial (es decir, el voto más reticente o que tiende a tardar más en posicionarse en favor de posibles cambios).[249] En este sentido, se observa como las provincias con menor población tienen un mayor porcentaje de votos de los partidos tradicionales, que ya existían, en

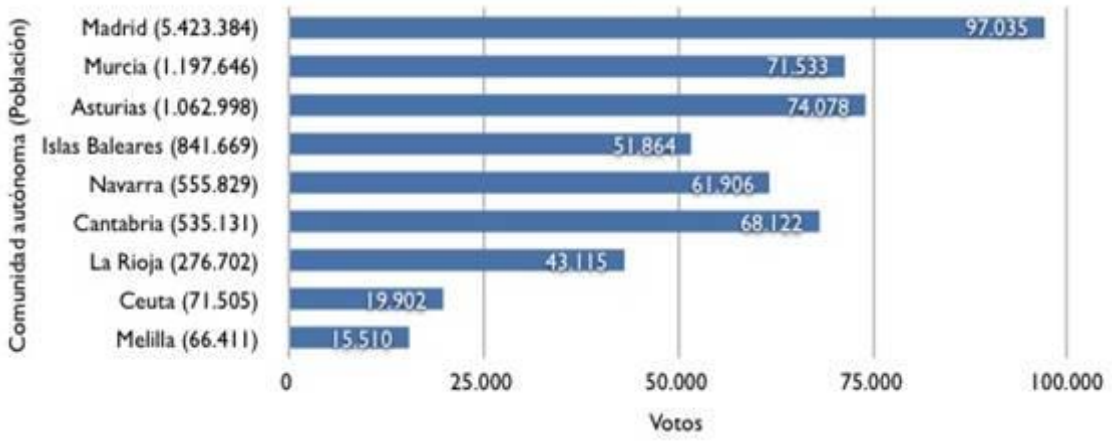
[248] Álvarez Conde, Enrique y González Hernández Juan Carlos, *Código de Derecho Electoral Español*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985. p. 31.
[249] Este sesgo conservador del voto en el sistema electoral español es reconocido en el propio Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, p. 51.

contraste con las provincias con mayor población, que son donde los partidos alternativos suelen empezar y coger fuerza.

Esto se plasma al comparar la prima de los partidos mayoritarios, ya que lo habitual y el fin que lógicamente se persigue es que se prime fundamentalmente al primer partido en aras de la gobernabilidad. Sin embargo, en el sistema electoral español aunque sea así, en efecto, solo lo es relativamente, pues si bien el promedio de la prima en las distintas elecciones que tienen lugar, tiende a favorecer al partido ganador, se ha llegado a dar el caso, concretamente en las Elecciones generales de 2004, en las que aún ganando el PSOE, entonces liderado por Rodríguez Zapatero, la prima al segundo partido, el PP, fue superior, lo cual es totalmente anómalo en el Derecho comparado. En definitiva, esta es una de las muestras sobre como el promedio de la prima media favorece aún más al PP (o en su momento a UCD), que al PSOE.

Este valor de los votos tan diferente según la circunscripción, supone que presente un coste mucho menor la obtención de conseguir un escaño en las circunscripciones electorales pequeñas, especialmente en el caso de Ceuta y Melilla, frente a las mayores circunscripciones. Así, puede observarse la diferencia de valor del voto entre Soria y Madrid, pues el voto en la primera vale hasta un inadmisible 500% más, e incluso si se compara Melilla con Madrid llega hasta un 600%. Estos porcentajes son, sin duda alguna, absolutamente desproporcionados. Por consiguiente, cuanto menor es la población de una circunscripción, menor es el coste del escaño, y viceversa. En el siguiente gráfico se reflejan esas diferencias tan significativas.

GRÁFICO 3:



FUENTE: ELABORACIÓN DE SANTIAGO GALLAR SANTORUM, DANIEL A. LIRAS IGLESIAS, A PARTIR DATOS MINISTERIO DEL INTERIOR/INE[250]

La falta de proporcionalidad en la relación entre población y escaños que existe entre las distintas circunscripciones puede contrariar la línea seguida en el Derecho comparado. Además, hay bastantes casos donde la diferencia además de ser contraria al Derecho comparado, llega a ser desorbitada.

Yendo al ámbito autonómico, la Comunidad Canaria constituye el caso más extremo, puesto que, tal como explica el propio Tribunal Constitucional, mediante la siguiente dicción:

> "(…) *existe realmente un manifiesto desajuste, entre islas, en materia electoral* (…) *que se debe a la desproporcionada asignación de escaños entre las islas, en relación con su población. Se ha seguido un criterio principalmente territorial de asignación, en lugar de seguir el poblacional* (…) *En este sentido, baste decir que 900.844 electores, de dos islas, Gran Canaria y Tenerife, eligen a 15 Parlamentarios, y que 134.019 electores de las cinco islas restantes eligen a otros 15 Parlamentarios, lo que significa que el 12,9 por 100 de los electores*

[250] Véase Gallar Santorum, Santiago y A. Lires Iglesias, Daniel, *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, año 11º, Universidad de La Laguna (Tenerife, Canarias), 2008Electoral

tienen la misma fuerza electoral y representación que el 87,1 por 100".[251]

La antedicha situación queda sintetizada de la siguiente forma:

"*El actual sistema electoral canario produce discordancias entre votos recibidos y escaños asignados a los partidos debido (1) a la doble barrera electoral, (2) a que se usan las islas como circunscripciones donde se realizan repartos independientes de escaños a los partidos, (3) y a que el tamaño de estas circunscripciones no es proporcional a sus poblaciones*".[252]

El artículo 9.4 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias establece como circunscripciones de carácter isleño las siguientes: "*el Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife*".

Las circunscripciones electorales, ordenadas en orden decreciente van a ser del siguiente tenor: Tenerife tiene 897.582 personas; Gran Canaria alcanza los 852.723; Lanzarote posee 141.953 habitantes; Fuerteventura tiene 109.174; con 141.953 habitantes; La Palma, 85.115; La Gomera, que tiene 21.153 habitantes; El Hierro, con solo 10.979 personas.[253]

En cuanto su magnitud, determinada por el número de diputados, se puede observar en el reparto de sus sesenta diputados del Parlamento autonómico que, en la actualidad, se efectúa de la siguiente manera: las islas de Tenerife y Gran Canaria eligen 15 diputados cada una, las islas de La Palma y Lanzarote 8 cada una, Fuerteventura obtiene 7 diputados, y, finalmente, La Gomera y El Hierro, 4 y 3 diputados, respectivamente.

[251] Sentencia 72/1989, de 20 de abril de 1989,por la que se desestima el recurso de amparo núm. 1.117/87; publicado en el BOE, n. 121, de 2 de mayo de 1989, pp. 6-9.
[252] López Carmona, Adolfo y Delgado Márquez, Blanca Luisa, "Propuesta de reforma del sistema electoral de Canarias", *Reala Nueva Época*, N. 3, enero-junio 2015, p. 1.
[253] Véase el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013; publicado en el BOE, Suplemento del n. 311, de 28 de diciembre de 2013, pp. 105982-105985.

	Tenerife	Gran Canaria	Lanzarote	Fuerteventura	La Palma	La Gomera	El Hierro
Población	897.582	852.723	141.953	109.174	85.115	21.153	10.979
Diputados	15	15	3	3	3	3	3
Ratio	59.838,8	56.848,2	47.317,7	36.391,3	28.371,7	7.051,0	3.659,7

TABLA 1: RATIO ENTRE LA POBLACIÓN DE CADA CIRCUNSCRIPCIÓN ISLEÑA Y EL NÚMERO DE REPRESENTANTES QUE OBTIENE[254]

Destaca aquí una enorme desigualdad del valor del voto, pues en la isla de mayor tamaño, cada diputado representa a una cifra de 59.838,8 electores, mientras que en la isla menor, a unos 3.659,7, lo cual supone incluso una *ratio* algo superior al 1.600%. Esto contradice palmariamente los criterios seguidos en el Derecho comparado.

La situación, en vez de modificarse en el sentido más favorable a los Derechos fundamentales y a los principios reconocidos en la Constitución, en el Derecho Internacional y en el Derecho comparado, se había agravado cuando se abordó la reforma legal, sustanciada concretamente mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Dicha Ley, en su Disposición Transitoria Primera, dispone lo siguiente: "(…) *que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en*

[254] Véase el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013; publicado en el BOE, n. 311, de 28 de diciembre de 2013, pp. 105982-105985.

donde hubiera presentado candidatura, al menos el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad".

En otras palabras, existen dos clases de barreras, una a nivel regional que exige el 6% y otra en cada circunscripción que alcanza el 30%. En consecuencia, cualquier formación política habrá de superar al menos una de las dos barreras. Además, se aplica la ley D'Hondt, que encima es la menos proporcional, especialmente en las circunscripciones electorales pequeñas. Consiguientemente, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de una formación política que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción y las siguientes que hubieran obtenido al menos el 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o al menos el 6% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

El asunto de la barrera electoral en Canarias ha sido recurrido por diversas fuerzas políticas, llegando hasta el Tribunal Constitucional, el cual, sin perjuicio de todo lo apuntado, ha venido a considerar que este tipo de barreras es conforme con la Constitución, mediante la argumentación siguiente:

> "*Barreras o cláusulas de exclusión que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, no tienen por exclusivo objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica, o favorecer la estabilidad gubernamental. En rigor, a esa finalidad, únicamente responde la denominada «barrera regional» ahora situada en el 6 por 100 de los votos válidos emitidos. Contrariamente, el fin perseguido por la «barrera local o de la circunscripción» –que la norma impugnada sitúa en el 30 por 100– es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a la minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión («barrera regional») favorece a las fuerzas políticas*

mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma".[255]

En una línea similar, Rius Rull, Fernando, resalta que las barreras electorales del sistema canario están "dirigidas directamente a excluir a determinadas formaciones".[256]

El Tribunal Constitucional, en general, ha ido aplicando reiteradamente la doctrina de la constitucionalidad de las barreras electorales en el ámbito autonómico, al haberlas considerado siempre razonables.[257]

Si ya el tamaño y la diferencia del valor del voto de las distintas circunscripciones electorales contradicen los parámetros de igualdad del voto y de proporcionalidad, según el Derecho comparado y el Derecho Internacional, esta barrera desproporcionada, a la que se llegó tras la reforma de 1996, hace que se pueda considerar el sistema electoral canario como absurdo. Este calificativo viene a ser incompatible con la idoneidad que debe buscarse en toda solución jurídica que se sujeta al rigor del Derecho público, especialmente cuando afecta a Derechos fundamentales y además constituye el elemento fundamental de legitimación de un sistema democrático.

Con relación a esta reforma, el especialista y posterior Ministro de Justicia, López Aguilar apuntó:

"(…) *la existencia de una intentio política cuya constitucionalidad merece ser discutida: congelar –«petrificar», si se quiere– el actual espectro parlamentario canario, haciendo casi inviable cualquier*

[255] Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de noviembre de 1998, relativa al Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[256] Ríos Rull, Fernando "El régimen electoral de Canarias", *Cuadernos de Derecho Público*, N. 22-23, 2004, pág. 446.

[257] Puede verse Vidal Prado, Carlos, "El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes", Asamblea: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 217-233, p. 232.

«inmisión» de ninguna nueva fuerza insularista que no desee coaligarse o confederarse en CC (: «advenedizos, abstenerse»)".[258]

Llegó incluso dicho especialista a aseverar que el sistema electoral canario estaría construido "*en modo «tan perversamente antidemocrático» que el 13,3 por 100 de los canarios (los residentes en las cinco islas menores) eligen al 50 por 100 del Parlamento regional (30 escaños, de acuerdo con la anterior y con la actual concreción del número de escaños, aún cuando el EACan, en su actual artículo 9 —antiguo art. 8— permita una oscilación entre 50 y 70 escaños, a concretar por ley electoral adoptable por mayoría de 2/3 (!!!!) del Parlamento canario, en tanto que la reforma del mismísimo EACan sólo precisa de la mayoría absoluta de la misma Cámara). Mientras, el 86,7 por 100 elige al restante 50 por 100 (los otros 30 escaños). De este modo, el voto herreño vale casi veinte veces más que el voto de un grancanario (!!!!). Nada de esto, por supuesto, encuentra parangón alguno en política comparada*".[259]

Este sistema electoral encierra una multiplicación de contradicciones. Tanto es así que, en ocasiones, se puede desembocar en unos resultados en los que el número de escaños obtenidos por las diversas fuerzas políticas no van a coincidir en absoluto con la teórica correspondencia del número de votos obtenidos por esas fuerzas.

Toda esta regulación del sistema electoral canario, coexiste paradójicamente con el reconocimiento del artículo 9.4 del Estatuto, acerca de que el "*sistema electoral es el de representación proporcional*"–siguiendo lo preceptuado en la Constitución–, cuando en realidad es radicalmente opuesto al mismo.

En cuanto al sistema electoral español, la Constitución establece un sistema proporcional y, sin embargo, según determinados sectores doctrinales, la legislación que lo desarrolla establece un sistema mayoritario, por lo que algunos autores concluyen que

[258] López Aguilar, Juan Fernando, "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable "permanencia" de una Disposición Transitoria)», *REDC*, n. 51, Septiembre-Diciembre, 1997, pp. 95-139; p. 134.

[259] *Ibidem*, pp.109 y 110.
Puede verse un estudio específico del modelo electoral canario, Gumersindo Trujillo, "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", *Revista española de derecho constitucional*, Nº 2, 1981, pp. 9-56.

la legislación reguladora del sistema electoral podría ser inconstitucional[260].

Sánchez Navarro, apunta que es dudoso que el sistema de la LOREG pueda calificarse de "inconstitucional" porque para que algo pueda ser conforme con la Constitución, tiene que ser posible. Siendo imposible atender simultáneamente a los requisitos de igualdad, proporcionalidad y a los detalles concretos que impone la Constitución en cuanto a realización efectiva de las elecciones, parece que lo más prudente al respecto sería suspender el juicio jurídico.[261]

En definitiva, cabe recalcar a modo de recapitulación, que más que inconstitucionalidad de la legislación, podría considerarse que se dan contradicciones dentro de la propia Carta Magna, al definirse en la misma el sistema electoral como proporcional y, a su vez, establecer en la misma Norma Superior requisitos que en la práctica lo convierten en un sistema mucho homologable a los mayoritarios.

4.2.3. El tamaño del Congreso

Se ha podido observar que determinadas premisas jurídicas, como en concreto la combinación de la magnitud del Congreso con la circunscripción provincial, conduce a la desigualdad y desproporción del voto. Tales premisas jurídicas implican a que buena parte de las propuestas de reforma del sistema electoral, que se realizan respetando el marco constitucional, incluyan la elevación del número de diputados a cuatrocientos, en aras de conseguir una mayor proporcionalidad.

El tamaño del Congreso hace referencia al número total de escaños que se elegían. Douglas Rae hizo hincapié en este factor "generalmente descuidado"[262]. No obstante, al igual que la mayoría de la doctrina, no ha llegado a dedicarle un análisis sistemático.

[260] Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, p. 80.
[261] Tal tesis se expone a lo largo de su obra como puede verse en Sánchez Navarro, Ángel, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
[262] Rae, Douglas Withing, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2ª Ed., New Haven and London: Yale University Press, 1971.

A mayor tamaño de una Cámara parlamentaria, podrá llevarse a cabo una mayor proporcionalidad, aunque también cabe añadir que a mayor tamaño mayor coste económico. Este segundo aspecto no es desdeñable, sobre todo teniendo en consideración la época que se ha sufrido de crisis económica y política.

La cifra actual de Diputados del Congresos viene siendo la misma desde los orígenes del sistema electoral español elaborado en la época de La Transición. Así, cuando se tramitó la modificación legislativa que culminaría en la LOREG, se aportaron entonces enmiendas favorables a la posibilidad de aumentar el tamaño del Congreso, no obstante, el acuerdo de los principales grupos parlamentarios (PSOE y AP) sobre este asunto determinó seguir con la misma cifra legal, de 350 diputados, en el texto definitivo, concretamente en el artículo 162.1 de la LOREG.

4.2.4. La fórmula electoral D´Hondt

La fórmula electoral, siguiendo al especialista en sistemas electorales Gary Cox, se define como el procedimiento de cálculo que convierte de forma mecánica el conjunto de todos los votos de los electores en una distribución específica de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos.[263] Es frecuente la confusión entre esta fórmula y los sistemas electorales.[264]

El régimen electoral español utiliza la fórmula electoral D´Hondt que, a pesar de su nombre, fue propuesta por Thomas Jefferson, ya un siglo antes de que el jurista belga Victor D´Hondt la redescubriese a finales del siglo XIX y la popularizase.

A este respecto, la Constitución no establece fórmula electoral alguna, salvo el cumplimiento del principio proporcional. Por consiguiente será la legislación específica la que regule tal fórmula. Así pues, en el sistema político español se ha venido utilizando siempre la fórmula D´Hondt, al incorporarla en el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, concretamente en su parte expositiva, a efectos de "*corregir el excesivo*

[263] Cox, Gary, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.: 59.
[264] Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135; p. 22.

fraccionamiento de las representaciones parlamentarias". Posteriormente, en la LOREG se seguirá incluyendo tal fórmula.

Dentro de los sistemas electorales proporcionales, se ha optado por una fórmula de las menos proporcionales. Con esta fórmula cuanto mayor es la circunscripción más proporcional será el resultado, y a la inversa, cuanto más pequeña es la circunscripción más se acentuará la pérdida de proporcionalidad. Tal fórmula constituye uno de los rasgos del sistema electoral, aunque no es decisivo, pues su prima o pérdida imputable a la misma es pequeña. Como se ha venido manifestando reiteradamente, cabe mostrar al respecto, a modo de ejemplo, la siguiente cita: "*impútese el resultado a las circunscripciones y no a la fórmula D´Hondt*".[265]

4.2.5. La barrera electoral

La barrera electoral puede definirse con la siguiente terminología: "(...) *aquel límite, impuesto por la legislación electoral, establecido en un determinado porcentaje de votos que impide a las candidaturas que no lo superen el acceso al reparto de escaños, según el modo de escrutinio proporcional adoptado*".[266]

La barrera electoral tiene como finalidad evitar la fragmentación parlamentaria y, por ende, conseguir la gobernabilidad. Teniendo en consideración la similitud del resto de los factores que inciden en un sistema electoral cabe afirmar que cuanto más alto sea este tope electoral más limitará la fragmentación. Se ha señalado que tiene "*una finalidad directamente desproporcionalizadora del resultado global de la elección*"[267].

En cuanto al Derecho comparado, puede observarse que en Europa Occidental, la han venido utilizando 10 países, y en la Europa del Este, excomunista, la establecieron 16 países;[268] sin embargo ha ido desapareciendo en algunos países,

[265] Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135; p. 22.
[266] Rius Rull, Fernando, "Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas", en Reflexiones sobre Régimen Electoral General, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 719-739; 721.
[267] Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo,* Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
[268] Clavijo Romero, Bibiana Andrea y Flórez Henao, Javier Andrés, Dirección, Ana Beatriz, Franco-Cuervo, *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema*

especialmente en los de la Europa Oriental aunque algunos la fueron eliminando. Según Nohlen, el sistema electoral refleja, en estos últimos países, los conflictos de intereses entre los diversos grupos políticos presentes en ese contexto dado que estos procesos de transición fueron iniciados "desde arriba", por ello fue atenuándose este sesgo mayoritario inicial.[269]

Los topes electorales en general perjudican a los partidos minoritarios, beneficiando, en cambio, a los mayoritarios, dado que estamos ante un juego de suma cero. Pero pueden diseñarse estableciendo diferencias excesivas que acentúan el beneficio o el perjuicio en determinados partidos políticos, en función de si el voto es disperso o concentrado. En este sentido Vallés y Bosch han aseverado lo siguiente: "(…) *una barrera mínima a escala estatal perjudica a los partidos que pueden tener presencia concentrada en pocos distritos. Es el caso de los partidos nacionalistas o regionalistas, implantados únicamente en una parte del territorio estatal* (…). *En cambio, una barrera mínima en cada distrito perjudica a los partidos menores que tienen un apoyo disperso, repartido de manera relativamente equilibrada a lo largo del país. Desde esta perspectiva, la introducción de barreras mínimas presenta problemas de legitimidad del Sistema*".[270]

Las barreras electorales, surgen al establecerse los sistemas proporcionales a mediados del siglo XIX, aunque estos no empezarían a ser utilizados en la generalidad de los países democráticos, hasta principios del siguiente.[271]

En cuanto a la regulación legal vigente en España, cabe observar que no se ha reconocido constitucionalmente, pero sí en su desarrollo legislativo, concretamente en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), con la siguiente terminología*:*

"*No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran*

electoral, Documento elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, noviembre de 2007, 2008, Bogotá, p. 29.

[269] Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales en Europa del Este*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

[270] Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo,* Ed. Ariel, Barcelona, 1997.

[271] Rius Rull, Fernando, "Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas", en Reflexiones sobre Régimen Electoral General, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 719-739; 720.

obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción".

El objetivo de este reconocimiento legal es la antedicha aspiración a la gobernabilidad. Así, en el Preámbulo del Decreto-Ley de 1977 se afirma que la barrera legal se añade para establecer ese "poderoso corrector" de la fragmentación parlamentaria.

En cuanto al ámbito autonómico, también se recoge este tope electoral, que normalmente oscila entre el 3% y el 5%, dependiendo de la comunidad autónoma, cifras que se han criticado por considerarlas excesivas dadas las injusticias que conllevan.

Sin embargo, a pesar de haberse consagrado legalmente este umbral electoral en nuestro país, cabe destacar que en el ámbito nacional casi no se ha aplicado. Así pues, la única excepción que se ha dado es en las elecciones generales efectuadas en junio de 1993, en las que el Centro Democrático y Social (CDS) alcanzó 414.740 votos, lo que suponía el 1,76 % de los votos válidos emitidos a nivel estatal –y, más concretamente, 93.347 en la circunscripción de Madrid, es decir el 2,97% de los votos válidos emitidos–, quedando, por ello, excluido a pesar de que sin ese umbral del 3% hubiera podido obtener un escaño. Cabe contrastar con el PNV, que con menos votos, concretamente, 291.448, a nivel estatal, consiguió cinco escaños –si bien es cierto que obtuvo 287.908 votos en las tres provincias vascas, es decir, el 23,87% de los votos emitidos en sus circunscripciones–. De aquí, puede inferirse la injusta desproporción del valor de los votos.

Bien es verdad que en la disparidad de criterios que se dan en las ciencias sociales, también se citan otros posibles aspectos –no obstante, compatibles con lo antedicho–. Así Richard Gunther, afirma lo siguiente:

"*Nuestras simulaciones indicaban claramente que los partidos de centro se habrían beneficiado (y que la UCD en concreto, podría haber sobrevivido a las elecciones de 1982) si hubiera evitado las*

escisiones, formado alianzas electorales o fomentando las fusiones. (...) *una vez divididos cayeron*".[272]

La barrera electoral en España, tanto a nivel autonómico como nacional, ha sido denunciada ante el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, con motivo de las elecciones regionales, utilizándose como fundamento la supuesta vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, en relación con el artículo 14. Sin embargo, dicha vulneración ha sido en todos los supuestos desestimada por el Alto Tribunal, que ha reiterado la prevalencia del principio de gobernabilidad y estabilidad parlamentaria frente a una representación proporcional "pura", por no suponer una mejor gobernabilidad.

Cuando se han interpuesto tales recursos la argumentación más utilizada se ha referido a la posible vulneración de la proporcionalidad. Más específicamente puede observarse que, la vulneración se aludía a la igualdad de acceso a los cargos públicos reconocida en el artículo 23.2 de la Constitución en la mayoría de los casos. A este respecto, la doctrina constitucional ha argumentado reiteradamente que dicho instrumento tiene un carácter general y se aplica en todos los casos por igual.

El Tribunal tratando la barrera electoral, con respecto a la disyuntiva concreta de optar entre un sistema electoral proporcional y uno mayoritario, manifestó lo siguiente:

"(…) *el artículo 23 de nuestra Constitución, que es el que da fundamento a las actuales pretensiones de amparo, no impone, por sí mismo, al legislador ninguna de las modalidades ya existentes en el derecho comparado ni cualquier otro nuevo sistema*".[273]

Siguiendo con la doctrina constitucional, observamos que viene a matizar algo más, teniendo en cuenta la historia alemana y con el fin de evitar sus problemas sufridos, ha llegado a precisar lo siguiente:

"*La experiencia de algunos periodos de nuestra historia*

[272] Gunther, Richard, "Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N. 47, 1989, pp. 73-106; p. 104.
[273] Cfr. la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio, sobre las elecciones al Parlamento de Cataluña en 1984.

contemporánea y la de algunos otros regímenes parlamentarios enseña, sin embargo, el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el artículo 1.1 de la Constitución representa el pluralismo –y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad– con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que, según hemos visto, no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base del artículo 23.2 de la Constitución".[274]

Asimismo, con relación a dicho tope legal, cifrado concretamente en el 3% para la Comunidad Catalana, el Tribunal Constitucional ha mantenido la validez constitucional de la barrera electoral mediante las siguientes argumentaciones:

"(…) *el evidente propósito del legislador de restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados así como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas* (...) *que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentario, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia. La validez constitucional de esta finalidad es lo que justifica el límite* (...) *y esa validez se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral, en su conjunto, no es solo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y actos para imprimir una orientación general a la acción de aquel* (...) *por lo que no es, por tanto,*

[274] Cfr. la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio, sobre las elecciones al Parlamento de Cataluña en 1984.

> *ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el artículo 1º.1 Constitución española, representa el pluralismo con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos* (...)*; junto al principio de legitimidad democrática* (...) *nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización*".[275]

En otro recurso por el que se impugnaron determinados requisitos relativos a la exigencia de obtener un 5% de los votos en el conjunto de las circunscripciones, para poder acceder a las reglas de atribución de escaños y, consecuentemente, a la representación parlamentaria en las elecciones de la Comunidad de Murcia, donde se alegó la vulneración del derecho a la igualdad, así como de distintos preceptos constitucionales, el máximo intérprete de la Constitución ha seguido en la misma dirección al mantener lo siguiente:

> "*Es reiterada doctrina de este Tribunal que, cuando se trata de cargos representativos, el derecho genérico a la igualdad del artículo 14 de la Constitución se ve normalmente reconducido a lo específicamente previsto en el artículo 23.2 que es el precepto que, en su caso, pudiera haber resultado directamente transgredido*".[276]

Añade posteriormente:

> "*Se trata, en definitiva, de restricciones a la proporcionalidad, a favor de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas*".[277]

Desde un punto de vista jurídico, partimos del reconocimiento de que la barrera electoral es plenamente constitucional, además, es una de las técnicas para conseguir evitar la fragmentación parlamentaria. Sin embargo, se da, por una parte, el hecho de

[275] Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, fundamento jurídico 5.
[276] Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1989, de 16 de noviembre.
[277] *Ibidem*.

que en el sistema electoral español el tope mínimo tiene una aplicación insignificante, ya que solo fue aplicado una vez en el ámbito nacional, y, por otra parte, el que en ocasiones puede suponer una penalización injusta a los partidos políticos que no consiguen superarla pueden perder varios escaños de forma no progresiva; todo esto nos lleva a considerar que no parece la técnica idónea, sobre todo cuando existen hoy en día otras técnicas mucho más adecuadas para conseguir su objetivo.

En esta línea se ha afirmado lo siguiente:

> "*Los porcentajes mínimos son barreras muy usadas, pero no garantizan equidad en el reparto*".[278]

En el mismo sentido Bosch y Vallès han realizado esta afirmación literal:

> "*En cuanto a su mayor inconveniente se encuentra en el hecho de limitar el pluralismo político, sobre todo si no es muy pequeño el umbral, además por su falta de equidad, su penalización, aunque en teoría es idéntica para todos, a la hora de aplicarla puede llegar a ser muy desproporcionada, pues la diferencia de superarla o no, puede significar varios escaños*".[279]

Los más perjudicados por estas barreras son evidentemente los partidos de nueva creación pues, –al menos en las democracias consolidadas– los partidos políticos no nacen con un veinte por ciento de apoyo popular, por consiguiente se beneficia a los partidos ya consolidados y al mantenimiento del *statu quo*.[280]

4.2.6.Listas cerradas y bloqueadas

En el marco de los tipos de listas de partido, con respecto a la representación

[278] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 52.
[279] Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo,* Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
[280] Oliver Araujo, Joan, *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Addenda, 2011, p. 355.

proporcional, cabe diferenciar entre listas cerradas de partidos y el voto preferencial. Las listas cerradas de partido implican el control del partido político sobre sus candidatos, y que los votantes no pueden optar por los candidatos dentro de una lista. No cabe pasar por alto que la prelación que ocupan los candidatos en la lista es proporcional a las posibilidades de obtener un escaño parlamentario en función del número de escaños obtenidos por la lista. En las elecciones por voto preferencial, los electores pueden clasificar a los candidatos según sus preferencias en un orden diferente al que determine el partido. Sin embargo, solamente se puede votar por una sola lista.[281]

El debate en torno a las listas es extremadamente polémico. Hasta tal punto que el experto Bassols ha llegado a realizar la siguiente deducción:

> "(...) *el debate en torno a las listas abiertas y las primarias es un claro indicio de la necesidad de un cambio de relaciones entre ciudadanos y partidos políticos, cambio que, con ésta u otras fórmulas, se percibe como uno de los retos de la democracia del futuro a corto y medio plazo*"[282]

Existen básicamente tres mecanismos para modificar las candidaturas que proponen los partidos políticos: las listas abiertas, las listas desbloqueadas y el voto preferencial.

Las listas abiertas, o *panachage*, suponen la facultad de elegir y eliminar candidatos, que pueden elegirse entre las diferentes candidaturas que se presentan, es decir, no tienen por qué ser de una sola lista. Esta modalidad electoral se utilizó en Noruega, a principios de la década de los 70, con el fin de descartar y proponer nombres. Supuso un cambio decisivo en el camino hacia la igualdad de las mujeres en la representación política, pues permitió ponerse de acuerdo para elegir a mujeres como diputadas.[283] La mayoría de la doctrina tiende a no optar por las listas abiertas por su gran complejidad, y precisamente por ello también tienen poca incidencia en el Derecho

[281] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.
[282] Bassols Coma, Martín, "El sistema electoral español: balance y perspectivas", *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 27-60; p. 42.
[283] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 52.

comparado. Tenemos algunos ejemplos, en los caso de Suiza, Luxemburgo o en España para el Senado. De este modo, han ido perdiendo importancia, de tal forma que este tipo de listas hoy en día únicamente van a ser reconocidas en Luxemburgo.[284]

Las listas desbloqueadas son utilizadas en la mayoría de los países que tienen un sistema proporcional. Suponen que el votante puede elegir uno o varios candidatos, pero dentro de una sola lista. Esta técnica no incide en el número de escaños que obtiene cada partido sino en quiénes son los candidatos que logran representación. Esta técnica puede consistir en marcar uno o varios candidatos (como en Suecia, Holanda, Dinamarca, Finlandia o Austria), dos o tres candidatos (como en Grecia o Bélgica); o incluso pueden realizar tantas preferencias como escaños a elegir como ocurre en Irlanda o Luxemburgo.[285]

Es decir, en las listas de esta índole, el elector, además de votar a la lista presentada por un partido, puede modificar –total o parcialmente– el orden de candidatos preestablecido por el partido mediante el voto preferencial (para uno o varios candidatos), tachando nombres de candidatos o poniendo un orden numérico en los nombres de los candidatos.

La lista desbloqueada admite que el elector en su voto pueda elegir o calificar a los candidatos. Con el objeto de efectuar tal calificación encontrará en la papeleta de cada partido, unas casillas con unos calificativos claros (excelente, muy bueno, bueno, regular, malo, rechazable). El elector puede dar la calificación que estime, teniendo en cuenta que no calificar equivale a dar el peor calificativo.[286]

Cabe también la opción de utilizar tan solo dos calificaciones, es decir los que son aceptados y los que son rechazados. Esto permite al ciudadano determinadas opciones como impedir que salga un representante aunque vaya el número uno de la

[284] Santaolalla López, Fernando, Problemas jurídico-politicos del voto bloqueado, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N. 53. Septiembre-Octubre 1986
[285] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 52.
[286] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el Congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 71.

lista. Además, esta técnica es más fácil, tanto para el elector como a la hora del recuento.[287]

Igualmente cabe la posibilidad de marcar exclusivamente al preferido, para ordenar después a los candidatos. No obstante, esta opción, también presenta inconvenientes, como el supuesto de que se presente un candidato con mucho apoyo del elector, en cuyo caso los candidatos que le sigan van a tener muy pocos votos. Junto a ello existe también la posibilidad de que pueda optarse por dos o tres candidatos, aunque así se complique la opción.[288]

Técnicamente se utiliza la mediana (que elimina las puntuaciones más extremas), en vez de la media, con el fin de evitar manipulación con el voto, ya que hay electores que pueden conscientemente sobrevalorar de manera extrema la puntuación con el fin de tener una mayor incidencia en la valoración de los diversos candidatos.[289]

Las listas cerradas y bloqueadas son aquellas donde cada partido político prepara la lista de su candidatura y el votante no puede realizar opción alguna entre candidatos, salvo elegir una u otra candidatura. El reconocimiento de que las listas sean cerradas y bloqueadas, en el seno de Europa, únicamente lo efectúan España, Portugal y algunos países de Europa del Este. Trascendiendo el ámbito europeo, se utilizan este tipo de listas en Israel, México y Argentina.

En cuanto al sistema político español, las listas cerradas y bloqueadas se adoptaron mediante el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, para la Elección de Diputados del Congreso. Estas se han seguido reconociendo en la LOREG, según el siguiente precepto:[290]

> "*Serán también nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquéllas en las que se hubiera introducido*

[287] *Ibidem*, p. 72.
[288] *Ibidem*, p. 166.
[289] *Ibidem*, p. 170.
[290] El precepto se recoge en el artículo 96.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado".[291]

El artículo 163.1 de la misma Ley (LOREG) dispone:

"1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

(...)

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Igualmente se desarrolla este concepto legal de las listas cerradas y bloqueadas en las leyes electorales de las Comunidades Autónomas, así como en las elecciones al Parlamento Europeo. En cambio, donde únicamente sí se posibilita elegir candidatos de entre todas las listas, es en las elecciones al Senado.

Este tipo de listas cerradas y bloqueadas son criticadas por restringir la expresión de las preferencias de los electores, aunque se argumenta en su favor que propician la consolidación organizativa de los partidos políticos.

En esta línea, Jiménez de Parga ha criticado reiteradamente las listas cerradas y bloqueadas, de las que ha considerado que favorecen el descenso del nivel de los elegidos, afirmando lo siguiente:

"*Los partidos no han de contar con candidatos de prestigio y arraigo en los distritos, pues con una relación de mediocres se obtiene los mismos votos que si los aspirantes son notables. Los partidos*

[291] Redactado según la modificación efectuada en el artículo 1.32 de la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, publicada en el BOE de 29 enero de 2011.

> *políticos se convierten en partidos de empleados. Las listas abiertas, con las diferentes recetas del voto preferencial, mejora algo la calidad de los elegidos, aunque la experiencia extranjera enseña que son muy pocos los ciudadanos que alteran la oferta de los partidos*".[292]

Precisamente, por los defectos de las listas cerradas y bloqueadas, este prestigioso especialista defiende el modelo de doble voto en los sistemas parlamentarios.

El hecho de la regulación de las listas como bloqueadas implica que el elector vota a una lista de candidatos fijada por el correspondiente partido político, sin que el elector pueda cambiar el orden. A la vez, el dato de que sean cerradas supone el que se impida al elector optar por personas de distintas candidaturas. En cambio, las listas abiertas son aquellas en las que se permite al elector escoger candidatos de diferentes partidos.

Esto significa que los electores no puedan participar en la elaboración de las mismas. Así pues, por mucha cercanía que tenga un mandatario con los electores, las posibilidades de ser parlamentario, si no lo decide la correspondiente cúpula del partido, son nulas, ya que de este modo el parlamentario poco disciplinado se verá desplazado hasta los últimos puestos de una lista. Esto, supone tal dominio de la cúpula que posibilita además el hecho de que los parlamentarios estén prácticamente siempre sujetos a una férrea fuerte disciplina de partido que incluso determina el voto de los diputados, la cual se ha llegado a denominar irónicamente desde la doctrina "*la dictadura del portavozariado*".[293]

Esta situación, tal como han señalado diversos expertos, supone una contradicción con el artículo 6 de la Constitución, que señala que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos habrán de ser democrático,[294] y el 67.2 donde se preceptúa lo siguiente:

---

[292] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, pp. 4 y 5.
[293] Pérez Serrano, Jáuregui, Nicolás, "*La disciplina parlamentaria*", Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, n. 2, 1996, p. 449.
[294] Fresno Linera, Miguel Ángel, "Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)", *Revista española de derecho constitucional*, Nº 104, 2015, págs. 13-48; p. 26.

"*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*".

Esta cuestión la ha dirimido el Tribunal Constitucional estableciendo reiteradamente que son los representantes y no los partidos los que dan efectividad al derecho a participar del ciudadano, y que los representantes elegidos lo son del ciudadano y no de los partidos.[295]

El especialista Ross ya señaló al respecto los siguientes términos:

"(...) *La forma de la lista afecta, en lo esencial, a la posibilidad de selección que se abre al elector, lo cual es una pauta importante para la valoración de aquélla. La lista cerrada y bloqueada implica un monopolio (...) de los partidos al cual está completamente sometido el elector. Al elector le queda (...) únicamente la elección entre partidos, pero no la elección entre candidatos de los distintos partidos*".[296]

El reconocimiento en el modelo electoral español de que las listas sean cerradas y bloqueadas en el ámbito europeo únicamente lo han efectuado, Portugal, Alemania, y algunos países de Europa del Este. Esto, ha fortalecido la crítica a las mismas en nuestro país. No cabe pasar por alto que Alemania tiene un sistema de doble voto, en el que se incluye el voto personalizado que compensa el que sus listas no sean ni abiertas ni desbloqueadas.

Se han defendido las listas cerradas y bloqueadas argumentándolo con razones diversas. Así, se ha recalcado que debilitan la posible vinculación con el clientelismo y la corrupción. Dentro de estas listas cabe poner el ejemplo de que dos candidatos de un mismo partido que de entrada contarán con el mismo apoyo económico por parte de su partido político, en el seno de la competitividad intrapartidaria tenderán con más facilidad a buscar más apoyos al margen de la legalidad.

En cuanto a las ventajas de la lista cerrada y desbloqueada, sí que supondría un

[295] STC de 4 de diciembre de 1983; STC 167/1991, fundamento jurídico 4; de la STC 10/1983, fundamento jurídico 3.
[296] Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; p. 115. Véase la cita de Ross, J.F.S., *Elections and electors. Studies in democratic representation*' London, Ed. Eyre & Spottiswoode, London, 1955, p.38.

avance relativo, pues entre las mismas se encuentra la posibilidad de que el elector pueda decidir el orden dentro de la lista presentada por el partido a los candidatos que optarán a ser elegidos como representantes. Como consecuencia, no existiría tanta dependencia del diputado con respecto a la cúpula de su partido.

En esta cuestión del tipo de listas, algún autor ha defendido el voto único transferible (VUT) o *single transferable vote* (STV), por ser muy representativo, en el que se combinan la representación proporcional y el voto preferencial. Aquí, el voto de un elector se adjudica de entrada a su candidato favorito, y si el candidato hubiera sido ya elegido o eliminado, todos los votos sobrantes se transfieren según las preferencias seleccionadas por el votante. El elector tiene que ordenar los candidatos de mayor a menor preferencia. [297] . Sin embargo, tiene sus inconvenientes, pues es de una complejidad considerable, ya que en el caso de que el elector se olvidara de un candidato tiene que volver a rehacer toda su papeleta. Asimismo, el recuento es arduo. Finalmente, otra cuestión negativa consiste en que un candidato que fuera segunda opción para todos los electores pudiera quedar eliminado, aun cuando su formación hubiese obtenido varios escaños.[298]

Sin perjuicio de todo lo apuntado, el desbloqueo de las listas tiene también importantes inconvenientes, en escala general. Entre ellos, su complejidad, sobre todo para el elector, ya que este elije muchas veces según el orden preestablecido, o bien tan solo emite el voto de partido sin especificar a qué personas va dirigido.

En todo caso, globalmente supondría un cierto avance en la representatividad, dado que añade la posibilidad de preferencia entre los candidatos, lo que supone más ventajas que inconvenientes. Sin embargo, dados sus inconvenientes, sería más idóneo optar por el modelo alemán, donde solo se elige un mandatario dentro de cada distrito, con lo que es más sencillo para elegir; más fácil de conocer y se aumenta la vinculación

[297] Aubet, refleja estas críticas en su obra, no obstante, dentro de los modelos de representación moderada el sistema irlandés le parece el mejor, Véase Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p.137.
[298] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el Congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 166.

con "su" representante, sin caer en los excesos que se tienden a dar en los sistemas mayoritarios, donde los representantes pueden llegar a prevalecer excesivamente en relación con sus formaciones políticas y los intereses generales; y, en relación con la excesiva complejidad de dichas listas desbloqueadas, así el modelo de doble voto personalizado podría situarse en un punto intermedio distanciándose de los inconvenientes de las listas cerradas y bloqueadas e igualmente de la complejidad de las listas abiertas. En definitiva, este modelo alemán se sitúa, en una equidistancia apropiada entre los sistemas proporcionales y los sistemas mayoritarios para poderse nutrir de las ventajas de ambos.

4.3. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL MODELO ELECTORAL ESPAÑOL

Con respecto al derecho de acceso a los cargos públicos reconocido en el núcleo esencial de la Constitución, concretamente en su artículo 23.2, el Tribunal Constitucional ha ido precisando su posición. En este sentido, ha incidido especialmente en dos cuestiones principales: una es su relación con el principio de igualdad, la otra con el principio de proporcionalidad.

Con respecto a la igualdad en el sistema electoral español, se aplicarían los artículos constitucionales 23, derecho a la igualdad de acceso a los cargos públicos en relación con el artículo 14, referido a la igualdad ante la ley, y el artículo 68, sobre la igualdad del sufragio.

Este principio de igualdad es desarrollado en la jurisprudencia constitucional en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, así como en su necesaria regulación legal[299]. Con respecto a este derecho a la igualdad de acceso a los cargos públicos, este máximo intérprete de la Constitución ha recalcado, que habrá de ser desarrollado por ley, precisando el marco de actuación en el que puede actuar el legislador, sobre todo en el momento de configurar el sistema electoral, en el que no cabe, según este Tribunal, admitir diferencias irrazonables, injustificadas o arbitrarias que supongan una

[299] STC 83/2000, de 27 de marzo, FJ 1, la STC 107/2003, de 2 de junio, FJ 4 o la STC 129/2007, de 4 de junio, FJ 1.

discriminación contraria al artículo 23.2 de la Constitución.[300]

La proporcionalidad, ha sido abordada por dicho Tribunal manifestando que la simple afirmación en la norma suprema del sistema proporcional no implica que haya que adoptarse un sistema "puro" de proporcionalidad, sino que se trata de una mera "*voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños*", ya que considera que tal proporcionalidad ni existe entre nosotros, ni en el Derecho comparado.

En realidad el Tribunal Constitucional viene a reducir el concepto constitucional de la proporcionalidad, al considerarlo de la siguiente manera:

> "(...) *más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre mediante su puesta en práctica quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concepción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada*".[301]

El Tribunal Constitucional apunta que una de las mayores limitaciones a la proporcionalidad reconocida en la Constitución consiste en el hecho de atribuir un mínimo inicial de escaños a las circunscripciones.

El máximo intérprete de la Constitución, aunque reconoce la existencia de una "*sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas y una infrarrepresentación de las circunscripciones más pobladas*", sin embargo, no llega a considerar que tal desviación de la proporcionalidad sea "*en sí misma inadmisible desde una perspectiva constitucional o para afirmar que traspasa los límites de lo constitucionalmente tolerable*"[302].

Este Alto Tribunal señala la existencia de diversas posibilidades a la hora de que el legislador opte por un sistema electoral: "*en tanto el legislador se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no*

[300] Así lo ha señalado en su STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4)
[301] Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985.
[302] STC 19/2011, de 3 de marzo.

cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales"[303].

En definitiva se infiere que el Tribunal Constitucional viene estableciendo el reconocimiento de la constitucionalidad del sistema electoral vigente, así como el respeto a ciertos límites, que no pueden transgredirse.

[303] STC 193/1989.

.

CAPÍTULO 5. ORIGEN Y CAUSAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

5.1. LAS CAUSAS HISTÓRICAS Y LOS OBJETIVOS DEL MODELO ELECTORAL EN LA TRANSICIÓN QUE SE RECONOCEN EN LA LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y EL DECRETO LEY 20/1977, DE 18 DE MARZO, SOBRE NORMAS ELECTORALES

Con respecto a la Transición, se quiere recalcar que la Ley para la Reforma Política –que llegó a considerarse como un suicidio del franquismo, pues en realidad implicaba su autoinmolación– supone un paso decisivo en el cambio del régimen franquista a un sistema democrático. Tal cambio, que se ha llegado a concebir como un paradigma de la Transición de una dictadura a un régimen democrático, se llevó a cabo sin caer de nuevo en enfrentamientos civiles que tan frecuentemente acompañan a las dictaduras, pues no se ha de olvidar que muchas dictaduras conducen a sus pueblos, entre otras desgracias, a la guerra, que pueden ser cuando se instauran, mientras existen o incluso cuando finalizan. De hecho, podemos afirmar *a sensu contrario* que prácticamente no ha habido ninguna guerra entre países considerados plenamente democráticos.

Igualmente, es comprensible que entonces se quisiera fortalecer a los partidos políticos frente a los diversos poderes fácticos, especialmente en los poderes que había influencias del franquismo, sin embargo esto desembocaría a medio plazo en una hegemonía de los partidos, especialmente de sus cúpulas, sobre las diversas Instituciones.

De este modo, se ha admitido el reconocimiento de aspectos globalmente muy positivos. Asimismo cabe justificar como se actuó debido a que en buena parte se llegó

hasta donde se pudo,[304] teniéndose que ceder en la mayoría de las cuestiones por los diversos sectores, y todo ello ha podido ir desvaneciendo el posible reproche, incluido el de tipo jurídico.

Tal valoración globalmente positiva no debería lastrar la posibilidad del estudio de los defectos del sistema político con el fin de subsanarlos, especialmente cuando algunos de los mismos pueden estar influidos por haberse creado en el seno de las propias Instituciones del régimen franquista o, en otros casos, por Instituciones que, aunque fueran democráticas, sufrían presiones del búnker, –pues este se reflejaba en determinados poderes fácticos, los cuales, dada la situación, a su vez influían en diversos ámbitos, en los que cabe incluir especialmente a las propias Instituciones–. En consecuencia, cabría considerar que tales presiones podían incidir en la soberanía del pueblo, en la voluntad del legislador e incluso sobre el poder constituyente a la hora de decidir de manera plena e independiente su autodeterminación política.

La situación de la que se partió supuso defectos importantes, entre los cuales se aborda, en primer lugar, su pecado original –deslegitimador, al menos en parte–. Este mismo consistió en que la Ley para la Reforma Política y su sistema electoral (cuyos conceptos básicos siguen vigentes), y el Real Decreto–Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales fueran elaborados por unas Cortes no democráticas. De este defecto se derivarán otros, como la imposibilidad en aquel entonces de efectuar un reproche jurídico. Esto ha podido ser en sí mismo uno de los elementos que han dificultado el establecimiento de un buen sistema de responsabilidad política, por cuestiones comparativamente mucho más nimias. Otro defecto será la gran desigualdad del voto. Por último, una deficiencia más concreta de esta Ley consiste en el reconocimiento de un Senado en el que una parte de sus miembros serán elegidos por designación real, lo cual obviamente contradice el principio democrático; siendo más acorde con las ideas del doctrinarismo decimonónico o con las de un Estado con vestigios de un régimen autocrático.[305]

[304] Declarado por el periodista José Ignacio Gabilondo Pujol en los medios de comunicación, puede verse en ELPLURAL.COM 05/12/2014, http://www.elplural.com/2014/12/05/cara-a-cara-de-gabilondo-con-pablo-iglesias-lo-que-llamais-casta-trajo-la-sanidad-y-la-educacion/ [Consulta: 29/03/2015].
[305] En virtud de la Ley Para la Reforma Política de 1977, el Senado se compondría de 248 miembros, de los que 207 lo serían por elección directa: cuatro elegidos directamente por la población de cada

En este último sentido puede observarse como algún país en el proceso de transformación de una dictadura ha conservado vestigios, como en el caso chileno, donde a pesar de adoptar una "Constitución" en 1980, cabe observar que la misma fue redactada en el seno de comisiones designadas por la dictadura del General Pinochet; a lo que cabe añadir que esta "Constitución" se aprobó mediante un plebiscito que no se pudo efectuar en un contexto democrático. Allí se impuso una tutela de las Fuerzas Armadas, así para la elección de los 29 miembros la Cámara alta, nueve serían nombrados por la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional o el Presidente de la República; además, se convertirían en senadores vitalicios los ex-presidentes que hubiesen desempeñado el cargo por seis años consecutivos. Otro aspecto que recuerda a nuestro sistema aunque en su caso fuera considerablemente peor sería el de la limitación a la igualdad del voto. A pesar de estos aspectos negativos, mediante las múltiples reformas constitucionales llevadas a cabo, ese país se ha ido soltando de tal lastre no democrático. En 1989 se pactó entre el gobierno militar y los principales partidos de oposición un conjunto de 54 modificaciones, que serían plebiscitadas, las que permitieron una transición pacífica a la democracia, liderada entonces por el ex Presidente Patricio Aylwin, dentro de las mismas, son muy relevantes las relativas a la vinculación a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la eliminación de la facultad presidencial de disolver el Congreso.[306]En esta misma línea, a

provincia, salvo en las provincias insulares en que se elegían cinco y dos en Ceuta y dos en Melilla. A dichos 248 Senadores se añadían 41 Senadores elegidos mediante designación real, Véase http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/historiaconstitucional/index.html [Consulta: 16/11/2014].

[306] Navarro Beltrán, Enrique, "Reformas a la Constitución chilena", *Revista de Derecho Público / Edición Especial*, Chile, pp. 13-23; p. 16.

Es muy reveladora la actitud del Patricio Aylwin con el fin de que avancen los procesos de transición hacia una democracia, al manifestar: "*Yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo pretender que el General Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él pude exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que él tiene sobre mí a este respecto, es que esta Constitución –me guste o no– está rigiendo. Este es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impasse sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad*". Aylwin Azócar, Patricio, El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del no, Ediciones Grupo Zeta, Santiago 1998, p. 264.

Como señala Sofía Correa acerca de "*las 54 reformas de 1989*", que serían el fruto de una "*dificilísima negociación después del triunfo del NO en el plebiscito, éstas lograron: modificar el proceso para reformar la Constitución, derogar la prohibición a los partidos marxistas, aumentar los senadores electos, y una mayor presencia de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional. Se sostuvo entonces que la ratificación popular de estas reformas a través de un plebiscito había otorgado legitimidad a la Constitución, y la Concertación pudo gobernar con ella*". Correa Sutil, Sofía, "¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", *Revista de Derecho Público*, V. 82, 1er sem., 2015, Chile, pp. 41-52; p. 49.

través de la reforma constitucional realizada en 2005, se eliminaron algunos aspectos autoritarios de la Norma Suprema con el entonces Presidente Ricardo Lagos al disminuirse el papel del Consejo de Seguridad Nacional al acabar con la designación de miembros del Tribunal Constitucional, ni poderse auto convocar, ni intervenir en la declaración de los estados de excepción, ni elegir senadores sin ser votados, igualmente se eliminaría la existencia de senadores ocupados por los ex-presidentes.[307]

En España, La Ley para la Reforma Política recogió en su artículo 2 que "*el Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos*". El Senado configurado a partir de las primeras elecciones de 15 de junio de 1977 y que, junto al Congreso de los Diputados, tendría la función de elaborar una Constitución, de esta manera agregaba cuarenta y un senadores designados por el Rey, entonces Juan Carlos I, algunos de los cuales eran importantes miembros del partido que estaba en el Gobierno de UCD.[308]

Esta herencia aquí estudiada se vuelve especialmente preocupante si se tiene en cuenta –como de manera certera se ha resaltado desde la doctrina–, que la Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General "*recogía ad pedem litterae las decisiones tomadas en el Decreto de marzo de 1977*".[309]

Cabe indicar que ya entonces en los nuevos enunciados traídos por el Gobierno liderado por Arias Navarro se apuntó algún principio que básicamente se consagraría con posterioridad en el sistema electoral español que tenemos todavía hoy. La etapa de Arias Navarro ha llegado a veces a ser calificada como aperturista, de hecho juró su cargo de Presidente del Gobierno ante las Cortes franquistas, con un discurso que se denominaría *El Espíritu del 12 de febrero* de 1974, en el cual se incluyó el que se adoptaría una Ley de Asociaciones. Sin embargo, no puede ignorarse que en realidad era un remedo de asociacionismo político, dentro del intento del régimen franquista de

[307] Carmona Santander, Carlos, "Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013", *Revista de Derecho Público/Edición especial*, marzo 2014, Chile, pp. 57-81; p. 48.
[308] Sánchez Cornejo, David, "Los senadores reales y el debate sobre la organización territorial del estado en los trabajos parlamentarios de la Constitución de 1978", *La Transición a la democracia en España*, Guadalajara, Ed. CD-ROM, 2004; pp. 1-19.
[309] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen lectoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 524.

efectuar un mero cambio de fachada, ante el deterioro y aislamiento del mismo, en el más puro sentido apuntado por el escritor italiano Lampedusa.[310] En ese sentido en noviembre del 1974 lo quiso relanzar, encargando la redacción a un duro del régimen, Utrera Molina, lo cual no era sino enterrarlo; en esta misma línea se detuvo a Dionisio Ridruejo y a Gil Robles padre e hijo por asociación ilegal cuando tenían un proyecto demócrata-cristiano.[311]

Este asociacionismo era muy alicorto para poder progresar, en este orden de cosas sus exigencias eran incompatibles con una concepción democrática, así, se exigía a una asociación para poder registrarla que obtuviera 25.000 firmas; el que se adscribiera al Movimiento Nacional, con lo que se dejaba fuera a la oposición democrática; y que abarcara, al menos, a quince provincias con lo cual se excluía al nacionalismo regional.[312]

Finalmente, el Estatuto de Asociaciones no cristalizó, era a la postre un asociacionismo dentro del régimen, que no tenía que ver con el sistema de partidos de los países europeos. "*El texto legal era tan vacío y pacato que nunca llegó a fraguar en nada concreto, por mucho que fuera aprobado casi por unanimidad en el Consejo Nacional del Movimiento*".[313]

En este sentido, según los especialistas Ignacio Lago y José Ramón Montero, en enero de 1976, Manuel Fraga Iribarne, vicepresidente para Asuntos del Interior y Ministro de la Gobernación con Arias Navarro, entregó a los restantes ministros el

[310] Se hace referencia aquí a la célebre máxima del escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa en su obra *El Gatopardo, "Que todo cambie para que todo siga igual*", quien aludía a la decadencia de la nobleza siciliana que en la época de la unificación italiana a pesar de ser partidaria del Antiguo Régimen se adaptó al triunfo inevitable de la revolución. Así lo manifiesta de manera reiterada el personaje de la novela, quien pacta con su enemigo político con el fin de su conseguir su beneficio particular. Estamos pues ante una de las múltiples versiones de la aplicación de tal máxima que se han ido dando en la política a lo largo de la toda la historia.
[311] Bernat, Muniesa, *Dictadura y Monarquía en España: de 1939 a la actualidad*, Barcelona, Ed. Ariel, 1996, p. 139. Segado Boj, Francisco, El fracaso reformismo franquista visto por el humor gráfico de la prensa diaria: la Ley de Asociaciones Políticas, *Humor y política*, N. 46, p. 43.
[312] *Ibidem*, p.46.
[313] Reverte, Jorge M., "Desintegración de un régimen", *Memoria de la transición*, ed. Juliá, Santos, Pradera, Javier y Prieto, Joaquín, Taurus, Madrid, 2006, pp. 43-48; p. 45; citado por Bernat, Muniesa, 1996, *loc. cit.*

primer borrador del proyecto electoral.[314] Su tramitación se llevó a cabo mediante una Comisión Mixta entre el Gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento, a propuesta de Adolfo Suárez, entonces, Ministro Secretario General del Movimiento, con el cometido de discutir tanto las bases generales de modificación de la Ley de las Cortes franquistas como otras dos leyes necesarias para la transición: la de Asociaciones Políticas y la de la Sucesión".[315]

Según Alfonso Osorio, entonces ministro de la Presidencia del Gobierno, liderado por Arias Navarro, los borradores redactados con el cometido de modificar la Ley de Cortes ya asignaban al Congreso 300 diputados, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, e igualmente se aspiraba a que cada provincia tuviera "*un mínimo de dos diputados y los adicionales que le correspondiesen en proporción a su población*".[316] Este proyecto –que entonces fracasó al ser enviado al Consejo Nacional–, coincide en buena parte con el que tenemos ahora.

El sentido que se buscaba es muy claro, puede observarse en el discurso del Presidente Arias Navarro dirigido a la Nación al señalar lo siguiente:

> "*Las Cortes Españolas se compondrán de dos Cámaras: el Congreso y el Senado. Estará constituida la Cámara Baja por los representantes de la familia, elegidos en virtud de sufragio universal, igual, directo y secreto. Cada provincia contará con un número mínimo de diputados, incrementado con el adicional que corresponda proporcionalmente a su censo de población. El Senado* (…) *Estará integrado por los miembros permanentes, los designados por el Rey para cada legislatura y los elegidos por los restantes cauces previstos en las*

[314] Fraga Iribarne, Manuel, *En busca del tiempo servido*, Ed. Planeta, Barcelona, 1987, p. 29. Véase Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales, Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp.279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, p. 9-10.

[315] Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales, Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, p. 9-10.

[316] Véase -en el texto escrito por el ministro de la Presidencia del Gobierno presidido por Arias Navarro-, Osorio García, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Ed. Planeta, Barcelona, 1980, p. 65.

leyes".[317]

En este mismo discurso todo lo que se dijo de la futura Ley Electoral no es sino un fragmento pequeño, pero muy significativo, sobre la función primordial a la que se aspiraba con el futuro sistema electoral:

> "*Una nueva Ley Electoral cerrará este ciclo legislativo de la reforma política, en los aspectos más trascendentes. Además de sus fines específicos, tendrá la virtualidad, absolutamente conveniente en estos tiempos, de señalarnos indubitablemente qué grupos políticos cuentan con verdadera fuerza y cuáles, por el contrario, no son más que unas pretenciosas siglas llamadas al ridículo y al olvido*".

Se infiere rápidamente a lo que se aspiraba: primar fuertemente el voto conservador de las áreas rurales, mediante una gran desigualdad del valor del voto; un sistema claramente mayoritario dada la circunscripción provincial y que los diputados serían solamente 300, donde se presuponía que el régimen podría obtener más representación frente a otras asociaciones más pequeñas que además se tendrían que adherir al Movimiento; a su vez, se contradecía aún más el principio democráticos al reconocerse tres grupos de senadores, los permanentes, los "*los elegidos por los restantes cauces previstos en las leyes*" y los designados por el Rey, esta forma de designación para un grupo de miembros del Senado, se adoptaría durante la primera etapa de nuestro sistema electoral, con el agravante de que además incidía en el proceso constituyente.

En lo relativo a la intención de que se propusieran unas Cortes bicamerales, así como la circunscripción provincial, José María de Areilza, ministro de Asuntos Exteriores con Arias Navarro, aunque más aperturista, fue muy claro al manifestar que "*se ve que hay un temor pánico a que los trabajadores se desmanden y dominen la representatividad de las Cámaras. También el sufragio 'igualitario' les preocupa y quieren poner limitaciones a la igualdad numérica de los entrevistados con trucos de toda especie*". En la misma vía, en la última sesión de la Comisión Mixta entre el

[317] Arias Navarro, Carlos, *Calendario para la reforma política*, Alocución del Presidente de Gobierno, dirigida a todos los españoles a través de TVE y Radio Nacional de España el día 28 de abril de 1976, Servicios de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Presidencia de gobierno, p. 9.

Gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento, sintetizó muy claramente el fin: "*todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder: ¡Y qué derecha!*".[318]

Más adelante, con el Presidente que le sucedería, Adolfo Suárez, se crea el sistema electoral español, el cual, como todos los sistemas electorales, revela cierta manipulación, la cual tiende a darse en todo sistema electoral. En este sentido, se observa la inclusión de buena parte de los rasgos del modelo electoral fracasado, que se había querido implantar con el anterior Gobierno, y lograr así una mayoría cualificada en el Parlamento.

No es de extrañar pues los procuradores de las Cortes, que provenían de la etapa franquista, eran los mismos.[319]

Siguiendo a Ignacio Lago y José Ramón Montero, estos se refieren a "*las estrategias de manipulación política de los dirigentes de UCD para diseñar un sistema electoral que les permitiera alcanzar a la vez dos objetivos. El primero consistía en lograr que las fuerzas políticas a su derecha y a su izquierda apoyaran la combinación de los elementos del sistema electoral. El segundo radicaba naturalmente en maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con la información que poseían durante esa fase de la transición democrática*".[320]

En este segundo objetivo, el investigador Toni Rodon ha señalado que el "precio" por cada escaño es menor que el de los demás partidos, lo cual sumado al prorrateo, consolida el llamado sesgo "conservador" del sistema electoral español.[321]

---

[318] Areilza y Martínez de Rodas, José María de, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Ed. Planeta, 1977, p. 132 y 151. Véase en Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales, Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, p. 11-12.

[319] Mediante el Decreto 1823/1975, de 31 de julio, se prorroga la X Legislatura de las Cortes Españolas (1971-1977) hasta el 30 de junio de 1977, BOE N. 183, de 1 de agosto de 1975.

[320] Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales*, *Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, p. 5.

[321] Rodon i Casarramona, Toni, "El sesgo de participación en el sistema electoral español", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, N. 126, 2009, pp. 107-125; p. 123.

A este respecto, Ignacio Lago y José Ramón Montero observan: "*un efecto partidista como la preeminencia de los intereses rurales y/o conservadores sobre los urbanos y/o progresistas y, de este modo, de los partidos de centro-derecha sobre los de izquierda. Y no hay dudas de que estos dos sesgos mayoritarios y conservadores fueron claramente alcanzados gracias a la existencia de un gran número de circunscripciones de baja magnitud y su interacción con la fórmula D´Hondt, la desviación del prorrateo y, sobre todo, el efecto de varianza de las magnitudes de distrito*".[322]

En cuanto al breve borrador del Proyecto de Ley para la Reforma Política –que había sido redactado por el Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda, quien, a su vez, lo entregó al que fuera Presidente, Adolfo Suárez–, ya estaban fijados *a priori* los criterios más importantes del sistema electoral (que en realidad eran totalmente determinantes), tales como el tamaño del Congreso o la circunscripción provincial a la que se asignaba una representación mínima inicial, que se recogería posteriormente en la Constitución.[323]

De manera similar a como ocurrió con el Gobierno de Arias Navarro, cuando se negoció la Ley para la Reforma Política, hubo una confluencia de distintas perspectivas, siendo el asunto más polémico también, lógicamente, como lograr el consenso sobre el sistema electoral. El debate era entre un sistema mayoritario y uno proporcional, donde la oposición democrática presionaba desde fuera.[324] En cambio, un grupo de diputados conservadores que propugnaba entonces el sistema mayoritario llegó a manifestar que se abstendrían si no se efectuaba una votación específica sobre tal asunto. En esta posición defendían que la representación proporcional llevaría inevitablemente al multipartidismo. Tras argumentarles que una propuesta así consistía meramente en un sistema electoral "*proporcional corregido*", y que además se esperaban nuevas

[322] Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales*, *Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348. Localizable también en Estudio/Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, p. 61.
[323] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 526.
[324] Nohlen, Dieter, "La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, V. II, - 2014 (número monográfico sobre "Los Derechos Electorales y la Representación Política", Coordinador Dalla Via, Alberto), pp. 3-22; p. 7.

propuestas, se postuló, en el transcurso de las negociaciones, la necesidad de establecer "*elementos correctores que puedan impedir que este país degenere en una situación ingobernable*", A tal fin, se señaló que "*sería preciso que la provincia* (...) *fuera circunscripción electoral exclusiva*", recalcando igualmente la necesidad de requerir "*un número mínimo de sufragios para acceder al Congreso*".[325]

Aporta aquí luz, con respecto a aquellas Cortes, las opiniones vertidas por algunos procuradores; así Martínez Esteruelas argumentó en el Pleno que la elección entre un sistema proporcional o mayoritario no era una cuestión meramente técnica, sino política, en cuanto que se trataba de optar, bien por pocos partidos políticos aptos para gobernar la Nación conforme a la voluntad popular, bien por muchos y débiles partidos que reflejen aunque reflejaran con precisión todas las diferencias y divisiones sociales, serían impotentes para hacer marchar la Nación. En consecuencia, la opción entre uno u otro sistema supondría decidir sobre si se trata de hacer política de gobierno o política de partido. Reconoció, Martínez Esteruelas, que la representación proporcional asegura la presencia en el Parlamento de tantas tendencias como haya en el electorado. Pero igualmente impide que estén presentes en las Cámaras aquellas fuerzas que representan las grandes opciones que sólo los grandes grupos políticos pueden ofrecer. El gran defecto del sistema proporcional radica –siguiendo su criterio–, en hacer énfasis en lo que divide al electorado y no en lo que le une, al tomar como núcleo de representación la existencia de todos los grupos, de todas las modas y diferencias ideológicas presentes en la sociedad, por accidentales que sean, y hasta de todas las rencillas que se producen en el seno de los partidos existentes, promueve la fragmentación de la vida política, la dispersión de los esfuerzos y, por consiguiente, la inestabilidad crónica del sistema político. Y –según este procurador–, todo esto se produce porque la representación proporcional conduce de modo inevitable al multipartidismo, que no es sino su consecuencia natural.[326]

Con respecto al asunto fundamental de la distribución de los diputados del Congreso, se presentaron diversas enmiendas, entre las que destacaría la del procurador Morrondo García, quien afirma la necesidad de determinar los criterios que se han de

[325] Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, X Legislatura, 1977, n. 29, pp. 88-92, 158-161, 170-173, 191-192, 196-197 y 199.
[326] Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, N. 29, pp. 89-92.

seguir para la distribución de los diputados entre las provincias; después de barajar diversos criterios como el económico, el demográfico y el provincial, opta por utilizar exclusivamente los dos últimos. A ello desembocaba tras argumentar que en el caso de que se aplicara sólo el criterio de la población se llegaría a resultados inadmisibles (como, por ejemplo, Soria —con 113.887 habitantes— tendría un solo diputado, y Barcelona —con 4.286.003— tendría 43 diputados; y además, esos 43 diputados serían los mismos que sumarían juntas Castilla la Vieja, el Reino de León y las tres provincias de Ciudad Real, Guadalajara y Toledo).Concluía aportando en unos anexos determinadas soluciones ponderadas, de entre las que consideraba más razonable la que establecía un mismo cupo para cada provincia —cuatro diputados— y un cupo variable que consistía en añadir un representante por cada 245.000 habitantes.[327]

No se puede pasar por alto la existencia en la Cámara de opiniones como la de Fernández-Cuesta, quien el mismo día, afirmó, con respecto el proyecto de reforma de la Ley Para la Reforma Política, que no se quería abrir las puertas y ventanas, sino destruir el edificio aspirándose a unas instituciones contrarias a Franco y "vencidas por él".[328]

No muy lejano de este planteamiento, había hablado con anterioridad el procurador Rafael Díaz-Llanos señalando que Franco había suscitado la adhesión total en el anterior referéndum; igualmente señaló que se debería haber evitado que los medios de comunicación social mentalizaran a la opinión pública en favor de la reforma, así como que el Gobierno pactara con representantes de la oposición extramuros.

Al igual que en el Gobierno de Arias Navarro se había considerado optar por la circunscripción provincial, esta misma posibilidad sería defendida igualmente por los Procuradores de las Cortes no democráticas con el Gobierno de Adolfo Suárez, etapa en la que se diseñó el sistema electoral español.

Es paradójico que, junto a los elementos jurídicos, bastante incompatibles con un sistema proporcional, se reconozca en la Disposición Transitoria Primera de la Ley que

[327] Morrondo García, José María, «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», del Anexo núm. 2 del N. 1.538, X Legislatura, 1977; pp. 39 a 45.
[328] Intervención en el Pleno de las Cortes Españolas el 17 de noviembre de 1976.

"*las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional*". A este respecto, podría entenderse que dicha contradicción se da en toda la regulación jurídica del sistema electoral español, incluyendo la norma suprema.

Todos los principios básicos del modelo electoral español (incluyendo la circunscripción provincial) se reflejarían posteriormente en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

Con respecto al diseño del sistema electoral, precisamente es muy revelador, refiriéndose a la LOREG, el reconocimiento de uno de los redactores, Óscar Alzaga, acerca del encargo que se les hizo, en los siguientes términos:

> "(…) *la ley actual es esencialmente una reproducción del Decreto-ley del 77, y tal Decreto, formalmente pactado por el Gobierno predemocrático con las fuerzas de la oposición, fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme, y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener la mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista*"[329]

De hecho, tras los resultados electorales en 1977, aunque UCD no obtuviera la mayoría absoluta, sí se acercó a la misma dada la prima tan fuerte de la que se beneficiaba. Así, UCD, con 6.309.517 de votos, el 34,52%, obtuvo 165 diputados, que constituían el 47,14% del total de los mismos[330]. De manera similar, en las elecciones de 1979, con 6.291.341 de votos, el 35,08%, UCD consiguió 168 escaños, que suponían

[329] Alzaga Villamil, Óscar, "I rapportitra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En *Il X aniversario della Constituzion espagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Ed. Giancarlo Rolla, Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche i Bancarie, 1989.
[330] Cfr. el Sitio Web del Congreso:
http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=15/06/1977
[Consulta: 28/12/2014].

el 48% de los mismos.[331]

Sentada la antedicha finalidad de UCD, se desprende, fácilmente, que existió una desviación del fin, a pesar de que este fin ha de perseguirse en toda actuación institucional, pues aun cuando se considere que realmente se persiguió también el interés general (establecer un sistema democrático), cabe criticar que tal interés general quedó condicionado, en realidad, a su coincidencia con el aludido interés partidista. Este objetivo –de que UCD, además de ganar los comicios, obtuviera la mayoría absoluta–, arrastró como consecuencia que se faltara a la objetividad, a la neutralidad y concretamente a la igualdad de oportunidades. Precisamente, ya se ha visto, que estos son requisitos imprescindibles del régimen electoral en un sistema democrático, en el cual, además, tiene que darse una representatividad al máximo nivel posible que refleje adecuadamente el pluralismo político de la sociedad.

Estos principios, valores y Derechos fundamentales específicos tienen algún límite, como es evitar una excesiva fragmentación parlamentaria, pero nunca pueden quedar subordinados a un interés partidista.

Se infiere de lo señalado que sí pueden efectuarse modulaciones a dicha representatividad política, pero teniendo en consideración que las mismas se tienen que efectuar de una manera restrictiva y proporcionada, dada la importancia de los enunciados jurídicos citados, que constituyen un elemento esencial de la legitimidad de un Estado democrático de Derecho. Además, tales modulaciones deben tener una finalidad objetiva y motivada. Por consiguiente, no es de extrañar que, dado el objetivo buscado, el sistema electoral haya sufrido tantas críticas, incluso desde sus mismos inicios.

Dicho objetivo buscado, impregnado de partidismo, viene a mostrarnos lo que investigadores de esta materia han señalado como algo obvio, que los sistemas electorales no son neutros, sino que obedecen a determinadas ideas preconcebidas con unos fines específicos de las fuerzas políticas, que pueden diseñar en un momento dado

[331] Cfr. el Sitio Web del Congreso: http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=01/03/1979 [Consulta: 28/12/2014].

un sistema electoral concreto.[332] En este sentido, es evidente que hay un amplio sector doctrinal que tan solo se refiere a que la finalidad era el interés general, el cual consistía, en concreto, en la instauración de un sistema democrático en España, lo cual siendo cierto, no refleja toda la realidad.

Puede citarse al respecto a Alfonso Fernández-Miranda, quien, aun reconociendo que sí se consiguió el dominio del Senado para la derecha y que eran innegables los intereses políticos del Presidente de las Cortes al presentar su borrador de la Ley para la Reforma Política, asevera que si el objetivo hubiera sido "*darle el poder a la derecha se habría hecho; pero el objetivo era bastante más generoso y bastante más importante: democratizar España y no garantizar un gobierno afecto y la conservación del poder*".[333]

En general, se buscaron ciertas finalidades muy razonables. Más en concreto, en lo que atañe a la cuestión electoral, se quiso evitar la excesiva fragmentación de partidos políticos que se habían ido formando, con el objeto de facilitar la gobernabilidad y, además, establecer un marco que posibilitara la adopción de consensos. Otra cuestión distinta tiene que ver con el hecho de que en la consecución de tales finalidades no se ponderaran adecuadamente otros derechos y principios fundamentales relativos al sufragio.

Puede ayudar en este análisis observar ciertas similitudes que hubo con el proceso de transición llevado a cabo por los países de la Europa Oriental, tras la caída del Muro. Según Nohlen, en estos países el sistema electoral reflejó los conflictos de intereses entre los diversos grupos políticos presentes, en ese contexto sus procesos de transición fueron iniciados "desde arriba", por las elites dominantes que aspiraban en primer lugar a conservar su hegemonía, de ahí que predominaran en los procesos electorales pre-fundacionales los sistemas mayoritarios.[334] Sin embargo en las propias

[332] Santolaya Machetti, Pablo, "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, n. 53, sept.-oct., 1986; pp. 45-69, p. 55. Igualmente otros muchos autores mantienen este postulado, como Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
[333] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 529.
[334] Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales en Europa del Este*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

elecciones fundacionales fue prevaleciendo, el sistema proporcional, debido básicamente a las fuerzas resultantes de la interacción entre unas formaciones políticas muy fragmentadas.

No se busca aquí menospreciar a los líderes políticos españoles que concibieron el *iter* procedimental en el que se incluye el diseño del sistema electoral con los citados fines partidistas. Sin perjuicio de lo anterior, parece razonable reconocer que con la puesta en marcha de tal engranaje se llevó a cabo también cierta limitación de aspectos democráticos, en una actuación ventajista y quizá también hasta cierto punto paternalista. Aun así, resulta equitativo y lógico, reconocer igualmente que por parte de algunas personas se quisiera prevalecer, incluso mediante un instrumento provisional, pues todo ello se hizo también con cierta buena fe para superar la polarización de aquellos tiempos.

Lo que no es de recibo es que, a estas alturas del siglo XXI, teniendo en cuenta no solo los imperativos del marco nacional sino también internacional, todavía se tenga que seguir aceptando algunos rasgos poco democráticos, en verdad característicos de regímenes que bien se encuentran efectuando una transición del autoritarismo a un régimen democrático, bien pertenecen a tiempos pasados; por ello, se ha hecho aquí necesario fundamentar jurídicamente el déficit democrático de estos rasgos más que desde el Derecho nacional, desde la perspectiva del Derecho comparado y el Derecho Internacional, aunque incluso se utilicen algunos enunciados del Derecho nacional.

En esta cuestión, cabe insistir en varios argumentos, uno de ellos referido específicamente a la provisionalidad del Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, citado por Jiménez de Parga de la siguiente manera:

> *"El Gobierno entonces alegó, que era una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y deja fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo, lo provisional se ha convertido en permanente gracias a las sucesivas decisiones políticas. (...) Lo que se presentó como un padecimiento, inevitable, limitado en el tiempo, es ahora una*

enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española".[335]

De lo aseverado por este experto, cabría desprenderse que esta provisionalidad pudo permitir más defectos que si se hubiera pretendido hacer un sistema duradero. Cabe añadir el que no debería regularse el Derecho electoral general mediante una norma emanada por el Gobierno, sino a través de una ley aprobada por un Parlamento verdaderamente democrático. Así pues, como es lógico, se excluye la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas y el Derecho electoral general, reservándola, además, a una Ley Orgánica, en el artículo 86 la Constitución, mediante la siguiente dicción:

"*1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general*".

Incluso la convalidación del Decreto-Ley no cambia sus características, es decir, su adecuación al Derecho, concretamente su constitucionalidad. Esta sigue vinculada al respeto de su naturaleza y, por ende, de sus límites, como es la prohibición de que regule dichas materias prohibidas, entre las que se incluye la materia electoral.[336] Tal convalidación queda constitucionalizada de la siguiente manera:

"*Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o*

[335] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, pp. 4 y 5.
[336] Véase al estudiar el Decreto-Ley en la siguiente obra: Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español*. *Sistemas de fuentes. Sistema de los derechos*, Tomo I, Ed. Facultad de Derecho, UCM, 2010, pp. 229 y ss.

derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario".[337]

Además, según la Constitución, ni siquiera es válida cualquier ley, sino que habrá de ser una ley orgánica, cuya aprobación requiere mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del texto. En este sentido, se aprobaría la LOREG, por lo que hasta entonces no se había llegado a superar dichas contradicciones formales con requisitos constitucionales básicos, aunque se han seguido arrastrando los déficits democráticos de índole material.

Este asunto se ve igualmente regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en cuyo artículo 28.2 se señala lo siguiente:

"(…) *el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto-ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido*".

Al igual que ocurre con la Ley para la Reforma Política, es paradójico que en el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, junto a sus principios básicos incompatibles con la proporcionalidad, se aluda también a este tipo de sistema proporcional, aunque de forma más atenuada que en la antedicha Ley, al pasarla a su Preámbulo con la siguiente dicción:

"El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional".

En esta misma dirección, en el Real Decreto-Ley se reconocerá igualmente la circunscripción electoral provincial, opción que se motiva, en su Preámbulo, de la siguiente manera:

[337] Artículo 86.2 de la Constitución española.

> "(…) *se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación*".

Desde la propia doctrina se ha la criticado tanto dicha negación de la proporcionalidad, como el otro gran defecto del sistema electoral, la desigualdad del sufragio, la cual se impone en la propia Constitución española, aunque ya estaba recogida con anterioridad. Así, Nohlen, autoridad en la materia, distanciado claramente además de cualquier atisbo de ideas radicales, reconoce que de esa forma se está contradiciendo un "*principio fundamental del derecho democrático; el de la igualdad de voto. Este principio está consagrado por la Constitución española. Sin embargo, en el preámbulo de la Ley Electoral se sostuvo otro principio contrapuesto al de la representación por cabeza, el de la representación territorial*"[338].

Entre otros especialistas que abordan muy críticamente la cuestión relativa a las consecuencias tan negativas de esta desigualdad del voto se encuentra Eduardo Punset, quien ha manifestado lo siguiente:

> "(…) *el propio sistema electoral acaba perfilando también los propios comportamientos políticos. Si de lo que se trata es de elegir gobernantes, más que representantes de los intereses de los ciudadanos, la psicología del votante se acumula al sesgo del propio sistema electoral hasta garantizar mayorías de gobierno, no solo estables, sino permanentes*".[339]

Planteándose cómo se consiguió dejar consagrados los objetivos buscados, la respuesta no ha sido difícil: radica en el hecho de constitucionalizar el carácter provincial de la circunscripción electoral, además de dejar igualmente fijados unos límites al número de diputados.

Entre las motivaciones que se dieron con relación a este asunto, en su momento (1978), se incluía el que entonces las comunidades autónomas no existían sino como

[338] Nohlen, Dieter, "Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), N. 34, julio-agosto 1983, p. 61
[339] Rae, Douglas Withing y Ramírez, Victoriano, *Quince años de experiencia: El sistema electoral español*, Editorial Mcgraw Hill / Interamericana de España, 1993.

mero proyecto jurídico, en contraste con las provincias cuyo reconocimiento jurídico tenía su tradición. Otro argumento aportado también entonces, favorable igualmente al reconocimiento constitucional de la circunscripción provincial, consistía en impedir el denominado *gerrymandering*.[340] Si bien estas motivaciones tienen su parte de razón, es lógico que no incluyeran entre sus objetivos la otra parte, esto es, la finalidad de carácter partidista ya citada.

La opción en favor de la circunscripción territorial de tipo provincial ha venido recibiendo desde su momento inicial múltiples críticas debido a que precisamente el hecho de que bastantes provincias tengan un ámbito territorial tan reducido implica su incompatibilidad con un sistema proporcional, además de que lleva a una gran desigualdad del valor del voto, según cada provincia, lo que contradice al Derecho existente allende nuestras fronteras.

Para explicar la razón de ser de estas dos deficiencias tan graves hemos de retrotraernos igualmente al momento de creación del sistema electoral. Entonces también se disponía de encuestas que reflejaban que el centro-derecha era mayoritario en las provincias pequeñas, que eran más rurales. Precisamente por ello, se estableció un voto que contradecía la igualdad del mismo, dados los citados intereses de carácter partidista que UCD tenía.

Posteriormente, al redactarse la regulación constitucional del sistema electoral, surgió la disyuntiva acerca de si se reconocía explícitamente en la norma suprema la proporcionalidad del mismo. Entonces, la izquierda, que hasta entonces había venido defendido la ruptura, sí aspiraba a ese reconocimiento, posicionándose, incluso, en favor de que se recogiera la relación entre habitantes y diputados, para evitar las desigualdades en la representación de las circunscripciones. La derecha prefería, en cambio, no constitucionalizar el sistema electoral dejando su regulación a la legislación electoral en aras de poder establecer un modelo mayoritario. Así, esta era la posición del ponente constitucional Manuel Fraga, representante de la formación

[340] Cfr. el Sitio Web del Congreso:
http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2
[Consulta: 28/12/2014].

política AP. Esta misma posición era la que mantenían los representantes de UCD[341].

Finalmente se consensuó el modelo electoral español, que quedaría configurado en dos normas con rango legal, primero en la Ley para la Reforma Política que ya incluyó sus conceptos jurídico-políticos básicos y posteriormente en el Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977, Real Decreto–Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. En definitiva, tales conceptos básicos se reflejarían en la Constitución y en la legislación específica posterior. Dentro de dichos conceptos pueden incluirse la técnica decisiva del reparto de la representación entre las provincias, que será muy parecida a la que se adoptaría en el RDLNE; del mismo modo aconteció con la barrera electoral, cuyo concepto se había reconocido igualmente en la Ley para la Reforma Política y que se cuantifica en el 3% dentro del RDLNE.

Con respecto a las posturas de las diversas formaciones políticas durante la creación del sistema electoral, puede observarse que AP inicialmente había defendido un sistema electoral mayoritario. Sin embargo, ante el hecho de que posteriormente dicha formación se fuese viendo favorecida por la propia práctica del sistema electoral, iría renunciando a sustituirlo por uno mayoritario como en principio aspiraba. Bien es verdad que en el caso de Manuel Fraga siguió defendiendo el sistema mayoritario. Así, refiriéndose al Congreso de los Diputados, mantuvo, las siguientes consideraciones, con respecto al sistema electoral proporcional:

> "(...) *impide que haya dos grandes partidos para que cada vez uno ejerza el gobierno y el otro la oposición. La resultante es que se atomizan las representaciones, impidiendo que ambos grupos (gobierno y oposición) adquieran plena responsabilidad. Todo tiene sus orígenes y todo acaba por convertirse, pero es cierto que aquí introdujimos el sistema proporcional... Fue un error desde siempre. Ha permitido que se mantengan numerosos partidos pequeños sin gran número de participantes y con representaciones que no son equitativas.*
>
> *Personalmente soy partidario de los sufragios en un sistema*

[341] Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan, *El sistema electoral*, Temas Claves de la Constitución Española, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996, p. 101.

mayoritario. Espero que algún día se llegue a ese sistema en España, para ello es imprescindible una reforma constitucional.

No debe olvidarse en este punto que hay una sensación generalizada en la sociedad de que, se hable lo que se hable en el Congreso de los Diputados, las votaciones están decididas previamente, por razones a veces lejanas a las voluntades mayoritarias de la sociedad... Esta es la razón por la que yo defiendo los sistemas mayoritarios, que permiten sociedades más estables y representativas"[342].

En realidad, constituyen una clara excepción los autores que en España sostienen que la introducción de mecanismos electorales de carácter mayoritario forma parte de las posibles soluciones a las disfunciones que se dan con respecto a la representación política, suelen alinearse en una posición ideológica conservadora. Por tanto, entienden que el distrito uninominal pertenece al elenco de las posibles medidas encaminadas a conseguir tanto la democracia interna de los propios partidos, como el funcionamiento más objetivo de las instituciones. Sin embargo, tales posicionamientos en España en favor del sistema mayoritario son totalmente minoritarios. Dentro de los mismos puede citarse al profesor de Derecho mercantil y analista político, Antonio García-Trevijano, quien señala, con el radicalismo y contundencia que le caracterizan, las siguientes palabras:

"*Los diputados de lista de partidos, de representar algo, no representan ideas o ideologías, que hoy no las tienen, ni desde luego al cuerpo electoral. Son meros funcionarios a las órdenes incondicionales de los jefes o aparatos de partido que confeccionan las listas de candidatos. Y cuando los partidos están además financiados por el Estado, como sucede en España, el sistema proporcional lleva al Parlamento, como en un circuito cerrado, el eco o la redundancia de la sociedad política, donde los partidos, que han dejado de ser medios para convertirse en fines, ya no representan nada, salvo a sí mismos. El alejamiento de los individuos de la vida pública está más relacionado*

[342] Beotas, Enrique Manuel Fraga, *Cuadernos de Notas de una vida. Nombres, lugares, valores, conceptos, instituciones, destinos y frases*, Ed. EDAF, S.L., Madrid, 2007, p.

con el centralismo político producido por el sistema electoral que con el centralismo administrativo del Estado. No se puede creer en la sinceridad de la descentralización invocada como razón de las autonomías cuando los propios partidos acaparan en sus centrales todo el poder gracias a la nominación de candidatos de lista.

El escrutinio de distrito, mayoritario, es la única forma posible de representación democrática de los electores y de la sociedad civil. La mal llamada representación proporcional es una mera máquina antidemocrática de plebiscitar (...)".[343].

En cuanto a la fórmula de escrutinio, se optó por la fórmula D'Hondt, justificando tal opción dentro del Preámbulo del Real Decreto–Ley sobre Normas Electorales, de 1977, al afirmarse que se "*resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de mayor media*". Se perseguía así el objetivo de "*corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias*".

En el mismo sentido que otros aspectos del sistema electoral, puede señalarse que dentro de las fórmulas proporcionales, que se definen como tales, esta es de las que menos se corresponden con tal proporcionalidad.

En esta línea, cabe añadir que el constitucionalista Pablo Santaolaya ha señalado justamente como una de "*las causas de esta crisis*" el carácter "*excesivamente continuista del Decreto-Ley del 77*".[344]

5.1.1. El papel de las diferentes fuerzas políticas al crearse el sistema electoral y la evolución posterior

Se ha hecho referencia *supra* al papel que jugaron los partidos políticos UCD y AP al establecerse el sistema electoral, por lo que se abordará a continuación el papel

[343] García Trevijano, Antonio, *Del hecho nacional a la conciencia de España o El discurso de la República*, Ed. Temas de hoy, S.A., Madrid, 1994, p. 295-296.
[344] Cfr. Santaolaya Machetti, Pablo, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, p. 451.

del resto de las principales fuerzas políticas.

5.1.1.1. El PSOE. Partido Socialista Obrero Español

El reconocimiento, observado por la doctrina, de que el sistema electoral era más beneficioso para UCD que para el PSOE, daría lugar a críticas de este último partido al sistema electoral durante la etapa inicial del mismo.[345]

No obstante, siguiendo a Jesús Mª Corona, ante la dificultad de acuerdo en la elaboración del sistema electoral en la Constitución el consenso, tan en boga en aquel momento, llevó a: *"la paradoja de que finalmente fuera aceptada una enmienda in vocepresentada por el Sr. PECES BARBA, (...) como mal menor y salida de compromiso con el que se asumía, en definitiva, el sistema y la circunscripción electoral tal como se contemplaban en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*".[346]

Bien es verdad que este padre de la Constitución justificó su postura afirmando que era: "*enormemente progresivo y pensamos que impide las posibles futuras manipulaciones que pudieran producirse como las que han tenido lugar durante los últimos años en Francia, donde las circunscripciones electorales hacen que la pureza del voto aparezca fatalmente comprometidas*".[347]

Sin perjuicio del criterio del PSOE crítico con el sistema electoral, cuando este partido llega al Gobierno de la Nación respaldado con una mayoría absoluta, como consecuencia de las elecciones legislativas celebradas en octubre de 1982, llegaría a afrontar la labor de legislar sobre el sistema electoral, sin embargo, rectificaría su criterio y no modificaría las líneas maestras del modelo electoral, a pesar de haber

[345] Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, p. 8.
[346] Corona Ferrero, Jesús María, "Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp.39-68, p. 49.
[347] Peces Barba, Gregorio, Intervención en la Comisión de Asuntos constitucionales del Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, N. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3.521.

criticado sus rasgos mayoritarios y poco equitativos. Sin duda, esta rectificación vino condicionada por el hecho de que se había convertido en un claro beneficiario del mismo, aunque el beneficio fuera algo menor que el que había obtenido UCD.

5.1.1.2. Del PCE a Izquierda Unida (IU): la protesta reiterada

Tanto el Partido Comunista de España, como, con posterioridad, la formación Izquierda Unida que integró en su seno al PCE, han sido las fuerzas políticas que han mantenido una oposición más sistemática al sistema electoral español, dada su condición de permanentes perjudicadas.

Cabe señalar como, el que había sido líder del PCE, Santiago Carrillo, ya en el debate de tramitación de la LOREG, aunque entonces en nombre de Unificación Comunista, la criticó por considerar que continuaba con la misma filosofía de 1977, puesto que no respetaba el reconocimiento constitucional del principio de proporcionalidad, en la medida en que tal principio supone que "*la composición de las Cámaras* (...) *refleje de la manera más fiel posible, en lo cuantitativo, el voto emitido por el pueblo*"[348].

Para IU, el sistema electoral ha sido un factor fundamental, por entender que ha jugado siempre en su contra de manera muy grave; además puede observarse la importancia que le atribuye a este asunto, tanto en las diversas manifestaciones efectuadas como en sus programas electorales, pues constantemente ha venido aduciendo duras críticas al sistema electoral y formulando algunas propuestas que redujeran los peores efectos que este tiene para las formaciones políticas no mayoritarias.

En este sentido, dentro del Programa de 1986, se consideraba, además de la eliminación de las listas bloqueadas y cerradas, el aumento de 350 a 400 diputados en aras de "*evitar la grave penalización actual de las grandes circunscripciones electorales*".

[348] Fernández Segado, Francisco, Aproximación a la nueva normativa electoral española, Ed. Dykinson, Madrid, 1986, pp. 95-97.

En coherencia con lo señalado, en los Programas posteriores, de 1993, 1996 y 2004, a dichas peticiones se añadía la referida a la disminución de la fuerte desproporcionalidad, mediante la ampliación de la circunscripción electoral de la provincia a la comunidad autónoma y la adopción de una nueva fórmula electoral que contemplara la utilización de los restos en el ámbito nacional.[349]

En el programa de 2008, esta coalición propone de nuevo llevar a cabo la reforma del sistema electoral con la siguiente finalidad:

> "(...) *garantizar la proporcionalidad electoral en el reparto de escaños como mandata la Constitución. En primer lugar, modificar aquellos aspectos de la Ley que no precisan reforma constitucional: ampliación a 400 del número de diputados; reducción a uno del número mínimo de diputados por provincia y reparto de los nuevos diputados y los sobrantes de modo que se mejore la ratio población–diputados. En segundo lugar, impulsar la modificación constitucional en la dirección de convertir la comunidad autónoma en la circunscripción electoral*".[350]

Ulteriormente, IU, siguiendo por esta misma vía, presenta una Enmienda a la Totalidad, con texto un alternativo, a las propuestas aprobadas por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, con fecha de 30 de junio de 2010, en la que resume su posición.[351] En tal Enmienda la coalición propone la reducción de la representación mínima inicial por provincia a un solo escaño por circunscripción; la elevación de la composición del Congreso de 350 a 400 escaños; la sustitución de la regla matemática D'Hondt por una fórmula de escrutinio de efectos más proporcionales y la distribución de los 50 escaños adicionales atendiendo exclusivamente a los restos, esto es, a los sufragios, por considerar que han sido

[349] Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, p. 31. Véase los últimos programas electorales de IU que se encuentran en su sitio *web*,www.izquierda-unida.es [Consulta: 29/02/2015].
[350] Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, pp. 31-32. Véase el sitio *web* de IU (www.izquierda-unida.es) [Consulta: 29/02/2015].
[351] Cfr. el Sitio Web de IU, http://izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/reforma.electoral.iu_.pdf [Consulta: 23/02/2015].

estériles en la atribución de escaños por provincias. Entre los argumentos, que utiliza IU en favor de la Enmienda incluye el hecho de que tales medidas se podrían adoptar mediante ley, es decir, sin requerir reforma alguna de la Constitución.

Asimismo, esta fuerza política, en el denominado Programa Marco de IU para las elecciones Autonómicas y Municipales de Mayo de 2015, apunta en la misma dirección, como se plasma en el siguiente fragmento:

> "*Es necesaria la reforma de las Leyes electorales en las CC. AA. para garantizar la proporcionalidad y que todos los votos valgan lo mismo. Proponemos reformar los factores que provocan la desproporción y la desigualdad del voto, como son: el tamaño de las circunscripciones, su magnitud, la barrera electoral, la fórmula electoral y que todos los partidos concurran en igualdad de condiciones*".[352]

Además, se ha plasmado la posición de IU en algunos acontecimientos, como en el caso de las negociaciones del proceso de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, donde la coalición Izquierda Unida condicionaría su apoyo a cambio de una reforma del sistema electoral.

5.2. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA VIGENTE BAJA PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

El principal argumento se basa en la afirmación de que un parlamento fragmentado dificulta un Gobierno estable. Es decir, hay una contraposición entre proporcionalidad y estabilidad, por consiguiente los sistemas electorales mayoritarios serían menos representativos pero, en cambio, posibilitarían una mayor estabilidad política.

Desde este punto de vista, favorable a una proporcionalidad que sea escasa, es

[352] Véase el sitio *web* de IU http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Programa_Marco_Electoral_Municipales_Autonomicas_IU_2015.pdf [Consulta: 24/02/2015].

> muy indicativo el que España sea el país con más duración de los Gobiernos después de Australia. De este modo, la duración media de sus Gobiernos con el vigente sistema político ha sido de 1.134,50 días –unos 38 meses–; Duración que comparándola con otros países de nuestro entorno es considerablemente superior, pues la media, en un Estudio sobre 31 países europeos durante el período 1946-2000, se sitúa en 688,23 días. Tan solo Luxemburgo ha superado mínimamente tal estabilidad gubernamental.[353]

De hecho, en la historia de nuestra democracia prácticamente se han agotado casi todas las legislaturas. No ha sido necesario hacer gobiernos de coalición, sino que ha sido suficiente con apoyos concretos de otros partidos políticos, generalmente del nacionalismo local. En las diversas legislaturas ha habido gobiernos bastante sólidos e incluso, en cuatro ocasiones, gobiernos con mayoría absoluta. Concretamente el PSOE disfrutó de casi tres mayorías absolutas seguidas de 1982 a 1993. Exactamente fueron dos mayorías absolutas y casi una tercera, a falta de un escaño. En cuanto al PP, pudo conseguirla en 2000 y en 2011.

[353] Gallagher, Michael, "Conclusion", Ed. Michael Gallagher y Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 77; Wolderndorp, Keman y Budge (1998); Müller-Rommel, Ferdinand, Katia Fettelschoss y Philipp Harfst. 2004; "Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003)". *European Journal of Political Research* 43: 869-893; Tavits, Margit, y Taavi Annus. 2006. "Learning to make votes count: The role of democratic experience". *Electoral Studies*25: 72-90. Elaboración por Juan Ramón Montero Gibert y Pedro Riera en el Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008), Montero Gibert, José Ramón y Riera Sagrera, Pedro, pp. 71-72, a partir de la base de resultados electorales de la Universidad de Binghampton (http://www.binghamton.edu/cdp/era/index.html).

	PSOE	PP/UCD	IU
1979	30,5% (121)	35,5% (168)*	10.8% (23) **
1982	48,11% (202)	26,36% (107)	4,02% (4)
1986	44,06% (184)	25,97% (105)	4,63% (7)
1989	39,6% (175)	25,79% (107)	9,07% (17)
1993	38,78% (159)	34,76% (141)	9,55% (18)
1996	37,63% (141)	38,79% (156)	10,54% (21)
2000	34,16% (125)	44,52% (183)	5,45% (8)
2004	42,59% (164)	37,71 (148)	4,96% (5)
2008	43,87% (169)	39,94% (154)	3,77% (2)
2011	28,8% (186)	44,6% (186)	6,9% (11)

*TABLA 2: RESULTADOS ELECTORALES Y EL PORCENTAJE DE ESCAÑOS CONSEGUIDOS. *UCD Y **PCE*

Esto contrasta aún más, si se considera toda nuestra historia contemporánea, con la gran inestabilidad de que adolece. Con respecto a esa época suele ponerse como ejemplo más significativo el de la II República, precisamente para distanciarse de dicho ejemplo –aunque, tuviera algún rasgo formalmente mayoritario–, donde la duración media de los Gobiernos era de tres meses. También se alude a la multiplicidad de partidos políticos que hubo en La Transición y la necesidad de embridar tal situación para que pudiera darse una adecuada gobernabilidad.

Otra de las argumentaciones hace referencia a la necesidad, para que funcione un sistema proporcional, de tener un país bastante estable, estructurado socialmente, donde no haya una polarización política y en el que sea más fácil el consenso. En consecuencia –según tal punto de vista–, sería mucho más insostenible un Gobierno multipartidista en los países donde no se pueden dar tales requisitos. Un ejemplo que suele ponerse es el caso italiano donde la tradicional coalición tenía el cometido de que no entrara en el

Gobierno de la Nación el PCI, daba lugar a gobiernos pluripartidistas, aunque sin verdadera alternancia en el gobierno; esto influiría en la deriva hacia la denominada tangentópolis.[354]

[354] Sobre la dificultad de un sistema electoral en países que no cumplan determinados requisitos, fue manifestada por el exministro Arias Salgado, Rafael, en el ciclo de conferencias sobre "La reforma de las instituciones, a debate", organizado por la Fundación Transición Española y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en 2015, en la Casa Árabe de Madrid.

PARTE IV. EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMPARADO

CAPÍTULO 6. CONTRADICCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL CON EL DERECHO INTERNACIONAL

6.1.– EL CONSEJO DE EUROPA

La igualdad del sufragio se ha consagrado plenamente en el Derecho Internacional, por lo tanto se estudiará su regulación en esta rama del Derecho. En tal sentido, acudiremos en primer lugar al Consejo de Europa; esta Organización Internacional tiene como fin primordial una protección a los derechos humanos muy elevada, junto con la promoción de la democracia y el imperio de la ley, en el ámbito de los 47 Estados miembros, que abarca prevé al respecto en su *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*, de 2002, lo siguiente:

> "*I.2.1. Igual número de votos: en principio, cada votante tiene derecho a un voto; cuando el sistema electoral concede a los votantes más de un voto, cada votante tiene el mismo número de votos.*
> *2.2. Igual poder de voto: los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones* (…)
> *i. deberá aplicarse por lo menos a las elecciones a las cámaras bajas del Parlamento y a las elecciones regionales y locales;*
> *ii. implica una repartición igual y clara de los escaños atendiendo a uno de los criterios de repartición siguientes: población, número de nacionales residentes (incluidos los menores), número de votantes inscritos y, eventualmente, número de personas que realmente emiten su*

voto. Puede estar prevista una combinación apropiada de estos criterios de repartición.

iii. Pueden tomarse en consideración los criterios geográficos y los límites administrativos o incluso históricos.

iv. La desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población);

v. Con el fin de garantizar la igualdad del poder de voto, la repartición de los escaños deberá revisarse al menos cada diez años, de preferencia fuera de los períodos electorales.

vi. Tratándose de circunscripciones plurinominales, la nueva repartición de los escaños debería hacerse preferiblemente sin modificar el trazado de las circunscripciones, las cuales deberían coincidir, en la medida de lo posible, con entidades administrativas.

vii. Cuando se modifica el trazado de las circunscripciones –lo que se impone en un sistema uninominal–, ello deberá hacerse: –de manera imparcial; –sin detrimento de las minorías nacionales; –tomando en cuenta la opinión expresada por un comité, constituido en su mayoría por miembros independientes, entre ellos, preferentemente un geógrafo, un sociólogo, una representación equilibrada de los partidos y, en caso necesario, representantes de las minorías nacionales".[355]

El Consejo de Europa hace referencia, en primer lugar, al derecho a tener un número igual de votos, o mera igualdad numérica, que supone el que los votos han de computar por igual.[356] Afortunadamente, esto ya no se discute hoy día, máxime en los países de nuestro entorno.

En cambio, la igualdad del poder del voto sí supone un concepto trascendental. Tal enunciado del Consejo de Europa, trasladado al sistema político español, abarcaría

[355] El Código de buenas prácticas en materia electoral", Consejo de Europa, Directrices adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev*. El énfasis es añadido.
[356] En este aspecto, el Consejo de Europa excluye a las cámaras altas o territoriales.

al Congreso de los Diputados, a los Parlamentos regionales y a la representación local. Únicamente podría excluir al Senado. Esto, lógicamente, se debe a que las Cámaras altas pueden tener una representación distinta, y así ocurre hoy en día con las cámaras territoriales.

El Consejo de Europa, centrándose en las cámaras bajas o territoriales, admite la posibilidad de tomar en consideración los criterios geográficos, administrativos o históricos, pero en todo caso insta a que haya un reparto "igual" de los escaños en función de la población. Además de la clara letra del enunciado, por si pudiera haber alguna interpretación o duda, establece un tope cuantificado, bien del 10%, bien del 15% en determinadas circunstancias.

El Consejo de Europa sitúa el umbral de desviación máxima en un 15%; mientras que en España existen unas diferencias que llegan a alcanzar hasta el 500% o incluso el 600% entre las circunscripciones más distantes por su tamaño. Desde los parámetros de esta Organización Internacional especializada en Derechos Humanos, la consecuencia lógica es que se incurre en una contradicción inadmisible con el principio de igualdad del voto. Además, las cifras españolas son contrarias asimismo, a otras condiciones previstas en el Consejo de Europa, en particular por su alejamiento tan radical en determinadas circunscripciones electorales del principio de proporcionalidad.

Con respecto al sistema electoral, el citado *Código de buenas prácticas del Consejo de Europa*, de 2002, establece que la opción por un sistema electoral es libre, pero lo condiciona a que se respeten los principios mencionados, esto es sufragio universal, igual, libre, secreto y directo.[357]

Además del Consejo de Europa, también otras Organizaciones internacionales tienen relevancia aquí por ocuparse, directa o indirectamente, de cuestiones relacionadas con los sistemas electorales de los Estados miembros, mientras que otras Organizaciones, como la Unión Europea se ocupa también de contribuir al

[357] Consejo de Europa, Directrices Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev*, apartado II.4., p. 13.

fortalecimiento de las Democracias de Estados no miembros, en el marco de distintas políticas.[358]

6.2.– LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA

Una Organización internacional especialmente notable es la OSCE, en la actualidad está integrada por 57 Estados. Esta Organización persigue fines de seguridad. Pero su concepción de la seguridad es tan amplia y flexible, que ello ha resultado enormemente positivo para su contribución a la mejora de aspectos relacionados con el contenido de esta Tesis. En efecto, la OSCE tiene tres ámbitos de actuación, se interesa a través de ellos, ya sea directa o indirectamente, por el fortalecimiento de los sistemas democráticos y, por ende, se preocupa también de todos los elementos esenciales para ello, incluidos los sistemas electorales.[359]

Tanto es así que su *Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos* ha emitido algún informe muy categórico con respecto al funcionamiento del sistema político español, aunque, inexplicablemente, no ha tenido apenas eco en los medios de comunicación. Cabe destacar aquí el Informe *España. Elecciones Generales anticipadas. 20 de noviembre de 2011*, publicado en 2012.[360]

[358] Parece pertinente añadir aquí que, de un lado, la UE se asienta sobre un principio de democracia (junto al de libertad, respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de Derecho) en el marco de su ordenamiento jurídico para sus Estados Miembros. Pero, de otro lado, también tiene el fin de promover iguales principios en el marco de su acción exterior. Para más información a este respecto, puede verse su sitio web *http://europa.eu*.

[359] La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que tiene su origen en la antigua CSCE (Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Helsinki, en 175).Las tres dimensiones de la OSCE son las siguientes: la dimensión humana (centrada en gran medida en la protección internacional de los derechos humanos); la dimensión político-militar (focalizada en la adopción de medidas de seguridad y desarme, y también en mecanismos de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto), y, por último, la dimensión económico-medioambiental (en la que se ocupa, entre otros temas de la gestión de las migraciones, el transporte y seguridad energética; amenazas ecológicas a la seguridad, etc.). Sobre ello, puede verse mucho más extensamente en Rubio Plo, Antonio, *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las Organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción común de la* Seguridad, UCM, Madrid, 2008, especialmente pp. 77 y ss.

[360] OSCE, *España. Elecciones Generales anticipadas. 20 de noviembre de 2011*, Varsovia, 17 de febrero de 2012, Informe Final de la Misión de Evaluación de Elecciones de la OSCE/ODIHR, localizable en http://www.osce.org/es/odihr/88488?download=true

En el Informe citado de la OSCE, de 2012, se denuncian ciertas prácticas preocupantes: como el difícil acceso que los ciudadanos y la sociedad civil tienen a la política en nuestro país; la percepción de subvenciones indebidas; el hecho de que el Tribunal de Cuentas remita sus informes a los órganos controlados antes de ser publicados; que no se respete plenamente "la igualdad de voto"; que la financiación de las campañas electorales por parte de los partidos no sea "transparente"; que no se promueva una mayor participación de las mujeres; o que se impida frecuentemente el "pleno acceso" de observadores independientes "a todas las fases del proceso electoral", desde el secreto del voto hasta su cómputo; o la deficiente participación de ciertas minorías, en particular de la población gitana.[361]

Pero lo más importante a los efectos de esta tesis es que la OSCE critica el diseño de nuestro sistema electoral. Si bien la *Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos* de la OSCE reconoce que el marco legislativo español aporta "en general una base sólida para el desarrollo de elecciones democráticas", algunas modificaciones recientes "parecen estar en discordancia con lo dispuesto en los párrafos 7.6 y 7.9 del *Documento de Copenhague* de la OSCE de 1990".[362].

El Informe de la OSCE de 2012 recuerda a su vez que la Constitución española establece que "la Ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población", pero en la actualidad la representación mínima inicial está fijada legalmente en dos diputados por provincia. En consecuencia, "*el requerimiento legal de igualdad en el grado de representación territorial de las provincias en el Congreso de los Diputados implica que las provincias menos pobladas están sobre-representadas en ambas cámaras*"[363]. Las provincias menos pobladas eligen un número

[361] Como se estudia más detenidamente *infra*, en esta misma Tesis, al referirnos a la igualdad e integración en relación con el sistema electoral.
[362] Documento de Copenhague párrafo 7.3. La Comisión de Venecia, en la Sección I.2 de su Código de buenas prácticas en materia electoral recomienda: "los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones".
[363] Como indica el propio Informe, sobre la base de los datos de población de 1 de enero de 2010, la población media por escaño en el Congreso de los Diputados es de 134.346 personas. La población media por escaño en las provincias de Madrid y Barcelona es de 179.410 y 177.779 respectivamente, mientras

menor de representantes y por consiguientemente "*tienen altos umbrales «naturales»*". En efecto, según se explica también en el Informe, para cada circunscripción, el porcentaje del umbral «natural» puede ser aproximado por el cociente de 100 dividido por el número de miembros aportado por la circunscripción", y hasta la fecha, el umbral del 3% de elegibilidad excede ese umbral natural "solo en la circunscripción de Madrid, donde podría ser efectivo y posiblemente, en Barcelona", mientras que "la mitad de las 50 provincias aportan cinco miembros o menos al Congreso de los Diputados".[364] En consecuencia, "el sistema electoral para el Congreso de los diputados no respeta completamente la igualdad de voto a nivel nacional". Por ello, aun partiendo del sistema descentralizado existente en España, la OSCE recomienda que se considere "*aumentar las garantías para la igualdad de voto en las elecciones a Diputados*".[365]

El Informe concluye también que el sistema electoral español favorece a los partidos más grandes; añade también que deja fuera a muchos ciudadanos. Critica también el hecho de que ley electoral española se hubiera modificado en el año anterior a las elecciones de 2011, algo que está expresamente prohibido por la OSCE, precisamente por considerar que la alteración de las reglas de juego con tan poca antelación a la celebración de unos comicios no resulta aceptable. A su vez, también reclama que las reuniones de la Junta Electoral Central sean públicas, con presencia de

---

que para Soria es de 47.629 y para Teruel, 48.425; OSCE, *España. Elecciones Generales anticipadas... loc. cit.*, p. 7. El énfasis es nuestro.

[364] *Ibíd.*

[365] *Ibíd.* El énfasis es nuestro.

Tal como se indica en el Informe:

"(...) para concurrir a las elecciones al Congreso de los Diputados, los partidos políticos, las federaciones, las coaliciones y las asociaciones ciudadanas deben inscribir las listas de la candidatura en la circunscripción en la que deseen presentarse. Para poder participar en la asignación de escaños es necesario que las listas reciban un mínimo de un tres por ciento de los votos válidos en la circunscripción respectiva.

Los votos válidos son aquellos emitidos para listas de candidatos, así como los votos en blanco.

22 Los votos en blanco no se tienen en cuenta en la asignación de escaños porque no constituyen una elección de las opciones políticas disponibles.

23 Sin embargo, tienen como efecto aumentar el número de votos que necesita conseguir una lista de candidatos para participar en la asignación de escaños. Esto puede llevar a la inelegibilidad de un partido que ha obtenido un número de votos cercano al valor del umbral del tres por ciento.

(...)Dentro de cada circunscripción, los escaños se distribuyen de manera proporcional a los votos emitidos para las respectivas listas utilizando el método de los mayores cocientes. Esto asegura la proporcionalidad entre las listas elegibles a nivel provincial. En este contexto, **el sistema electoral configurado para el Congreso de los Diputados en general favorece a partidos con considerable influencia a nivel estatal y provincial** (...)"; (el énfasis es añadido) *ibíd.*

observadores y prensa, pues hasta ahora son secretas, de tal modo que la Junta conoce de las denuncias electorales de forma secreta.[366]

[366] Véase el Informe completo en *loc. cit.*

CAPÍTULO 7.CONTRADICCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL CON EL DERECHO COMPARADO

El Derecho comparado ofrece aportaciones relevantes que deberían tenerse en cuenta de cara a introducir posibles mejoras en nuestro sistema electoral.

Una característica importante de los sistemas electorales que se reitera en los países europeos, la han observado expertos como Nohlen y se relaciona con el hecho de que prácticamente la mayoría de esos países ha ido repitiendo su respectivo sistema electoral desde el reconocimiento del sufragio universal y la democracia de masas (dejando a un lado Francia, que ha oscilado entre el sistema electoral mayoritario y el proporcional). En este sentido, incluso países como la RFA e Italia recuperarían en cierta medida "su" sistema electoral tras la II Guerra Mundial.[367]

Otro rasgo de los sistemas electorales se refiere a la tendencia histórica general a la homogeneización de los modelos electorales, tanto los locales como los del poder central, que existen en el seno de cada Estado compuesto.[368]

El modelo electoral español, según el Derecho comparado, se caracteriza por una gran desigualdad en el prorrateo, junto con una notable falta de proporcionalidad. La relevancia de ambas cuestiones, va a suponer que este modelo adolezca de deficiencias esenciales.

Una deficiencia surge al contradecir una regla básica de la que se parte en los sistemas electorales: la exigencia de una homogeneidad en lo que se refiere a las

[367] Nohlen, Dieter, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción", *Revista de Estudios Políticos*, n. 42, 1984, pp. 7 y ss.
[368] Esta es una de las conclusiones fundamentales de Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2007. Igualmente pude verse tal tesis en Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007, p. 221.

circunscripciones electorales. En este sentido, como pauta general, cada voto ha de tener de entrada la misma posibilidad de incidir en el resultado electoral, incluso en el sistema mayoritario. En el sistema proporcional se va aún más allá, pues no solo hay que garantizar el igual valor numérico del voto, sino también se exige –mediante Derecho imperativo–, la igualdad del resultado con respecto a la proporción de escaños conseguidos en el órgano representativo por cada fuerza política.[369]

En consecuencia, se hace imprescindible prestar una atención especial a este aspecto ante eventuales reformas. Dicha regla, recogida en el Derecho comparado y en el Derecho internacional, encauza hacia la tendencia de que tanto las circunscripciones que tienen el mismo número de representantes como los posibles distritos uninominales sean homogéneos.[370]

En el caso contrario, es decir, si las circunscripciones electorales, o los distritos para elegir personalmente, tienen cantidades de población muy diferentes, se da un problema estructural: el número de escaños que teóricamente correspondería a cada circunscripción quedaría muy alterado. Este defecto conlleva el que se perjudique a las circunscripciones electorales o distritos más poblados, al estar subrepresentados, mientras que los menos poblados quedarían sobrerrepresentados.

Tal problema de la desigualdad de las circunscripciones se ha tratado, en líneas generales, por el constitucionalismo contemporáneo en un sentido similar. En algunos países el análisis, sobre todo el jurisprudencial, ha sido muy exhaustivo por lo que el estudio de cómo se ha ido abordando resulta verdaderamente esclarecedor.

EEUU ha sido uno de los países donde se ha abordado profundamente por la jurisprudencia. Por ubicarse este país dentro del denominado "sistema jurídico anglosajón", las decisiones de los jueces han venido constituyendo la fuente primordial del derecho. Dentro del Poder judicial, el Tribunal Supremo en cuanto órgano superior de justicia influye profundamente en la propia evolución histórica de la sociedad

[369] Martínez Ruano, Pedro, *La Administración electoral*, Ed. Universidad de Almería, 2009, p. 174.
[370] Este asunto de la igualdad de los distritos en el supuesto de que se adoptara en España del sistema alemán afectaría especialmente al diseño de los distritos.

estadounidense. La trascendencia de sus resoluciones no tiene comparación con otros países, especialmente si tienen un "sistema jurídico continental".[371]

Es muy ilustrador el enfoque dado por el Tribunal Supremo a la igualdad del voto; a este respecto, viene manteniendo, ya desde la década de los sesenta, que el voto de una persona "*debe valer igual que el de cualquier otra, tan aproximadamente como sea posible*", (*as nearly as is practicable*).

El concepto jurídico de la desigualdad de las circunscripciones se ha venido precisando por la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, la cual, fundándose en la Sección 2 de la Enmienda XIV de la Constitución Federal,[372] ha ido propugnando que la *Equal protección Clause* (o cláusula de igual protección de las leyes para todos), supone necesariamente el respeto del principio de *One man one vote*. Del cual infiere la inconstitucionalidad de utilizar criterios distintos a los demográficos

[371] El Tribunal Supremo es el único Tribunal establecido por la Constitución de los Estados Unidos. Para garantizar su independencia establece que sus miembros tendrán un puesto vitalicio en el mismo. La atribución del nombramiento de sus miembros le corresponde al presidente de los Estados Unidos con el requisito del "consejo y consentimiento" del Senado para el procedimiento de nominación como miembro de la Corte Suprema. Como regla general, el presidente nombra a una persona que comparta su ideología. Sin embargo, el presidente intentará buscar un candidato que sea aceptado tanto por los demócratas como por los republicanos, ya que un Juez nominado como candidato que fuera considerado demasiado extremista podría ser rechazado por el Senado.
La trascendencia de la Corte Suprema se reflejaría prácticamente desde sus inicios, así el analista político de los EEUU más relevante a lo largo de la historia, Alexis de Tocqueville, en 1830, aseveró que lo verdaderamente novedoso de esa "nueva nación" era la forma como se concibió el poder judicial. Dentro de éste la Corte Suprema nació como una Institución fundamental.
Puede verse sobre el Tribunal Supremo en http://www.supremecourt.gov/ ; Geraldina González de la Vega "La importancia de la presidencia de Barack Obama para la Constitución de los Estados Unidos", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dir. Fix Fierro, Héctor, N. 21, Julio - Diciembre 2009; Scalia, Antonin, *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, University Center for Human Values, 1997; Toobin, Jeffrey, *The Nine: Inside the Secret World of the Supreme Court*, Nueva York, Doubleday, 2007.

[372] La Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos es una de las enmiendas efectuadas con posterioridad a la Guerra Civil estadounidense. En su Sección 2 se preceptúa lo siguiente: "*Se deberá designar representantes dentro de los diferentes Estados de acuerdo con sus respectivos números, contando el número total de personas de cada Estado, excluyendo a los Indios que no paguen impuestos. Pero cuando el derecho a votar en cualquier elección por un candidato, para Presidente o Vicepresidente de los Estados Unidos, Representantes del Congreso, oficiales de estado del poder Ejecutivo o Judicial, o cualquier miembro del poder Legislativo, es denegado a cualquier habitante masculino de determinado Estado, teniendo veintiún años de edad, y ciudadanos de los Estados Unidos, o de cualquier forma limitado, excepto por participar en una rebelión, u otro crimen, la base de representación de tal Estado se reducirá proporcionalmente al total de ciudadanos masculinos de veintiún años en tal Estado*".

para articular los distritos relativos a la elección de los miembros de la Cámara Baja.[373] Esto implica que debe haber una proporcionalidad entre el escaño y la población que lo elige, pero, además de sentar tal interpretación, ha seguido avanzando en este mismo sentido.[374]

A la luz de lo expuesto, siguiendo a los especialistas Gavara de Cara y Vallés Vives, se observa que el Tribunal federal ha limitado progresivamente la desigualdad entre los distritos, tanto en las elecciones estatales como en las federales, llegando a exigir que se hagan distritos tan iguales como sea posible. El Tribunal Supremo federal en su propia evolución ha ido estableciendo límites como el del techo máximo del 6% del promedio de la desviación. Dicho lo anterior, debe añadirse también que ha permitido una excepción a esos topes para favorecer el voto de minorías nacionales, admitiéndose en tal caso distintas desviaciones, así en la Sentencia *Mahan v. Howel*se estableció en el 10%.[375]

La Corte Suprema llega a precisar, en aplicación de la *Equal Protección Clause*, que las dos Cámaras de todos los Estados federados deben representar por igual a la población. Por tanto, esta Cláusula le lleva a negar la posibilidad de que los Estados puedan tener una Cámara de representación territorial (a diferencia de como ocurre en el nivel federal), debiendo así el Senado de los Estados federados tener una representatividad igual a la que tiene la primera Cámara. Por ello, la segunda Cámara de los Estados federados al no desempeñar una representación territorial, es una Cámara de reflexión o de mejora de la técnica legislativa.

En 1962 el Tribunal Supremo falló, con motivo del caso *Baker v. Carr*, interpretando que el diseño de los distritos ya no sería una cuestión meramente política, sin tutela judicial, sino que quedaba sometida al control jurisdiccional. En este asunto, la parte actora, Charles Baker recurrió el que en el Estado de Tennessee, todos los

[373] Existen reiteradas sentencias del Tribunal Supremos en el mismo sentido, como por ejemplo la Sentencia del caso *Maryland v. Tawes*, 377 U.S. 565 (1964).
[374] Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, o*p. cit.*, p. 188. Puede verse igualmente Gavara de Cara, Juan Carlos, "Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estado compuestos", *Cuadernos de Derecho Público*, N. 22-23, (mayo-diciembre, 2004), pp. 83-142, p. 134. La Sentencia del Tribunal Supremo *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 568 (1964).
[375] *Mahan v. Howel* 410 U.S. 315, (1973).En la Sentencia *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993), referida a la manipulación de distritos por motivos raciales, ya que se diseñó un distrito con una forma muy "extraña", considerándose entonces que tenía cierto parecido con el apartheid.

distritos eligieran un escaño para el Congreso, a pesar de que su población respectiva era muy diferente, lo que vulneraba la garantía de voto igual recogida en la Constitución federal estadounidense. El demandante, alegó que en su distrito vivían diez veces más ciudadanos que en otros distritos. El Tribunal Supremo lo estimó argumentando que el propio Tribunal era competente debido a que la cuestión no era estrictamente política, sino que afectaba a derechos fundamentales que debían ser garantizados constitucionalmente, además estimó el fondo de la *litis* recalcando que la desproporción demográfica de los distritos produce una violación de la XIV Enmienda relativa a la *Equal protección Clause*.[376]

La Corte Suprema sostiene que el concepto de la igualdad es un elemento sustancial de la representación, aunque no está petrificada y por lo tanto ha ido evolucionando en este concepto. Así, en el asunto *Kirkpatrick v. Preisler* llega a declarar, de manera decisiva, que se debe demostrar por parte de las autoridades públicas el esfuerzo por conseguir una igualdad matemática y, en consecuencia, no admite una desviación máxima entre distritos que alcance un 6% y una desviación promedio del 1,6%.[377]

Se le da una especial relevancia al principio de *One man, one vote*, pues para el Alto Tribunal tal principio ha de traducirse en unos distritos delimitados bajo una igualdad sustancial, ya que en caso contrario entiende que sería como si en las mismas elecciones unos ciudadanos tuvieran derecho a votar varias veces, mientras que otros votaran una sola vez, por ello reitera el tope del 10%, dentro del cual se considera la existencia de una zona protegida (*safe harbor*), según falló en el proceso *Reynolds v. Sims*.[378]

Otra Sentencia del Tribunal Federal, en la que se recalca dicho principiotan conocido de *One man, One vote*, se encuentra en la resolución del caso *Wesberry v. Sanders*, fundamentada mediante la siguiente argumentación, que resultó trascendental:

[376] *Baker v. Carr* 369 U.S. 186 (1962).
Puede verse esta cuestión de la desigualdad de los distritos en Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, 2007, pp. 311-363; p. 314.
[377] *Kircpatrick v. Preisler*, 394, U.S., 526, 530-531 (1969).
[378] Véase *Reynolds v. Sims*, 377 U.S., 533, 562 (1964).

> "(...) *los legisladores representan personas, no árboles o hectáreas. Los legisladores son elegidos por los votantes, no por granjas, ni por ciudades, ni por intereses económicos*".[379]

Como consecuencia de esta Sentencia, quedaran prohibidas en ese país, en cuanto al valor del voto, diferencias superiores al 10 por 100 entre distritos. Por lo tanto, dentro de la totalidad de los distritos para la elección de una Cámara parlamentaria ninguno puede tener una población mayor (o menor) en un 10%, en comparación con cualquier otro distrito.

Las Sentencias *Wesberry v. Sanders* y *Baker v. Carr*, supusieron una verdadera convulsión política, tanto a nivel federal como en cada uno de los Estados. De hecho, su aplicación tuvo que durar décadas, pues para su realización se necesitaba un plazo largo.[380] Con respecto a las mismas, Urdánoz Ganuza ha manifestado lo siguiente:

> "*Se trata de dos decisiones judiciales no sólo extraordinariamente relevantes, sino, además, extraordinariamente reveladoras: la primera demuestra hasta qué punto nos hallamos ante derechos fundamentales que no deben por tanto someterse al capricho de las veleidades partidistas; la segunda refleja hasta qué punto es necesario un poder judicial independiente que pueda garantizar los derechos fundamentales más allá de los intereses políticos de turno*".[381]

En 1973 la Sentencia *Mahan v. Howell* del Tribunal federal apunta en ese mismo sentido al declarar que no es necesaria una igualdad exacta, admitiendo en consecuencia una desviación que puede llegar hasta el 10%.[382]

La Corte Suprema en 1983, en su Sentencia *Karcher v. Dagget*, señaló que los Estados deben hacer un esfuerzo de buena fe con el objeto de conseguir la igualdad de la población en los distritos de las elecciones al Congreso, a menos que haya una buena

[379] *Wesberry v. Sanders*, 376, U.S. 1, 7 (1964).
[380] Cox, G. W. and Katz, J. N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, New York, 2002.
[381] Urdánoz Ganuza, Jorge, "La desigualdad del voto en España", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N. 13, 2009, (Ejemplar dedicado a: *Desafíos de la igualdad, Desafíos a la igualdad*, coord. Ruiz Miguel, Alfonso y Macía Morillo, Andrea), p. 271-290; p. 288.
[382] *Mahan v. Howell* 410 U.S. 315 (1973).

razón; en este fallo judicial llegó al extremo de señalar la inconstitucionalidad de los distritos del Estado de Nueva Jersey debido a que las diferencias entre el distrito más poblado y el menos poblado eran del 1%, pues establece unos topes de desviación promedio del 0,19% y una desviación máxima del 0,7%.[383]

Con respecto al asunto *David v. Bandemer*, en 1986, el Tribunal Supremo manifiesta que cierta tendencia de carácter político es inherente a la hora de rediseñar los distritos, pero establece que para fiscalizar la reestructuración de los distritos cuando haya parcialidades es competente el propio Tribunal, evitando que se "*degrade de manera sensible la influencia de los electores o de un elector sobre el proceso político*"; tal fiscalización la amplía explícitamente al ámbito federal.[384]

En definitiva, se ha creado el criterio jurisprudencial, reflejado en diversas Sentencias, relativo a que el principio de la desviación menor del 10% (*minor deviations*), entre distritos no es suficiente para la discriminación, pues para invalidar tal desviación se requiere la evidencia de un motivo de parcialidad política en tal actuación.[385]

La cuestión de la desigualdad del valor del voto de las circunscripciones electorales es tan relevante en el Derecho comparado que conlleva la necesidad del asunto de la delimitación de los distritos. Esta función dependiendo de los países ha sido atribuida a distintos tipos de autoridades las cuales van a tener un nivel de autonomía en sus funciones en mayor o menor grado, cubriéndose al respecto una gama muy amplia de posibilidades. Dentro de estas posibilidades, en los Estados Unidos se ha optado por un proceso de delimitación de los distritos que sea descentralizado.[386]

[383] *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983).
[384] *David v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).
Interpretaciones similares a la jurisprudencia del Tribunal Supremo se dan en los Tribunales inferiores, así por ejemplo, la Sentencia *Shannon Perez, v. State of Texas*, del Tribunal del Distrito de Texas (*United States District Court Western District of Texas*), observa en esta temática que hay una desviación de los distritos, aunque no supera el 10%, pero que sí beneficia al Partido Republicano, sin que haya justificación para ello. En consecuencia anula tal redistribución efectuada en los distritos; puede verse la Sentencia en http://moritzlaw.osu.edu/electionlaw/litigation/documents/Perez13911.pdf
[385] *Cox v. Larios*, 542 U.S. 947 (2004). *Voinovich v. Quilter*, 507 U.S. 146, (1993).
[386] Disponible en The Electoral Knowledge Network ACE, (Administración y Costo de Elecciones), disponible en su sitio web http://aceproject.org/ace-es/topics/bd/bdb/bdb01/default [Consulta: 11/08/2015].

En la República Federal Alemana, también se ha tenido que abordar este mismo problema y, en consecuencia, se han establecido igualmente límites en la distribución de los distritos electorales uninominales los cuales deberán delimitarse en una proporción que ha de estar referida a la población. Así, el Tribunal Constitucional Alemán ha señalado que no puede haber una diferencia superior al 15%, (cifra tratada en esta parte en grandes rasgos), con respecto a la magnitud de los distritos electorales. Además, se ha precisado por dicho Tribunal Federal que la opción del legislador por un sistema proporcional supone la obligatoriedad de respetar la igualdad del resultado de los votos, en aplicación del artículo 3 de la Ley Electoral Federal.

Existe una amplia jurisprudencia constitucional sobre la igualdad de los distritos, baste citar algún ejemplo, así el Tribunal Constitucional Alemán desestimó declarar inconstitucionales las elecciones de 2009 con motivo de un recurso sobre la igualdad de los distritos en los *Länder*, que en lo que se refiere a su población deben de igualárselo más posible. Así la población de cada distrito no debe ir más allá de un 15% de la desviación media. El legislador está obligado a revisar los distritos para respetar el principio legal de igualdad del sufragio. Esta demanda se refiere a la igualdad entre votantes –frente al concepto de residentes–, que se ve alterada por el porcentaje de minorías de cada distrito. El Tribunal desestimó el recurso por considerar que la alteración a la igualdad del sufragio es insuficiente. No obstante señala al legislador que tenga en cuenta los porcentajes de las minorías a la hora de delimitar los distritos.[387]

Una cuestión trascendental en esta investigación –además de la igualdad de los distritos–, consiste en que el TCFA, por ser un sistema proporcional haya ido precisando la obligatoriedad de respetar la igualdad de resultado.[388] El Tribunal Constitucional Alemán, ha elaborado una doctrina jurisprudencial en la que especifica la diferencia entre los conceptos de representación mayoritaria ya representación proporcional. Esta última ha de implicar un reflejo exacto de la distribución de las preferencias políticas del electorado en el parlamento, manteniendo estrictamente la igualdad no sólo en el valor numérico, sino también en el valor de logro de los votos. Según tal doctrina, el legislador tiene libertad para pronunciarse en favor de una de las

[387] 2 BvC 3/11.
[388] BverfGE 30, 227 (246) y BverfGE 1, 208 (246 y ss.).

dos modalidades electorales básicas: mayoritaria o proporcional. Sin embargo, si opta en favor del principio de la representación proporcional, está obligado a mantener la composición técnica del sistema electoral conforme a tal opción legal: una representación proporcional de las fuerzas políticas de la nación, mensurable a través del alto grado de correspondencia entre votos y escaños en el órgano de representación.[389]

En este sentido, esta relevante Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, de 3 de julio de 2008, ha llegado a la consideración rotunda de dar un valor prioritario al principio de proporcionalidad; por consiguiente, este principio no solo implica que se ha de perseguir la igualdad del voto sino también la igualdad del resultado. Ello supone que todo lo que no sea ni "proporcionalidad exacta" ni de manera exacta "el principio de igualdad de valor de resultado", únicamente puede darse como la consecuencia inevitable de un procedimiento de distribución distinto al proporcional. Por consiguiente, infiere que siguiendo la legalidad vigente no cabe vulnerar la proporcionalidad de los resultados electorales.[390]

Siguiendo con esta jurisprudencia, el Alto Tribunal recalca que "*el objetivo de la representación proporcional consiste en que todos los partidos estén representados en los órganos elegidos en una relación lo más aproximada al número de votos*".

En cuanto al Reino Unido, en esta cuestión, se considera que el cumplimiento del principio relativo a la necesidad del equilibrio demográfico entre las circunscripciones, analizado *supra*, es muy importante; por ello, en este país se aplicará de manera tan escrupulosa que se atribuye a las *Boundaries Commissions*, las cuales se encargan de que el número de electores de cada distrito se aproximen lo más posible a la *ratio* resultante de dividir el número total de electores entre el número total de escaños asignados a cada una de las partes del Reino Unido. Tal actuación es revisada cada tres

[389] Nohlen, Dieter y Nohlen, Nicolas, *El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (La igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela)*, Revista de Derecho Público, *Editorial Jurídica Venezolana*, 109, enero-marzo, Caracas, 2007, pp. 7-26; p. 23.

[390] BVerfG 2 BvC 1/07.
Gehring, Markus, *The German Constitutional Court's Latest Decision on European Elections: No Protection Needed*, Int'l J. Const. L. Blog, February 28, 2014, puede verse en http://www.iconnectblog.com/2014/02/the-german-constitutional-courts-latest-decision-on-european-elections-no-protection-needed[Consulta: 17/09/2014].
Fallo judicial de 9 de noviembre de 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10.

años por el Parlamento.[391]

En cuanto a esta igualdad del poder del voto en las circunscripciones electorales en Francia, el *Conseil Constitutionnel* ha especificado claramente que la Asamblea Nacional "*debe ser elegida sobre bases esencialmente demográficas*". En esa misma vía, se pronunció en 1986 especificando que la diferencia demográfica entre las circunscripciones electorales no puede ser superior a un 20% de la media.[392] Tal como se ha establecido, los distritos oscilan entre los siguientes márgenes: los 25 más poblados eligen como promedio una cantidad de 114.512 habitantes y los 25 menos poblados uno cada 80.220.[393]

Igualmente se puede acudir a otros ejemplos del Derecho comparado en el mismo sentido. Así, en Japón, donde han venido existiendo notables diferencias en el tamaño de las circunscripciones electorales, la Corte Suprema ha declarado la inconstitucionalidad del establecimiento de distritos con esas diferencias demográficas que han venido existiendo en ese país hasta hoy en día.[394]

Existen algunos países con sistemas de representación proporcional basados en el voto único transferible, como Irlanda y Malta, se delimitan periódicamente sus distritos plurinominales. Sin embargo, muchos países con un sistema proporcional, reconociendo la igualdad del valor del voto, lo que efectúan para no vulnerar la proporcionalidad es modificar el número de representantes elegidos en cada distrito en vez de rediseñar sus límites. Hoy en día, la norma en Europa es la de distritos plurinominales que se corresponden a las divisiones administrativas y no requieran una

[391] El sitio web del Parlamento del Reino Unido, http://www.parliament.uk/site-information/glossary/boundary-commission/.Puede verse: *Triennial Review Report: Boundary Commissions for England, Northern Ireland, Scotland and Wales. Reviewing the function, form and governance of the Boundary Commissions*, March 2015, disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417988/Boundary_Commission_Triennial_Review_26_March_2015.pdf [Consulta: 05/09/2015]. Rossiter, D. J., John Johnston, Ronald y Pattie, C. J., *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester University Press, 2009.

[392] Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, 2007, pp. 311-363; p. p. 315.

[393] Balinski, Michel, "Redistricting in France under changing rules", en Handley, Lisa y Grofman, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, 2008, p. 185. Bronfman, Alan, "Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de Chile", Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 2013; p.1-21; pp. 15 y16.

[394] Nogueira Alcalá, Humberto, 2007, *op. cit.*, p. 316.

delimitación periódica.[395]

A fin de reflexionar, teniendo en cuenta los diversos puntos de vista doctrinales, debe incluirse también el criterio de algún autor que ha llegado a negar la validez efectiva de la igualdad del voto en el Derecho comparado, como el experto Antonio de Cabo, quien se plantea alguna interrogante:"*¿Existe alguna implicación entre «voto» igual y proporcionalidad en sentido fuerte o es aceptable su configuración como igualdad «demográfica»?"; incluso en su versión restringida de igualdad/proporcionalidad demográfica, ¿ha conseguido este principio abandonar su mera inclusión retórica en las constituciones para tener alguna efectividad pro democrática en los ordenamientos actuales?*". Siendo su respuesta final negativa.[396]

Sin embargo, en esta Tesis se considera obvio que el principio de igualdad del valor del voto (en un mero sentido numérico, demográfico o de partida) es reconocido de manera efectiva en los ordenamientos de la mayor parte de los países avanzados. Es más, en muchos de ellos se exige incluso de manera especialmente estricta. En cuanto a la igualdad del resultado, existen diversas posibilidades. En primer lugar, en determinados países se da un distanciamiento de la misma, son los que cuentan con un sistema mayoritario, aunque a cambio existe una mayor vinculación con el representante y en todo caso, sí se requiere una escrupulosa igualdad de partida. En un segundo lugar, cabe observar los países definidos como proporcionales. A su vez, dentro de estos, unos tienen menor proporcionalidad, llegando en algún caso a tal distanciamiento que se aproximan a los mayoritarios (España en este sentido supone una muestra de máxima aproximación al sistema mayoritario); mientras que otro bloque de países, también definidos como proporcionales, son los que tienen un sistema de representación proporcional pura, donde sí se cumple claramente con la igualdad del valor del voto y, además, con dicha igualdad del resultado.

[395] ACE, (Administración y Costo de Elecciones), "Delimitación de Distritos", http://aceproject.org/main/espanol/bd/bd60.htm[Consulta 05/03/2015].
[396] Antonio de Cabo, Reseña de "Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral", *Revista española de Derecho constitucional*, Nº 56, 1999, págs. 305-309, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Ángel J. Sánchez Navarro, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 309.

CAPÍTULO 8: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO COMO MODELO PARA MEJORAR LOS DEFECTOS DE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO

Se ha comparado gráficamente la ley con una anciana que intenta alcanzar la realidad, que es una joven, y que encima, con las nuevas tecnologías, va motorizada. Así se observa la necesidad que siempre tiene el Ordenamiento jurídico de ir subsanando las deficiencias y de ir adaptándolo a los cambios que van aconteciendo. Bien es verdad que en el caso de la Constitución siempre es mejor si se pueden hacer los pertinentes cambios mediante la vía legislativa, preservando el Texto constitucional

Lo antedicho es muy distinto de la oposición rotunda a modificar nuestra Constitución que ha existido durante la mayor parte del tiempo transcurrido con el Gobierno actual liderado por Mariano Rajoy, tal concepción se ha extendido a un amplio sector de la sociedad. Con respecto a tal actitud, se ha llegado a aseverar la doctrinalmente la necesidad de conjurarla.[397]

Es este aspecto es importante considerar la necesidad que tiene nuestro sistema político, tan estancado, de poder dar bocanadas de aire fresco. Para ello se precisaría reformar determinados artículos de la Constitución, dentro de todo un conjunto de medidas generales a llevar a cabo. En el caso de tal reforma, es imprescindible que se incluyera la reforma del sistema electoral. Tanto es así, que llegar a la conclusión de la relevancia y urgencia de esta modificación constituye uno de los aspectos centrales de esta Tesis.

Dicha necesidad de reforma constitucional se justifica con diversos argumentos que se irán apuntando *infra*. Ante todo, la Constitución no puede convertirse en una

[397] Pérez Royo, Javier, "Una anomalía española. La aversión a la reforma constitucional", *Claves de razón práctica*, N. 138, diciembre 2003.

norma intangible que quede petrificada desde el momento en que se adoptó. En la búsqueda de la idoneidad del Ordenamiento jurídico, a la que siempre debe aspirarse, puede y, además, debe ir adaptándose a las nuevas situaciones sociales y políticas. Con tal fin, debe repararse en que la Carta Magna adolece de determinados defectos, insuficiencias o regulaciones desfasadas. Esa obsolescencia hace que cada vez sea más acuciante encontrar una solución que pasa por afrontar su reforma. Sólo así podrían remediarse ciertos problemas de manera idónea.

Entre tales deficiencias constitucionales pueden incluirse el aforamiento desproporcionado desde un punto de vista cuantitativo, fallos en los contrapesos de un Estado democrático de Derecho, las desviaciones tan fuertes con respecto a la representatividad del sistema electoral, las posibilidades tan reducidas de participación política que tiene el ciudadano al margen de las elecciones, la funcionalidad tan mínima que tiene el Senado, las Disposiciones Transitorias, la discriminación por razón de sexo en la sucesión a la Corona, etc.

Cabe resaltar que el mero hecho de que se quiera reformar la Constitución no puede ser considerado necesariamente como una actuación contraria al mismo sistema político. Puede ser consecuencia de una voluntad de efectuarla con el objeto de mejorar tal sistema. En todo caso, siempre es necesario ir haciendo reformas en una Constitución para pulir sus defectos, algunos de los cuales se han apuntado en el presente estudio, así como de adecuarla a las nuevas necesidades, especialmente en la sociedad actual, cuyos cambios se están sucediendo de forma casi vertiginosa. Precisamente una de las ventajas de los sistemas democráticos, es que en ellos se va reformando su edificio institucional, con el objeto de ir puliendo sus disfuncionalidades. Ello supone que cuando es necesario, por ser la mejor alternativa, la Constitución se mejora, no hay esa concepción de intangibilidad de la misma como aquí acontece.

No se trata, en absoluto, de seguir los pasos de nuestro constitucionalismo histórico donde un partido elaboraba una Constitución, en la cual adoptaba su programa político, y el siguiente partido que accedía al Gobierno tenía entre sus aspiraciones fundamentales cambiar esa Constitución.

Se trata, muy al contrario, de adoptar unas reglas del juego en las que la sociedad se sienta incluida, pues ahora una parte considerable de la sociedad no se siente así. Con un enfoque integrador, la Constitución más que ser objeto de divisiones como lo fue en nuestro pasado, tendría entre sus funciones primordiales, la de unificar a la sociedad. Se trata igualmente de que dichas reglas se cumplan escrupulosamente, lo que ha de incluir el cumplimiento de los propios fines de la normas y que mejoren los elementos que se han desfasado o que la práctica ha permitido observar determinados aspectos que suponen disfuncionalidades.[398]

La práctica de los países de nuestro entorno es muy ilustradora en cuanto que refleja la perspectiva aquí expuesta, así pues se han llevado a cabo reformas constitucionales cuando ha sido necesario, es decir, con bastante frecuencia. Puede verse que la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 ha atravesado por unas 60 modificaciones, parte de ellas para adaptarse a la reunificación. Los requisitos para poder efectuarla en virtud del artículo 79.1 de la Ley Fundamental, exigen que tan solo una ley que expresamente modifique el texto constitucional. En virtud del artículo 79.2, habrá de ser aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* e idéntica mayoría en el *Bundesrat*.[399] La Constitución de la República Italiana de 1947, se ha modificado en doce ocasiones. La Constitución de la República de Francia de 1958, que exige un referéndum para poder afrontar su revisión ha sido modificada en unas veinticuatro ocasiones.[400] Por su parte, la Constitución de

[398] Históricamente, puede verse que este asunto controvertido tiene una larga trayectoria, así, se adoptaría en la Revolución Francesa, al incluirse por los girondinos en el artículo 33 del "Proyecto de declaración de derechos naturales, civiles y políticos de los hombres", leído en la Asamblea Nacional el 15 y 16 de febrero de 1793, en el nombre del Comité de Constitución, se manifestaba que: "*Un pueblo tiene siempre el derecho de examinar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no tiene derecho a sujetar a sus leyes a las generaciones futuras y toda herencia de las funciones es absurda y tiránica*", Véase Coutel, Charles, *Condorcet: instituir al ciudadano*, Colección Razón Política / Educación, Ediciones del signo, 1ª ed., Buenos Aires, 2004, p. 115.Véase igualmente, Duverger, Maurice, *Constituciones y documentos políticos*, 6.ª ed., "Presses Universitaires de France", París, 1971, p. 38.
En esa línea Tomas Jefferson proclamó en una carta a James Madison su famosa cita: "*I am increasingly persuaded that the earth belongs exclusively to the living and that one generation has no more right to bind another to its laws and judgments than one independent nation has the right to command another*", Jefferson, Thomas, September 6, 1789 letter to James Madison, Body XV, 392-98.

[399] Elías Méndez, Cristina y Bleisteiner, Oliver, "El sistema constitucional de Alemania", *Revista de Derecho constitucional europeo*, N. 15, 2011; pp. 85-138.
Revista de derecho constitucional europeo, Nº. 15, 2011, pp. 85-138.

[400] Pascucci de Ponte, Enrico, "La reforma de la Constitución: un Estudio de Derecho constitucional comparado", *Saberes Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, volumen 1, 2003, Madrid, pp. 19 y 20.

Portugal, de 1976, ha sido modificada en siete ocasiones.[401] Otros ejemplos de múltiples reformas a lo largo de las últimas décadas se encuentran con las trece reformas de la Bélgica; ochenta en la Constitución austriaca de 1929; también las veintisiete reformas llevadas a cabo en Irlanda.[402] Este último país –al igual que Islandia–, tiene un procedimiento de reforma de su Constitución mediante mecanismos participativos; así pues, en el artículo 46 de dicho texto se requiere un referéndum sobre la reforma, prohibiendo además añadir en el proyecto de ley de reforma propuestas distintas de la modificación constitucional, lo que puede considerarse como un aspecto considerablemente positivo para analizar el nivel de democracia de un país.

Fuera de nuestro entorno, la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 calificada como "*una de más estables del mundo*",[403] sin embargo ha sido reformada mediante enmiendas en 27 ocasiones. Existe algún ejemplo más extremo como el de la Constitución mexicana de 1917, que curiosamente ha soportado más de 400 cambios a lo largo de su historia. Por último, la Constitución de Chile de 1980, vigente desde hace un cuarto de siglo aproximadamente, ha sido reformada en 35 ocasiones, con múltiples modificaciones, llegando a cambiar aspectos estructurales de la misma, algunas de las cuales tenían por objeto distanciarse de los aspectos no democráticos heredados del anterior régimen de Pinochet.[404]

De esta visión panorámica del Derecho comparado, cabe deducir la idea de que una revisión constitucional no ha de verse como traumática. Todo lo contrario, se desprende de la normalidad constitucional de llevar a cabo reformas constitucionales. Asimismo, puede observarse la escasez de reformas producidas en España comparativamente, pues desde diciembre de 1978, la Carta Magna solo ha sido reformada en dos ocasiones, y en buena medida por exigencia del proceso de integración de la Unión Europea.

[401] La reforma de la Constitución portuguesa de 2001 para el Tribunal Penal de la Haya, en 2004 con la finalidad de regular las autonomías de Azores y Madeira, y la última en 2005para permitir el referéndum sobre la Unión Europea.
[402] Entre las mismas se incluye la reforma efectuada en 2011, relativa a la reducción del salario de los jueces y la llevada a cabo en 2012, como consecuencia de la ratificación del Tratado de Estabilidad.
[403] Gómez Orfanel, Germán, "¿Una Constitución permanente e inalterable? La necesidad y beneficios de las reformas constitucionales", *Berceo*, N. 145, 2003 (Ejemplar dedicado a: Jornadas 25 aniversario de la Constitución [Logroño, 6, 7 y 8 de octubre de 2003]), págs. 59-67; p. 59 y 60.
[404] Carmona Santander, Carlos, "Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013",Revista de Derecho Público/Edición especial, marzo 2014, pp. 57-81.

La primera reforma constitucional se llevó a cabo en 1992 en aras de añadir, en el artículo 13.2, la expresión "*y pasivo*" con el objeto de posibilitar al ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos europeos (esto es, nacionales de otros estados miembros de la UE) en elecciones municipales.

La segunda reforma, en 2011, sustituyó totalmente el artículo 135, a efectos de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social, tal como se recoge en el precepto reformado. Esta reforma fue objeto de críticas en distintos ámbitos por su contenido material,[405] pero además desde un punto de vista formal, se criticó que no se había llevado a cabo un auténtico debate social y parlamentario.[406]

En este sentido el experto Álvarez Conde manifestó lo siguiente:

> "(…) *La finalidad de esta constitucionalización, impuesta no por la Unión Europea sino por algunos líderes europeos, como una especie de pago a la compra de deuda pública española por parte del BCE* (…), *pretende dar un mensaje de confianza alas mercados sobre el comportamiento de España, la cual, a diferencia de otros países, como Alemania y Francia, siempre ha cumplido la normativa comunitaria en esta materia. Así pues, al igual que sucedió con la reforma constitucional de 1992, la cual también tuvo una tramitación urgente, esta reforma constitucional tiene un origen europeo, aunque no venga, como aquélla, impuesta por el Derecho comunitario. Asimismo, el consenso obtenido en la primera ha faltado en la segunda, la cual, por otra parte, presenta un mayor calado político que aquélla. Pero lo importante es señalar que, a partir de ahora, la soberanía fiscal española ha dejado de existir, planteándose importantes problemas teóricos que afectan al propio concepto de Estado*".

[405] Por considerar que se maniataba innecesariamente al Gobierno, al reducir su posible margen de actuación más allá incluso de lo exigido desde las Instituciones de la Unión.
[406] Álvarez Conde, Enrique, "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre (2011), pp. 159-210; p. 160.

Un razonamiento a favor de reformar la Constitución es el que se enfoca desde la óptica de la técnica jurídica, para el cual se acudirá a las normas que regulan el procedimiento de reforma constitucional en el D. positivo, las cuales se encuentran dentro del Título X de la Constitución, en los artículos 166 a 169, en el Reglamento del Congreso en sus artículos 146 y 147, en el Reglamento del Senado, artículos 152 a 159 y en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

En la *lex suprema* existen dos procedimientos para su reforma nítidamente diferenciados, siendo uno general y el otro agravado. Este último, será exigido constitucionalmente cuando la reforma afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II.[407]

Sin embargo, el sistema electoral no se regula en dichas partes de la Carta Magna, podría bastar con una mayoría de 3/5 de cada una de las Cámaras para su reforma, salvo que una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras solicitara someterla a referéndum para su ratificación. De hecho, las antedichas reformas se hicieron con gran facilidad, lo que ha supuesto también críticas dada su gran rapidez; (se hace referencia aquí especialmente al supuesto de reforma no agravada).[408]

Al hilo de la reforma constitucional resulta paradójico que la puerta de la reforma no esté blindada. De este modo, el Título X referido a la reforma de la Constitución no está protegido mediante el procedimiento más agravado de reforma constitucional. Por tanto, según algún especialista, siguiendo la literalidad de la norma suprema, cabría simplificar previamente el procedimiento agravado para reformar posteriormente la parte más rígida. Aunque bien es verdad que otros autores consideran que tal modo de actuar constituiría un fraude a la Constitución.

Parece pertinente recordar aquí la idea muy aguda de que no es la generación que hace una Constitución la que mejor la interpreta, sino las generaciones que se

[407] Artículo 168.2 de la Constitución española.
[408] Artículo 167 de la Constitución española.

educan bajo ella y por tanto acaban teniendo un conocimiento más perfeccionado de las posibilidades y límites de la Norma Suprema.[409]

Se concluye este apartado –siguiendo al constitucionalista Javier Pérez Royo–, con la observación de que una reforma constitucional es una exigencia permanente de toda Constitución auténticamente democrática. Esto vale para todas las constituciones, pero todavía más para una Constitución como la española de 1978, que se creó por una generación, cuya única educación política había sido la del régimen franquista. Por primera vez en la historia podemos aseverar que ha habido dos generaciones de españoles que se han podido educar en democracia. Ha llegado el momento de que sean ellos los que se encarguen de hacer la revisión de la Constitución (señala en su artículo). Teniendo en cuenta una idea así, precisamente en el propio título del mismo Pérez Royo afirma las siguientes palabras: "*La reforma es necesaria no porque la Transición fue un fracaso, sino porque fue un éxito*".[410]

[409] Walter Bagehot, periodista y politólogo del siglo XIX.
[410] Pérez Royo, Javier, "Educación Constitucional. La reforma es necesaria no porque la Transición fue un fracaso, sino porque fue un éxito", *El País*, 20 de febrero de 2015,

CAPÍTULO 9. APORTACIONES DEL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADO O DE DOBLE VOTO

9.1. ASPECTOS GENERALES

Dentro de las propuestas de reforma del sistema electoral, una de las que se han reiterado –tanto por la doctrina, como desde otros ámbitos–, es la que se refiere a la posibilidad de adoptar el sistema electoral de Alemania, que se implantó como consecuencia de dos reformas electorales en ese país: en 1953 y 1956. El sistema establecido supone la posibilidad de dar al votante un mayor peso en su participación política, especialmente a la hora de nominar a sus representantes.

Tal sistema se califica como proporcional personalizado, consiste en una doble votación, de forma que uno de los votos, el primero (*Erststimme*), es personal y se destina a un diputado en la respectiva circunscripción uninominal, mientras que el segundo voto (*Zweitstimme*) es de tipo proporcional y se dirige a la elección de una lista de un partido en un *Land*, siendo el resultado –desde un punto de vista cuantitativo–, proporcional. Las listas son cerradas y bloqueadas, en el nivel del Estado Federal.[411]

[411] Geoffrey, Roberts, *German electoral politics*, Manchester University Press, 2006, p.14.

Stimmzettel

für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 126 Bottrop-Recklinghausen III am 27. September 2009

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreisabgeordneten

Erststimme

1	**Gerdes,** Michael Elektrohauer Ostring 159 46238 Bottrop	**SPD** Sozialdemokratische Partei Deutschlands		SPD	**Sozialdemokratische Partei Deutschlands** Franz Müntefering, Dr. Angelica Schwall-Düren, Peer Steinbrück, Ulla Schmidt, Willi Brase	1
2	**Volmering,** Sven Studienrat Feldstr. 2 46286 Dorsten	**CDU** Christlich Demokratische Union Deutschlands		CDU	**Christlich Demokratische Union Deutschlands** Prof. Dr. Norbert Lammert, Ronald Pofalla, Ursula Heinen-Esser, Peter Hintze, Dr. Norbert Röttgen	2
3	**Liebehenz,** Marc Rechtsanwalt Gahlener Str. 53 46282 Dorsten	**FDP** Freie Demokratische Partei		FDP	**Freie Demokratische Partei** Dr. Guido Westerwelle, Gisela Piltz, Jörg van Essen, Dr. Werner Hoyer, Gudrun Kopp	3
4	**Reitmeyer,** Hans-Jürgen Selbstständiger Energieberater Fährstr. 21 46282 Dorsten	**GRÜNE** BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		GRÜNE	**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** Bärbel Höhn, Volker Beck, Britta Maria Haßelmann, Frithjof Georg Ernst Schmidt, Katja Dörner	4
5	**Blocks,** Günter Projektmanager Stadtentwicklung Schillerstr. 20 46047 Oberhausen	**DIE LINKE** DIE LINKE		DIE LINKE	**DIE LINKE** Ursula Cornelia Lötzer, Ursula Jelpke, Inge Dora Minna Höger, Paul Georg Schäfer, Sarah Wagenknecht-Niemeyer	5
6	**Tittmann,** Dirk Selbstständig Blankenstr. 6 46238 Bottrop	**NPD** Nationaldemokratische Partei Deutschlands		NPD	**Nationaldemokratische Partei Deutschlands** Claus Cremer, Stephan Haase, Marion Figge, Manfred Breidbach, Axel Thieme	6
11	**Braun,** Petra Bürokauffrau Germaniastr. 74 46236 Bottrop	**MLPD** Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands		MLPD	**Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands** Gabriele Gärtner, Stefan Klaus Engel, Gerhard Pfisterer, Yazgülü Kahraman-Meister, Monika Ruth Gärtner-Engel	11
16	**Krix,** Stefan Betriebswirt Anton-Brandt-Weg 26 46240 Bottrop	**ödp** Ökologisch-Demokratische Partei		ödp	**Ökologisch-Demokratische Partei** Gerd Kersting, Kirsten Wallbraun, Simon Gremmler, Reinhard Wersing, Sieglinde Kersting	16

GRÁFICO 4: PAPELETA DE DOBLE VOTO EN LA RFA

Este modelo electoral supone que el número de representantes del *Bundestag* (Dieta Federal o Congreso) se forma con la suma de ambas clases de votos de cada candidatura, que suelen coincidir (exceptuando los conocidos como escaños

adicionales). En definitiva –dejando a salvo alguna excepción como estos escaños adicionales y, sobre todo, a la barrera electoral–, el resultado es proporcional, pero con la característica de sumarse un porcentaje de diputados concretos que se eligen nominalmente por voto directo en sus respectivas circunscripciones, siempre y cuando gane el correspondiente candidato en su circunscripción electoral mediante el voto personal.

Dicho modelo se da tanto en las elecciones al Bundestag como en las elecciones a los órganos legislativos de los *Länder*, lo cual es consecuencia de la citada tendencia a la homogeneidad de los sistemas electorales en los Estados de estructura compleja (autonómicos o federales) con los entes locales (regionales o los Estados federados).[412]

Esto permitirá analizar de manera conjunta el Derecho electoral de la Federación y el de los *Länder*, pues aunque los *Länder* tengan algunas modulaciones específicas, estas no va a tener prácticamente relevancia a efectos del presente Estudio.

Sin perjuicio de lo señalado, en lo tocante al *Bundesrat*, o Cámara de representación territorial de toda la RFA, puede verse que sí es diferente, dado que no es elegida directamente por los ciudadanos sino a través de los Estados federados. Tal diferencia hará que se deje al margen en el presente análisis del sistema electoral alemán.

La mayoría de los *Länder* tienen un modelo de representación proporcional, el cual está reconocido como sistema proporcional personalizado –bien expresamente, bien de manera implícita–, en sus Constituciones, aunque algún Estado federado sí lo especifica constitucionalmente el reconocimiento de un sistema proporcional puro.

Asimismo, en materia electoral, determinados Estados han recogido en sus Constituciones, al igual que se efectuaba en el nivel federal, la posibilidad de establecer una barrera electoral (*Die Sperrklausel Fünf-Prozent-Hürde*), mediante la

[412] Véase Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2007. Igualmente pude verse tal tesis en Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007, p. 221.

cual se exige a las fuerzas políticas bien que lleguen al 5% de los votos válidamente emitidos, bien que consigan tres mandatos (directamente elegidos en sus circunscripciones electorales).[413]

En síntesis se ha señalado la existencia de tres ejes fundamentales que definen este modelo:

> "*la fijación de un umbral para la convalidación de votos en escaños; su carácter mixto, que hace integrar una fórmula mayoritaria con otra proporcional, y la obsesiva persecución de un alto índice de proporcionalidad, circunstancia que explica la reforma de 1985, y a la que se dedica una notable atención*".[414]

Otro sector doctrinal importante tiene un criterio diferente, como Carlos Vidal, al afirmar del sistema alemán, que "*no es un sistema mixto (mitad mayoritario, mitad proporcional), sino proporcional personalizado*".[415]

En la historia de la RFA, la fórmula electoral empleada para repartir los escaños de lista (o proporcionales), tanto en los parlamentos de la mayoría de los Estados federados, como en el *Bundestag*, era la denominada ley D'Hondt. Así sucedió durante las primeras once legislaturas, concretamente hasta 1983. Fecha en la que se sustituye en la mayoría de los parlamentos de Alemania por la fórmula Hare/Niemeyer, también conocida por la doctrina española como "fórmula del resto más elevado", la cual, en las mismas condiciones, respeta más la proporcionalidad y, por tanto, permite alguna posibilidad más a los partidos pequeños.

Las principales especificaciones que se dan en los diversos sistemas electorales que existen en el seno de Alemania se refieren a la existencia de las dos cuestiones siguientes:

---

[413] Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, *op. cit.*, pp. 80-81. Véase http://www.bundestag.de/service/glossar/S/sperrklausel/246338 [Consulta: 05/03/2015].
[414] Morales Pérez, Pilar y Alcántara Sáez, Manuel, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N. 72. Abril-Junio 1991, pp. 279-300; p. 279.
[415] Véase Vidal Prado, Carlos, "El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes", Asamblea: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 217-233, p. 221.

1ª) En la mayor parte de los *Länder* y en el *Bundestag* (o Cámara baja del Estado federal) se eligen el mismo –o casi el mismo– número de escaños directos por el sistema mayoritario que los que se eligen por el sistema proporcional de lista.

2ª) En el resto de los Parlamentos de los Estados federados se elige un mayor número de escaños directos que de escaños de lista.[416]

En síntesis, el mecanismo opera de la siguiente manera: el elector, al votar en una papeleta, emite dos votos distintos, que pueden ser incluso a distintos partidos. El primer voto se destina a elegir a un candidato de su distrito electoral, es decir, es un voto personal realizado dentro de un tipo de circunscripción pequeña. El que gana en una circunscripción, consigue un escaño. A través del segundo voto, en cambio, elige a la lista cerrada y bloqueada de un partido cuya circunscripción es el *Länder*. Este segundo voto es más decisivo para ganar las elecciones, ya que es el que determina la distribución proporcional de los partidos en el Parlamento Federal o en los órganos legislativos de los *Länder*. En consecuencia, se califica como sistema proporcional personalizado.

El distanciamiento que verdaderamente se da con respecto a la proporcionalidad se ciñe a la exigencia de una barrera electoral mínima del 5% de los votos, en el ámbito de toda la Federación, aunque tal barrera puede superarse en el caso de que se gane en tres distritos uninominales como mínimo. El Tribunal Constitucional federal consideró que no cabía aplicar la barrera del 5% de manera uniforme, para no discriminar los partidos de la antigua República Democrática Alemana, que aún no se habían implantado realmente en la RFA.[417]

Dicho distanciamiento, ya de por sí muy relevante, se hace mucho mayor al requerirse el mismo 5% en el ámbito de los *Länder*. No hay que olvidar, aunque sea lógico, que a la hora de establecer un régimen electoral no están vinculados, el

[416] Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, *op. cit.*, p. 85.
[417] Dicha barrera se recurrió por entender que se vulneraba la igualdad de oportunidades y el TCA lo estimó por considerar inconstitucionalidad la aplicación de tal barrera específicamente para esas elecciones, cfr. la Sentencia BVerfGE 82 (1991) 322-352, de 29 de septiembre de 1990. Véase sobre este asunto Cruz Villalón, P., «Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 1990, pp. 129-132.

mecanismo de la cifra de esta barrera mínima del 5%, nada desdeñable, con el modelo del doble voto, pudiendo darse una sola de las dos figuras.[418]

9.2. LOS MANDATOS EXCESIVOS Y LA IGUALDAD CONSTITUCIONAL EN LA REPRESENTACIÓN

La disfunción más relevante que suscita el sistema alemán, desde el punto de vista jurídico, es la cuestión de los escaños adicionales (*überhangmandate*), que ha venido constituyendo una peculiaridad de este modelo. Consiste en lo siguiente: cuando un partido gana la votación por mandato directo en una circunscripción, el candidato correspondiente obtiene escaño. Sin embargo, puede surgir un problema ante la posibilidad de que un partido obtenga en los distritos uninominales más escaños que los que les corresponden proporcionalmente en la votación por lista, son los denominados escaños excedentes que se acumulan y no se hace una compensación. En tal caso, la diferencia se suma al número total de diputados que en un principio tenía asignado ese *Land*.[419]

El artículo 1 de la Ley Federal Electoral preceptúa que el número de diputados estará sujeto a las posibles variaciones que resultan de la aplicación de dicha Ley; se refiere a dichos mandatos adicionales. Hasta ahora, lo que había venido ocurriendo era que dicho partido conservaba los escaños ganados en ambos casos. Esto supone que el número total de escaños del Bundestag se incremente de acuerdo con el número de "mandatos excesivos" que aparezcan en cada una de las elecciones.

Este problema, era originariamente muy pequeño, por ello el TCA los consideraba una consecuencia del sistema electoral combinado que no contradecían el principio de igualdad. [420] Sin perjuicio de lo antedicho, el problema sí ha ido

[418] La cuestión de la barrera electoral es muy controvertida, la primera Sentencia del Tribunal Constitucional Federal en torno a la barrera legal es del año 1952, (Sentencia BVerfGE 1, 208, de 5 de abril de 1952). Con respecto a la igualdad del voto, puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal el 27 de abril de 1997, Sentencia BverfGE 95, 335.
[419] Nohlen, Dieter, Nohlen, Dieter, "Principio proporcional y valor del voto en la Jurisdicción Constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los mandatos excedentes" pp. 143-160. p. 144.
[420] Sentencia BVerfG 2 BvR 9/56, 3.de julio de 1957 (*Listenwahl*); Sentencia BVerfG 7, p. 63 y ss.

adquiriendo más importancia con el tiempo, sobre todo por el hecho de que cada vez más alemanes iban votando a partidos distintos en la votación directa uninominal con respecto a la votación por listas. De este modo, desde las elecciones de 1957 hasta las celebradas en 1987 hubo este tipo de mandatos sólo ocasionalmente y en un número reducido, así, en 1957 únicamente votaban de manera distinta el 6,4% de los electores; en 1990, tras la unificación de Alemania, esta cifra alcanzó el 15,6%; en las elecciones de 2009 los mandatos suplementarios para la CDU/CSU, llegaron hasta el 24%. Por tanto, el número total de escaños del Bundestag se ha ido elevando.[421]

En las elecciones celebradas en 1994 el número de escaños se incrementó llegando a ser 16, de los que 12 fueron para la CDU. Además, los escaños excedentes le permitieron a la coalición ganadora CDU/CSU y FDP una suficiente mayoría parlamentaria. Ello llevó al Tribunal Constitucional Federal a cierta evolución, así, en su Sentencia de 10 de abril de 1997, resolvió que el legislador puede prever la compensación en los escaños, pero ésta no se consideraría obligatoria para el tipo de representación proporcional personalizada.[422]

Posteriormente se fue evidenciando el que los escaños excedentes en ocasiones llevan a que un partido, en el caso de conseguir una mayor proporción de segundos votos, pudiera perder algún escaño, así pues, puede ser ventajoso para un partido con escaños excedentes, recibir menos votos. Es decir, si en un Estado miembro un partido en el que alcanzó un escaño excedente, pierde en los segundos votos, no sufre ninguna desventaja, incluso en algún caso pudiera serle ventajoso.[423]

Este "valor de logro inverso" fue declarado, en 2008, por el Tribunal Constitucional alemán, inconstitucional, asimismo, exigió que se estableciera una legislación que pusiera término al mismo (en un plazo que concluía el 30 de junio de

[421] "Los escaños adicionales pueden decidir los comicios", véase G. Sans Mora, Berlín, 27/09/2009, http://www.publico.es/internacional/255521/los-escanos-adicionales-pueden-decidir-los-comicios [Consulta: 10/10/2013].
[422] Nohlen, Dieter, Nohlen, Dieter, "Principio proporcional y valor del voto en la Jurisdicción Constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los mandatos excedentes" pp. 143-160. p. 144.
Puede verse: SentenciaBVerfG 2 BvC 3/96, Beschlussvom 10. April 1997 (Grundmandatsklausel);SentenciaBVerfG 95, p. 408.
[423] Sentencia BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07.

2011). En esta Sentencia el Alto Tribunal estimó que la alegación del recurrente referida a que no se había dado cuenta, de que el valor de logro inverso se trataba de algo no previsible, muy distinto a la barrera electoral. En consecuencia, el Tribunal federal reconoció la previsibilidad de los efectos de una barrera legal, pues tienen el mismo valor de logro, mientras que los segundos votos ocasionan, en su caso, el valor de logro inverso, que no es previsible para los electores.[424]

En definitiva, los mandatos adicionales han ido suponiendo progresivamente ciertos problemas técnicos y jurídicos. En particular, deben destacarse los siguientes:[425]

1) La imposibilidad de determinar antes de las elecciones cuántos diputados habrá. Lógicamente, se conoce el mínimo, pero no se saben cuántos mandatos adicionales habrá que sumar.

2) Hay alguna alteración de la proporcionalidad del resultado que no beneficia a todos los partidos, sino que solo son beneficiarios de los escaños adicionales los dos partidos mayoritarios. Incluso se puede matizar que comparando ambos se beneficia algo más la coalición CDU/CSU.

3) Existe cierta posibilidad de que se lleve a cabo una táctica fraudulenta consistente en dejar de votar a la lista proporcional (el segundo voto) a un partido del cual se sabe con seguridad que va a conseguir un mandato directo en un distrito. Por tanto, dicho segundo voto deviene inútil, ya que, cualquiera que sea el porcentaje que alcance con la lista proporcional, ya se habría conseguido mediante el voto directo. En este sentido, se observa que, una vez conseguido el voto directo, cuanto menos porcentaje tenga el segundo voto, menos votos se pierden, y se darán con mayor frecuencia los mandatos adicionales, sumándose así votos a otros partidos. En consecuencia, lógicamente, se puede votar a un tercero que puede ser bastante afín o que puede coaligarse con el partido que más se quiere apoyar realmente; aunque también se corre el peligro de que no gane el candidato favorito el voto directo y perder considerablemente con tal actuación.

[424] Sentencia del TCA de 3 de julio de 2008, BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07
[425] Sobre esta problemática de los mandatos adicionales y la proporcionalidad la Sentencia del TCFA BverfGE 95, 335.

Por todo ello, el asunto de los escaños adicionales fue llevado al Tribunal Constitucional alemán. Este órgano ya los había considerado anteriormente como una desviación de la voluntad popular, si bien calificada de tolerable. Sin perjuicio de lo anterior, en 2008, los declaró arbitrarios e inconstitucionales.[426]

Desde entonces, se eliminó esa parte de la legislación electoral alemana que distorsionaba la intención de voto y se dio un plazo, hasta 2011, al Parlamento federal (*Bundestag*) para solucionar estos defectos. No obstante, no se ha cumplido el mandato del Tribunal, con respecto a dicho plazo, aunque sí se han ido dejando de aplicar paulatinamente los excesos de mandatos en los distintos *Länder*.[427] Apartir de 2013 cuando haya mandatos adicionales se incrementa el número de mandatos en la Cámara para mantener la proporcionalidad resultante de las listas, es decir, los otros partidos obtienen también más mandatos.[428]

9.3. LA BARRERA ELECTORAL EN ALEMANIA

Diversos países, bien no optaron por la fórmula proporcional, bien la limitaron, con el objetivo de la gobernabilidad y, por ende, de poner límite a la multiplicación de los partidos políticos.

En este aspecto, en la RFA, se quiso, por una parte dar continuidad al sistema proporcional existente en la Constitución de Weimar de 1919. Aunque por otra parte, se asume bastante pronto el cometido de evitar la proliferación de pequeños partidos

[426] Véase Nohlen, Dieter, "El principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008", Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

[427] Cfr. Sentencia BVerfGE 121, 266, BvC 1/07 y 2 BvC 7/07, de 3 de julio de 2008, (Negatives Stimmgewicht [peso negativo del voto]). Puede verse Nohlen, Dieter, "Principio proporcional y valor del voto en la Jurisdicción Constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los mandatos excedentes" pp. 143-160.

[428] Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten", the Federal Agency for Civic Education o la Agencia Federal para la educación cívica is una autoridad pública federal que provee a los ciudadanos educación e información sobre cuestiones políticas para transmitir los valores democráticos e impedir cualquier movimiento en favor de restablecer un régimen totalitario. Disponible el artículo en el sitio webhttp://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all; en inglés sobre la Agencia: http://www.bpb.de/die-bpb/138852/federal-agency-for-civic-education [Consultas: 14/09/2015].

políticos. Se reacciona así frente a la experiencia de la República de Weimar, donde la obtención de 60.000 votos era suficiente para poder tener un escaño.[429] Tal sistema favoreció una dispersión de los partidos políticos que añadida a otros factores, desembocó en el totalitarismo, por ello fue un elemento primordial el intentar evitar su repetición.

La técnica que se adoptó a este respecto es la de la barrera electoral, también denominada cláusula de obstáculo (*Sperrklausel*), se utiliza cuando la asignación de escaños a los partidos depende de que obtengan un tope mínimo de votos.[430]

A este respecto, desde la Ley Electoral adoptada en 1949, el umbral para el acceso al reparto de escaños era del 5% en el *Land* (o un escaño directo), posteriormente, en 1953 se establece en el 5% en todo el territorio federal. Por consiguiente, desde 1956 –frente al escenario de las dos elecciones anteriores con bastantes partidos políticos–, se dejan sin representantes a los partidos políticos que obtengan menos del 5% del segundo voto (a la lista proporcional), en toda Alemania. De tal modo que en concreto tras las elecciones celebradas en 1953, concurrieron 17 partidos de los que solo 6 pudieron lograr representación parlamentaria, y en 1957, de 14 partidos solo 4 obtuvieron escaño. Desde 1961 y hasta 1983, únicamente la CDU/CSU, SPD y FDP pudieron obtener representación.[431]

Se irá evolucionando hacia el reconocimiento generalizado de la barrera del 5%; aunque a esta regla se le admitirá una excepción que permitirá no aplicarla: que en una lista se obtengan tres mandatos directos. Salvedad difícil de cumplir, a no ser que se trate de un partido regional que, por lo menos, tenga un veinticinco por ciento de fuerza electoral en su zona. Así ocurrió en la parte oriental de Alemania, en concreto con el PDS (sucesor del Partido Comunista de la desaparecida República Democrática Alemania), el cual, si bien en la Alemania Occidental cuenta con muy poco electorado

[429] Esta "*reacción a los problemas sucedidos en el periodo de Weimar*", se menciona doctrinalmente en muchas ocasiones, entre las cuales puede verse Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, p. 24.
[430] Delgado Ramos, David, "La barrera legal: ¿problema o solución?", *Nueva Revista*, Universidad Internacional de La Rioja, octubre 2009, número 125.
[431] *Ibidem.*

por lo que tiene dificultades para llegar al cinco por ciento en todo el Estado Federal, sin embargo, al ser una fuerza política importante en las regiones de la antigua Alemania Oriental, ha conseguido obtener tres mandatos directos, en alguna ocasión, y estar así representado en el Parlamento Federal.[432]

Se ha admitido también la posibilidad de exceptuar la barrera electoral, concretamente para el caso de las minorías nacionales, con el fin de no eliminarlas del escenario político. Tales minorías son definidas por el Tribunal Constitucional alemán, es decir, que están formadas como nacionales alemanes vinculados a otras nacionalidades.[433]

Estas excepciones para los partidos políticos que representan minorías nacionales abarcan a los daneses, los sorabos, los serbios o los frisones, aunque no a los turcos. Así, la Asociación de votantes del Schleswig Meridional, no está sujeta a la regla general del 5%. Precisamente, en las elecciones regionales de 2012 obtuvo el 4,6% de los votos válidamente emitidos y participa en una coalición de gobierno junto al SPD y Los Verdes.[434]

Según el experto Handabaka, el sistema de partidos alemán es estable. A ello ha contribuido esta barrera electoral junto con el buen hacer de los principales partidos políticos que fueron integrando en su seno a los partidos políticos minoritarios.[435]

En Alemania, lo que aleja los resultados de la proporcionalidad es precisamente la barrera electoral, sobre todo en las circunscripciones más pequeñas. Ya que la opción entre las dos fórmulas proporcionales que más se han venido utilizando en la República Federal Alemana –D'Hondt y Hare/Niemeyer–, no altera sustancialmente los resultados.

[432] Omar Handabaka, "El sistema político alemán: balance y retos", 2004, p. 244, http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/handabaka.pdf [Consulta: 15/11/2014].
[433] Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, *op. cit.*, p. 113.Pérez Alberdi, M. Reyes, "Efectos de las barreras electorales estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 357-401; p. 367.
[434] Gómez, J. y Garea, F., "España no es Alemania", disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/09/28/actualidad/1380381480_989199.html, *El país*, Política, 29 de septiembre de 2013 [Consulta 05/03/2015].
Puede verse sobre la actuación de los Estados europeos y sus minorías lingüísticas, Sanmarti Roset, José M., *Las políticas lingüísticas y la inserción de las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, 1995, pp. 153 y ss.
[435] Omar Handabaka, *op. cit.*

En este sentido, algunos especialistas han considerado muy elevada esta barrera del 5%, al entender que altera en demasía la voluntad del electorado, sobre todo al evolucionar y exigirse no solo para el Estado federal sino para cada uno de los Estados federados. Otra de las críticas que este tope suscita se refiere a su falta de equidad dadas las discriminaciones a las que da lugar.

La propia controversia ha llegado al Tribunal Constitucional Alemán, que en diversas ocasiones ha declarado la constitucionalidad de la barrera legal del 5 por 100 al estar justificada por valores constitucionalmente relevantes como prevenir el fraccionamiento del Parlamento.[436]

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional Alemán en 2011 declaró la inconstitucionalidad de la barrera del 5%, para las elecciones europeas de 2009, por considerar que se vulneraba el principio de igualdad electoral reconocido en el artículo 3.1 LFB, el cual reconoce que: *"Todas las personas son iguales ante la Ley*".[437]

Posteriormente el Tribunal Constitucional Federal declara la barrera del 3% incompatible con el artículo 3.1 y con el artículo 21.1 de la Constitución alemana. El Tribunal considera que las condiciones fácticas y jurídicas vigentes en las elecciones europeas de 2009 continúan existiendo, y no se dan condiciones que justifiquen –a su juicio–, la grave interferencia a los principios de igualdad electoral y de igualdad de oportunidades de los partidos políticos que lleva consigo la barrera del 3%. Señalando que el paso de 5% al 3% no es suficiente para satisfacer los requerimientos constitucionales "bajo las presentes circunstancias".

[436] Pérez Alberdi, M. Reyes, "Efectos de las barreras electorales estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001; p. 366.
[437] Sentencia de 9 de noviembre de 2011 del TCA, véase Simón Yarza, F., "La democracia parlamentaria y el Tribunal de Karlsruhe: la crisis de la Eurozona, el sistema electoral y el nombramiento de jueces constitucionales", *Revista General de Derecho Constitucional*, V. 15, 2012, pp. 21 y ss. Del mismo autor "El proceso democrático ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán y otros casos de interés", *Revista General de Derecho Constitucional*, V. 19, 2014, p. 1-27; pp. 6-10.
Expedientes del TCA relacionados con este asunto:*2 BvE 2/13; 2 BvE 5/13; 2 BvE 6/13; 2 BvE 7/13; 2 BvE 8/13; 2 BvE 9/13; 2 BvE 10/13; 2 BvE 12/13; 2 BvR 2220/13; 2 BvR 2221/13; 2 BvR 2238/13, disponibles en la página web del TCA* [Consulta: 25/01/2014]*https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2014/bvg14-008.html*

El principio de igualdad electoral implica que un "voto igual en los términos que requiere el principio democrático". Por consiguiente cada voto debe tener, en principio, el mismo valor y las mismas posibilidades de éxito. En la representación proporcional, además cada voto ha de tener la misma influencia en la composición del órgano objeto de elección ya que la finalidad del sistema proporcional es que todos los partidos estén representados en una proporción que se aproxime en la mayor medida posible al porcentaje de los votos. Además, el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos requiere que cada partido tenga las mismas oportunidades no solo en el conjunto del proceso electoral, sino también iguales posibilidades en la distribución de escaños. Igualmente considera este Tribunal Federal la existencia de una "estrecha relación entre la igualdad electoral y la igualdad de oportunidades de los partidos políticos". Afirma que, en este aspecto "tiene un margen de actuación muy escaso". Las diferencias en el Derecho electoral han de estar justificadas por razones constitucionales de peso, entre las que incluye "salvaguardar la funcionalidad del Parlamento".

Añade que el legislador ha de estar sometido a un control muy estricto con el objeto de evitar que la mayoría actúe en su propio interés (mantener el poder), estableciendo así regulaciones que afecten a las condiciones de la competición política.

El Alto Tribunal ha considerado en 2014 que en el ámbito de la Unión Europea, incluso la barrera del 3% no tiene suficiente justificación, ya que con tan sólo un 1% de los votos podría obtenerse un escaño, lo que significa que la barrera del 3% posee efectos relevantes. En conclusión, la barrera electoral no ha sido adecuada para las elecciones europeas, y no supera el estricto control de la Jurisdicción constitucional al que debe someterse.[438]

Estas Sentencias han tocado una cuestión muy relevante. Con respecto a la misma, se observa en esta Tesis, que la práctica del sistema electoral alemán, la cual globalmente ha sido muy buena, sin embargo ha reflejado cierta tendencia a dejar fuera del sistema político a los partidos minoritarios, al dificultar excesivamente sus posibilidades, como en el caso de Los Verdes. De hecho, hasta su participación en el gobierno, una de las mayores preocupaciones con respecto al sistema político ha venido

[438] Sentencia del TCA dictada el 26 de febrero de 2014 (*ZweiterSenat*).

siendo que el mismo podía dejar fuera sistemáticamente a cualquier partido político nuevo.

Cabe observar, históricamente, que entre 1961 y 1983 únicamente obtuvieron representación parlamentaria tres formaciones políticas: los socialdemócratas, los conservadores y los liberales, jugando esta última formación un papel bisagra.[439] Sin perjuicio de lo antedicho este sistema ha permitido bastantes gobiernos de coalición.

En síntesis, el asunto de la barrera del 5% resulta muy polémico. Por ello, no es de extrañar que dicha fórmula fuera llevada al Tribunal Constitucional alemán. Este ha declarado al respecto que no era inconstitucional; por entender que no era relevante el hecho de que el resultado no fuera exacto y proporcional en relación con las votaciones.[440]

No obstante, según Gavara de Cara y Vallés Vives hay que tener en consideración que, en aquel momento, Alemania contaba tan solo con diez *Länder*, por lo que la cuestión de la barrera mínima no tenía una gran incidencia, dado que las circunscripciones eran grandes (concretamente del tamaño de los Estados federados). Con tales circunscripciones, la aplicación de ambas fórmulas, bien la más proporcional, bien la menos proporcional prácticamente supondría tan solo una diferencia de un escaño por *Länder.*[441]

En este asunto, el Tribunal Constitucional bávaro ha declarado inconstitucional aplicar la fórmula D'Hondt a circunscripciones pequeñas, en cuanto que se favorecía al partido mayoritario, pudiendo llegar a alterar la proporcionalidad en más del 10% del total de los escaños. (Esta interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional bávaro tiene interés de cara al estudio del sistema electoral español, pues en nuestro sistema se aplica la fórmula D'Hondt, con un total de cincuenta y dos circunscripciones, cuando la mayoría de estas son pequeñas, concretamente cuarenta y una así, en cinco circunscripciones se eligen seis mandatarios, en nueve se eligen cinco, en otras nueve se eligen cuatro, y en otras nueve circunscripciones se eligen tres, en nueve

[439] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 109.
[440] Véase la Sentencia *BVerfGE*16, 130.
[441]-Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, *op. cit.*, p. 110.

circunscripciones se eligen dos mandatarios e incluso en dos se elige a un único mandatario). [442]

El Tribunal Constitucional alemán vincula el principio de sufragio igualitario a la finalidad de garantizar la funcionalidad del Parlamento. Tal funcionalidad permite un trato diferente a los partidos políticos en lo que se refiere a la distribución de escaños mediante fórmulas proporcionales. Dicho concepto supone una excepción al principio de que todos los votos deben tener el mismo peso, pues se admite para cribar a los partidos pequeños. Partiendo de esta concepción, el Tribunal estudia cada caso concreto, para ver si la barrera electoral concreta es adecuada y proporcionada al fin que se pretende conseguir, es decir, aplica el conocido como "test de proporcionalidad", evaluando si se respeta o no el principio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, dentro de sus criterios se incluye el que si un partido tiene gran fortaleza en determinado territorio debe tener mayores facilidades de acceso para la consecución de escaños que un partido con el voto más disperso.[443]

El asunto de la constitucionalidad de la barrera mínima ha llevado consigo múltiples controversias ante el riesgo de que se contradijera tanto el principio de igualdad electoral como la libertad de crear partidos políticos y, por consiguiente, se pudiera cercenar la posible existencia de diversas alternativas políticas, y, por ende, el propio pluralismo político.[444]

Cabe resumir la posición de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal mediante la declaración en su Sentencia de 9 de noviembre de 2011, de la inconstitucionalidad de la barrera del 5% establecida en Alemania para las elecciones europeas.[445] El Tribunal Constitucional en 2014 volvió a anular el precepto legal referido a dicho tope electoral para las elecciones europeas rechazando la barrera

[442] Véase Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, "El tamaño de las circunscripciones para el Congreso", UNED, *Revista de Derecho Político*, N. 63, 2005, pp. 41-56; pp. 44-45
[443] Vidal, Carlos, "El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes", Asamblea: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 217 y ss.
[444] Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, *op. cit.*, *p.* 113.
[445] Gehring, Markus, *The German Constitutional Court's Latest Decision on European Elections: No Protection Needed*, Int'l J. Const. L. Blog, February 28, 2014, puede verse en http://www.iconnectblog.com/2014/02/the-german-constitutional-courts-latest-decision-on-european-elections-no-protection-needed [Consulta: 17/09/2014]

electoral del 3%; sin perjuicio de lo anterior, no ha prohibido el umbral legal del 5% para los comicios internos.[446]

Entre los argumentos utilizados, se encuentran el principio de igualdad electoral que requiere el voto igual en los términos que exige el principio democrático. En la representación proporcional, el principio requiere además que cada voto tenga la misma influencia en la composición de la representación que se elija. Igualmente, el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos –que se deriva de la propia Ley Fundamental de Bonn–, en la que se requiere que cada partido tenga las mismas oportunidades en el conjunto del proceso electoral e iguales posibilidades en la distribución de escaños.[447]

De manera similar a la decisión adoptada en 2011, el Tribunal Constitucional Federal diferencia a este respecto las elecciones al Parlamento europeo de las circunstancias que envuelven las elecciones al *Bundestag*. Así, según este Alto Tribunal, en el caso del citado órgano legislativo federal, el tope electoral estaría más justificado para evitar disfunciones que pongan en riesgo la operatividad del propio Parlamento; mientras que para el Parlamento Europeo la barrera carecería de una justificación similar.[448]

9.4. CONSIDERACIONES ACERCA DEL SISTEMA ALEMÁN

Aunque el sistema electoral de la RFA tiene importantes ventajas, es preciso tener en cuenta que también adolece de algún inconveniente. En concreto, cabe resaltar los que se apuntan a continuación.

En primer lugar, aunque su sistema electoral es proporcional se ha resaltado el que su tope electoral es demasiado alto y como consecuencia ello lleva a que los

[446] Sentencia de 26 de febrero de 2014 (*ZweiterSenat*).
[447] Artículo 21.1 de la Constitución de la República Federal de Alemania, aprobada en 1949 en la ciudad de Bonn.
Simón Yarza, Fernando, "El proceso democrático ante el Tribunal Constitucional Federal alemán y otros casos de interés", *Revista General de Derecho Constitucional* 19, 2014, pp. 6 y ss.
[448] *Ibidem*, pp. 6 y ss.

partidos políticos minoritarios se resientan, así como también el pluralismo y la dificultad de incorporar nuevas posibilidades.

En segundo lugar, parece injusto el cambio de la exigencia de un escaño por el de tres escaños en el voto por distrito uninominal, es decir, todos los segundos votos (a listas de partidos), son contabilizados y se realiza un reparto de los escaños entre aquellas candidaturas que hayan obtenido más de un 5% de votos válidos o, que como mínimo, hayan ganado en tres distritos uninominales. Puede señalarse como muestra el caso de las elecciones federales de 1990, donde el PDS obtuvo 15.545.366 votos a la lista de partido, además, mediante el voto personal obtuvo la mayoría simple en un único distrito, por lo que en esta vía obtuvo un escaño, pero ello le permitió participar en el reparto y conseguir un total de 17 escaños, mientras que Los Verdes (Oeste), con 1.788.200 votos a la lista de partido, no entraron en ese reparto al no ganar en ningún distrito.[449]

En tercer lugar, el sistema electoral alemán, al admitir los mandatos excesivos, tiene ciertas posibilidades de manipulación. Una de ellas tiene lugar cuando el elector vota a una lista y a un candidato de distintos partidos políticos, con el fin de sumar votos de dos formaciones políticas distintas pero que suelen ser afines. Otra posible manipulación se encuentra en el hecho de que el candidato de una formación política que tenga muchas posibilidades se presentara como independiente, y por haberse presentado como tal, su escaño no le sería descontado a su partido.[450]

En cuarto lugar, ha de tenerse en cuenta que este sistema es algo más complejo que el voto de lista, aunque tal dificultad, al referirse mediante el primer voto (personalizado) a tan solo un representante –que además es del distrito del elector–, es mínima, sobre todo en comparación con las listas desbloqueadas, donde sí se puede optar entre muchos candidatos

[449] Cfr. Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el Congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 177.
[450] *Ibidem*, p. 176.

En quinto lugar, hay otra dificultad ulterior, que se conecta con la necesidad de diseñar los distritos, lo que exige objetividad, además de la actualización de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta el cumplimiento de la igualdad del valor del voto, como hacen escrupulosamente en otros países.

Sin embargo, aún frente a tales inconvenientes, se tiende a considerar que sus ventajas son considerablemente de mayor peso. En este sentido, Nohlen ha observado *"una nítida tendencia hacia nuevos tipos de sistemas electorales: los combinados"*. Dentro de las ventajas, el sistema electoral mixto permite, de entrada, el siguiente beneficio:

> "(…) *que personas de prestigio, que tengan popularidad, puedan ser elegidas diputados sin necesidad de someterse a la disciplina de los partidos políticos, ya que pueden presentarse a los escaños que se distribuyen por el sistema mayoritario. Por otra parte, los partidos pueden seguir colocando en las listas para la representación proporcional a las personas que consideren más valiosas para llevar a cabo el proyecto del partido, además de poder concurrir con candidatos del mismo a los escaños de los distritos uninominales*".[451]

Se pueden resumir sus méritos, señalando que permite aunar un sistema proporcional, –pues lo que en realidad resta cierta proporcionalidad es el umbral electoral–, junto con la limitación relativa, pero importante, si se compara con el excesivo dominio de las cúpulas de los partidos políticos mediante el voto a unas listas en los sistemas proporcionales. Dicho modelo permite una mayor vinculación con el representante del distrito. Precisamente en este aspecto se acerca a los sistemas mayoritarios. Por consiguiente, hay considerablemente más facilidades para que la sociedad pueda permeabilizarse con sus representantes, especialmente con "su

[451] Rae, Douglas y Ramírez, Victoriano, *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, Ed. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, 1993, p. 92.

representante"; en consecuencia se posibilita que los ciudadanos puedan sentir un vínculo real con sus mandatarios.[452]

[452] Puede verse en San Segundo Manuel, Juan Magín, "Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2014, N. 30, pp. 297-330.

CAPÍTULO 10. EL SISTEMA ELECTORAL ITALIANO

Como ya se ha aludido, hay dos características principales que se han reflejado en el caso alemán y en la Italia de la Segunda Postguerra Mundial. Una se refiere al hecho de que en cada país se ha ido reiterando su respectivo modelo. Así pues, Italia recuperaría en cierta medida "su" sistema electoral tras la II Guerra Mundial.[453] La otra característica se refiere a la tendencia histórica de los Estados compuestos a la homogeneización de los modelos electorales existentes en su seno, tanto los locales como los del poder central; lo que también ha ocurrido en este caso.[454]

La República parlamentaria italiana ha tenido ciertos rasgos específicos, en contraste con otros países europeos. Uno de ellos consiste en que la creación del Estado italiano se produce en este caso con un notable retraso, como es sabido, en 1870. Ello supuso un acceso más tardío a las instituciones de un Estado constitucional.[455]

Otro rasgo se encuentra en su texto fundamental, adoptado en 1861 del Reino de Cerdeña, el "Estatuto Albertino" de 1848, que a pesar de ser tan duradero, adolecía de claras limitaciones.[456]El Estatuto supone una forma de gobierno dualista caracterizada por una rígida separación entre dos órganos: el Rey, legitimado en la tradición, y el Parlamento, con una Cámara electiva –aunque elegida por sufragio censitario– se legitimaba en virtud del principio representativo. El Gobierno era nombrado por el Monarca, y solo respondía ante este, donde el Rey ocupaba una posición de absoluta preeminencia. Sin embargo, hubo cierta evolución de esta forma de gobierno hacia un

[453] Nohlen, Dieter, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción", *Revista de Estudios Políticos*, N. 42, 1984, pp. 7 y ss.
[454] Esta es una de las conclusiones fundamentales de Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007. Igualmente pude verse tal tesis en Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007, p. 221.
[455] Ghisalberti, Carlo, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, Laterza, 1974.
[456] *Ibidem*

parlamentarismo, en el que las decisiones políticas se tomaban por el binomio Gobierno-Parlamento. Sin embargo, esta evolución que no supuso "*modificación alguna del Estatuto, no estuvo exenta de incertidumbres; de hecho, muchos autores han puesto en evidencia cómo en Italia el Rey no ha cedido nunca plenamente algunos de sus poderes, especialmente en el ámbito de la política exterior y de defensa. En momentos críticos, como ocurrió en la denominada «crisis de fin de siglo» (1898) ante el incremento de los movimientos obreros, la Marcha sobre Roma (1922) y la caída del fascismo (1943), el Rey ha retomado los poderes que formalmente todavía le reconocía el Estatuto*".[457]

Otro elemento se encuentra en el hecho de que Italia fue el primer país en ser dominado por el fascismo, tras la Marcha sobre Roma en 1922, durando hasta finales de la II Guerra Mundial. Esto indudablemente cercenó, en aquel entonces, cualquier atisbo de rasgo democrático en ese Estado.[458]

Dicho elemento, fue posibilitado mediante un caso "aberrante", como señala el experto Gómez Orfanel mediante los siguientes términos: "*la Ley Acerbo redactada por Giacomo Acerbo y promulgada el 18 de noviembre de 1923, se presenta junto con la ley alemana de Plenos Poderes de 24 de marzo de 1933, como ejemplos estelares de «suicidios parlamentarios». Al establecer una prima de mayoría de dos tercios de los escaños para la lista más votada que superara el 25%, permitió que Il Listone* Mussolini *afianzara su poder (355 escaños sobre 535) en las elecciones del 6 de abril de 1924*".[459]

El sistema de partidos italiano se ha caracterizado por su multipartidismo, el cual ya preexistía, y así se reflejó en las elecciones constituyentes de 1946. Sin embargo, según los resultados obtenidos en las sucesivas consultas electorales, las formaciones en torno a las cuales se articulará el modelo multipartidista italiano y las relaciones gobierno-oposición será la Democracia Cristiana, el Partido Comunista y el Partido

[457] Groppi, Tania, "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 80, mayo-agosto, 2008, pp. 153-173; p. 154.
[458] Ghisalberti, Carlo, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, Laterza, 1974.
[459] Gómez Orfanel, Germán, "La lista más votada no es siempre la ganadora", Cuarto poder, 13/6/2015 http://www.cuartopoder.es/soldeinvierno/2015/06/13/la-lista-mas-votada-no-es-siempre-la-ganadora/4127 [Consulta: 17/07/2015].

Socialista. Existió una fase inicial de unidad nacional (1946-47), basada en la colaboración conjunta, incluida la formación de gobiernos comunes, de las tres principales fuerzas mencionadas, además de otras fuerzas menores.[460]

Ya desde la propia década de los 50 se da una inestabilidad y escasa duración de los gobiernos. Esta volatilidad constituye en realidad una característica de este país durante años, hasta tal punto que, como es comprensible, ha sido un tema de interés doctrinal.[461]

Tal práctica política turbulenta llevó con frecuencia a afirmar que el modelo electoral, proporcional puro, es el factor determinante del pluralismo polarizado. Pero esto es una verdad que debe ser relativizada, ya que existen otros elementos en juego.

En este sentido, en el propio caso italiano puede observarse como la práctica del sistema de partidos facilitó el claro predominio de un partido político (solo o en coalición), con el fin de que el Partido Comunista Italiano, entonces principal partido de la oposición, no fuera admitido como una alternativa real al Gobierno de la Nación, aunque sí se admitiera en otros niveles estatales. Ello supondría a la postre el alejamiento del principio de la alternancia en el gobierno que constituye uno de los elementos esenciales de todo régimen democrático.

El citado predominio fue uno de los factores, además de los históricos, ya citados, que irían dando lugar a una serie de consecuencias negativas: abusos realizados desde el poder, falta de estabilidad política, clientelismo y corrupción. Todo ello en un marco de múltiples crisis de Gobierno. Por lo tanto, dichos factores desembocarían en una fractura entre los electores y sus representantes políticos, e incluso, en un auténtico malestar ciudadano con los mismos.

Frente a esa situación tan problemática, el sistema electoral italiano ha ido evolucionando con algunos cambios. De este modo, se optaría en la Ley 148/1993, de 31 de marzo, por uno de tipo mixto. Este sistema se ha separado de medio siglo de paradigma proporcional puro. Dicho sistema electoral persigue, en síntesis, los

[460] Pérez Ayala, Andoni, "Transición política y reformas institucionales en Italia", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época),N. 95. Enero-Marzo 1997, pp. 182-183.
[461] Groppi, Tania, "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 80, mayo-agosto, 2008, pp. 153-173; p. 160.

siguientes objetivos: la estabilidad política, la gobernabilidad, la simplificación del sistema de partidos, la disminución de la influencia de las ejecutivas de los partidos políticos en la designación de candidatos a puestos de elección popular y, por último, la erradicación del clientelismo.[462]

El antedicho sistema premia a la mayoría. Así con un 50,01% de los votos se obtendría un 65% de los escaños. Además, la nueva fórmula electoral italiana es mixta; esto supone que los 475 diputados se eligen mediante el doble voto: el 75% por mayoría simple en distritos uninominales y el 25% restante aplicando la fórmula D'Hondt, tan conocida en nuestro país. En cuanto al Senado, sus 232 miembros se eligen mediante la misma fórmula que la de la Cámara Baja, es decir, el 75% de los senadores se eligen por mayoría simple en distritos uninominales y el 25% restante se elige mediante el mecanismo proporcional D'Hondt.[463]

Una vez observada la similitud de este modelo italiano con el alemán, interesa observar las diferencias con este último. En el sistema alemán los porcentajes vienen determinados fundamentalmente por la repartición proporcional, aunque se opta mediante el voto en los distritos uninominales para elegir dentro de los resultados de la lista. En Italia, en cambio, la repartición del voto en la lista proporcional y el voto en los distritos uninominales se determina de forma independiente.

La reforma de 1993 intentó solucionar las disfunciones de la situación italiana, tanto potenciando una mayor fuerza y autoridad del gobierno como aumentando la capacidad de decisión del ciudadano, en contraste con una posición de los partidos políticos que se ha llegado a considerar excesiva por parte de diversos autores y de la opinión pública.[464]

Esta reforma introduce un sistema proporcional compensatorio en el que el elector tiene dos votos el de elección en distritos uninominales y el de los escaños de

[462] Aguirre, Pedro, "Sistemas políticos y electorales contemporáneos", Italia, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm [Consulta: 17/12/2014]. p. 76.
[463] Stefano Rodotà ha afirmado que la democracia italiana tiene el peligro de ser amenazada de un lado por el "presidencialismo absoluto" (quien vence las elecciones se coge todo y actúa como si fuera *legibus solutus* y de otro lado por el populismo electrónico, en "Repubblica", 24 de abril de 2009. Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, pp. 113-114.
[464] Ruiz-Rico, *op. cit.*, p. 130 y ss.

lista. Para la elección de los mandatarios se utilizan 475 circunscripciones uninominales (75% de los escaños) y, además, se combina con 155 escaños (25%) que son elegidos mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada. Se lleva a cabo según nos explica Nohlen de la siguiente manera:

> "(…) *en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales*".[465]

Diversos especialistas han manifestado que la reforma electoral no cumplió con los fines para la que fue diseñada, aunque sí generó cierta bipolaridad. De hecho, se siguió con la inercia histórica. En este sentido, la realidad fue distinta, pues el ciudadano siguió votando al partido con el que más se identificaba, incluso aunque fuera pequeño. Además, el modelo seguía teniendo ciertos mecanismos para que los votos minoritarios no se perdieran. Tampoco se conseguirían ciertas metas que se perseguían con este modelo como la verdadera identificación del representante con su distrito, ni se alcanzaría la rendición de cuentas.

A la vista de los hechos –siguiendo a los investigadores Sotillo Buzarra, y López Martín–, puede inferirseque el sistema electoral no es la única variable independiente. Hay que tener en consideración otras variables y, dentro de estas, de manera especial, la

[465] "Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales", en Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. pp. 115-138; pp. 120 y 121.

cultura política del país.[466]

A este respecto Salvo Andó reitera que en ese país existe una concepción primitiva del bipolarismo entendido como un "conflicto de civilizaciones", en realidad "un sistema bipolar basado en el reconocimiento mutuo de los contendientes en Italia no ha existido nunca".[467]

Cabría tener en cuenta que para estudiar integralmente el sistema proporcional que estuvo vigente en Italia durante tantos años y sus problemas, así como para analizar más concretamente dichas reformas, como la de 1993, y las disfunciones que a su vez subsistirían tras ellas, sin olvidarse además todo el complejo entramado de factores de tipo sociológico, histórico, ideológico, político o económico, que han podido incidir al respecto.

Una de las consecuencias de dicho cambio electoral es la potenciación de las coaliciones entre partidos, para no verse perjudicados por los efectos reduccionistas del sistema mixto. La causa, según explica Sartori, radica en que, al no existir un sistema bipartidista, sino multipartidista, ningún partido puede vencer por separado, lo que lleva consigo que se coaliguen.[468] Otra de las consecuencias se encuentra en el triunfo por primera vez de la izquierda y la desaparición de la Democracia Cristiana.[469]

Otra cuestión que nos parece relevante se refiere al hecho de que el porcentaje de mujeres elegidas como miembros de las Cámaras Legislativas–cuya cifra es considerablemente mayor en los sistemas proporcionales–, no bajó considerablemente.[470] Cabría interpretar que las causas residirían en el hecho de que la evolución histórica camina hacia la igualdad entre ambos sexos, además de que la superación de la discriminación entre sectores de población, difícilmente tiene vuelta

[466] En este sentido Salvatore, Andò, Salvo, ha afirmado que falta "una pedagogía política capaz de propagar una sólida cultura de los deberes cívicos", en "La partitocracia sin partidos en la Segunda República", *Revista Jurídica de los Derechos sociales*, Vol. 3, N. 1/2013, enero-junio, 2013, pp. 116-134; p.133.Sotillo Buzarra, Javier y López Martín, Patricia, *El sistema electoral italiano*, Sitio Web de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en el sitio *web*: portal.uam.es.
[467] Andò, Salvo, "La partitocracia sin partidos en la Segunda República", *Revista Jurídica de los Derechos sociales*, Vol. 3, N. 1/2013, enero-junio, 2013, pp. 116-134; p.132 y p. 134.
[468] "El Sistema Electoral Italiano a diez años de su reforma", Barrientos del Monte, Fernando, Fundación Ciudad Política, 30/8/2004, http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=409 [Consulta: 13/01/2014].
[469] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 113.
[470] *Ibidem*, p. 113.

atrás, salvo acontecimientos excepcionales como una guerra o un golpe de Estado, que hoy por hoy no parecen muy posibles, especialmente en los países avanzados.

Entre las ventajas de esta reforma cabe destacar las siguientes: el voto directo a personas, que supone una mayor vinculación del ciudadano con sus representantes; una mayor estabilidad política, tan necesaria en este país; y, finalmente, muy relacionada con la anterior, una potenciación del bipartidismo, lo cual, dada las múltiples crisis de Gobiernos en ese país, debería apreciarse como un aspecto claramente positivo.[471]

Sería precisamente, la falta de superación de los principales problemas lo que se utilizaría como justificación para una nueva reforma de la ley electoral, impulsada por el entonces primer ministro, Silvio Berlusconi. La nueva Ley potenciará de nuevo algún aspecto proporcional en el sistema electoral.[472]

Esta reforma, llevada a cabo en 1995, fue atacada por la oposición de centroizquierda, que acusó a Berlusconi de hacer una ley a su medida para paliar la pérdida de votos. Es verdad que, justamente, algunas de sus características parecen responder a esto, por ejemplo, la introducción de porcentajes mínimos de votos. Por ello, no es de extrañar que los críticos de Berlusconi adujeran que esta reforma en la práctica perjudica a los partidos más pequeños, los cuales se ubican en su mayoría en la izquierda del espectro político italiano.

La nueva normativa de 1995 se dirige hacia un sistema más proporcional y con listas cerradas. Igualmente acaba con las circunscripciones uninominales, es decir, se elimina el voto a personas, los electores votarán entonces exclusivamente por partidos políticos.

Otro de los rasgos más destacados de la reforma de 1995 consiste en la garantía por parte del partido ganador de una representación mínima del 55% de los escaños, en el caso de que no llegase a dicho porcentaje. Este "premio" tan controvertido tiene como finalidad garantizar la gobernabilidad y por tanto una estabilidad política. Lógicamente,

[471] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, pp. 113-114.
[472] Véase en "El Parlamento italiano aprueba la reforma electoral impulsada por Silvio Berlusconi", *El Mundo*, el 14 de diciembre de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/14/internacional/1134561835.html. [Consulta: 15/02/2014].

tal finalidad será la principal argumentación que se utiliza a favor del nuevo modelo electoral italiano, aunque no es casualidad el hecho de que fuera muy probable que pudiera beneficiar al partido encabezado por Berlusconi.

En definitiva, el sistema de 1995 ha sido criticado por perjudicar a los partidos pequeños que están a la izquierda y, además, permite menos opciones al elector para poder reflejar sus preferencias, ya que a la hora de votar solo se podrá optar por la lista presentada por cada partido sin poder llevar a cabo preferencia alguna. Otro aspecto negativo de esta solución se encuentra en que escora exageradamente hacia un lado el logro de escaños.

En cuanto a los resultados concretos, puede considerarse que se han observado tendencias en distintos sentidos. Así, se ha forjado cierto bipartidismo con el Olivo y el Polo de la libertad; aunque también hay que reconocer que siguen existiendo problemas importantes, como la dificultad para la formación de gobiernos. Tanto es así, que el conjunto de todas estas disfunciones que se han dado en ese país explica, al menos en parte, la existencia de un sentimiento negativo muy extendido en la ciudadanía de este país.

Tal sentimiento ha cristalizado en gran medida en lo que ha sido denominada "la antipolítica", representada sobre todo en el movimiento Cinco Estrellas, dirigido por el cómico Beppe Grillo. Este movimiento se caracteriza por ser euroescéptico, postula la democracia directa, el libre acceso a Internet, la política financiada por pequeñas donaciones privadas y no a través de fondos públicos. Si bien se había presentado en primer lugar en comicios locales, es en las elecciones generales italianas de febrero de 2013 cuando va a conseguir ser el primer partido, tanto del Congreso, con un 25,5 % de los diputados, como del Senado, con un 23,8 % de los senadores.

A partir de estos resultados de 2013, el movimiento descendió en las encuestas, sin embargo, en las elecciones posteriores, celebradas en mayo de 2014, al Parlamento Europeo obtuvo 5.807.362 votos, lo que supuso un 21,2% de los votos y consiguió un 17% de los eurodiputados italianos, donde siempre consiguen más votos las fuerzas políticas menos convencionales, obtuvo 5.807.362 de votos (21,2%) y 17 eurodiputados. Se integró en el Eurogrupo Europa de la Libertad y la Democracia, junto

con las siguientes formaciones: el UKIP británico, el partido de extrema derecha Demócratas de Suecia, la Unión de Verdes y Agricultores letona, el partido eurófobo lituano Orden y Justicia, la formación checa Partido de los Ciudadanos Libres a Joëlle Bergeron, eurodiputada tránsfuga del Frente Nacional francés.[473]

El 14 de junio se celebró la segunda vuelta de las elecciones municipales en 65 ciudades italianas (11 capitales de provincia). La primera vuelta se había celebrado el 31 de mayo al mismo tiempo que las elecciones en 7 regiones y los resultados alcanzados fueron similares a la anterior. El Partido Democrático es la primera fuerza pero perdió muchos votos con relación a las elecciones europeas de 2014 mientras el Movimiento 5 Estrellas, en segunda posición, mejoró. En cuanto a la Liga Norte, ha pasado a una tercera posición, finalmente Forza Italia, formación liderada por Silvio Berlusconi, se mantiene en torno a un modesto 10%.[474]

Se ha aprobado en el Parlamento italiano, el 5 de mayo de 2015, una nueva ley electoral, con el objeto de reducir la fragmentación política y dotar de mayor estabilidad a los gobiernos. La propuesta ha sido fruto del pacto alcanzado de antemano entre Renzi, cuando todavía no era primer ministro, con Forza Italia, o, mejor dicho, con Silvio Berlusconi.

La nueva Ley italiana incluye el denominado "premio de mayoría", en virtud del cual se garantiza una mayoría de 55% de los escaños de la Cámara de diputados al partido al partido más votado en el caso de que supere el 40% de los votos. Además, si ningún partido supera este umbral se introduce la doble vuelta entre los dos partidos o coaliciones más votados, que no consigan superar tal umbral de 40% de los votos, con el fin de determinar cuál se beneficia del premio de mayoría.[475]

---

[473]Fariza, Ignacio, "Farage se adelanta a Le Pen y reedita grupo propio en la Eurocámara", El País, 18 de junio de 2014, http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/18/actualidad/1403114934_695952.html[Consulta: 13/09/2015]

[474] Italia, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, n. 192, p. 25 http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista192/25.pdf. [Consulta: 13/09/2015].

[475] Véase Garnica Díez, Aurelio, *Campo Abierto*, "De nuevo los sistemas electorales", 14 Mayo, 2015, https://encampoabierto.wordpress.com/2015/05/14/de-nuevo-los-sistemas-electorales/ [Consulta: 27/06/2015]. "La Cámara Baja italiana aprueba la reforma electoral", *El Economista*, http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/5614094/03/14/La-Camara-Baja-italiana-aprueba-la-reforma-electoral.html#.Kku8NC5aCFiemGH [Consulta: 07/06/2014]. Cfr. en SigloXXI,

La ley fija un tope electoral en el 3% dirigido a asegurar la estabilidad gubernamental y, a su vez, que los principales partidos pequeños puedan conseguir escaños.[476]

Aunque es todavía muy pronto para hacer un análisis retrospectivo, pues es necesario aguardar y observar cómo se aplican los nuevos elementos introducidos en la legislación electoral italiana más reciente, cabe anticipar aquí, como una conclusión provisional, que dada la vasta y compleja problemática de este país, la idea clave reside en que se precisan cambios estructurales que vayan a la raíz de los numerosos y agudos problemas. Solo afrontando modificaciones que abarquen mucho más allá del mero ámbito electoral podrán paliarse males que también desbordan con creces dicho marco.

http://www.s21.com.gt/internacionales/2015/05/04/parlamento-italia-aprueba-nueva-ley-electoral [Consulta: 09/05/2015].

[476] Véase en "La Cámara Baja italiana aprueba la reforma electoral", *El Economista*, http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/5614094/03/14/La-Camara-Baja-italiana-aprueba-la-reforma-electoral.html#.Kku8NC5aCFiemGH [Consulta: 07/06/2014]. Cfr. en SigloXXI, http://www.s21.com.gt/internacionales/2015/05/04/parlamento-italia-aprueba-nueva-ley-electoral [Consulta: 09/05/2015].

CAPÍTULO 11. LOS SISTEMAS MAYORITARIOS

Los sistemas mayoritarios, de entrada, cabe dividirlos en dos grupos: sistemas mayoritarios plurinominales o de lista y sistemas mayoritarios uninominales. Estos últimos son más frecuentes. Así, este tipo de sistema electoral es el que existe en el Reino Unido, EEUU, Canadá, Japón y Nueva Zelanda.

11.1. EL MODELO BRITÁNICO

Este análisis del sistema electoral del Reino Unido se centra en la Cámara Baja, pues, además de la menor relevancia de la Cámara Alta, el presente Estudio se refiere a las cámaras bajas y a las cámaras únicas.

Tal sistema electoral es único dentro de la UE;[477] este sistema consiste *grosso modo* en un sistema mayoritario simple, en el que no es necesaria la mayoría absoluta, de modo que se vota a una sola vuelta en los distritos uninominales –en que se divide el país–, los cuales aproximadamente tienen unos 80.000 electores. Cada circunscripción electoral elige un escaño, por lo que coinciden el número de los escaños con el de distritos, esto es 650.[478] En cada circunscripción saldrá elegido un solo representante, el que más votos obtiene (*thewinnertakesall*).

Charles Benoist sintetizaba perfectamente el principio mayoritario, mediante la siguiente manifestación: "*la mitad de los votos más uno es todo, la mitad de los votos menos uno no es nada*".[479]

[477] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.
[478] http://www.parliament.uk/business/commons/ [Consulta: 10/05/2015].
[479] Conac, Gérard, "L'Evolution des idées en matière de représentation proportionnelle", en Ètudes e Droit contemporain, Ed. Cujas, París, Francia, 1973, p. 427.

Según la concepción de Duverger (bien es cierto que nada pacífica en la doctrina), este tipo de sistema electoral anglosajón ha determinado su bipartidismo.[480] Aunque también matiza el mismo autor, que no es fácil especificar exactamente cuando existe un bipartidismo y cuando un multipartidismo. Así pues, por ejemplo, en este país, entre 1918 y 1935, el pueblo estaba dividido en tres partidos políticos (conservadores, liberales y laboristas).

Sin perjuicio de lo anterior, la tendencia general hacia el bipartidismo del RU a lo largo de su historia es clara. En el pasado fueron los conservadores y los liberales. Posteriormente surge el laborismo, concretamente a principios del siglo XX, y se ha ido reduciendo correlativamente el peso del liberalismo.[481]

Entre las ventajas que se aducen del modelo, se encuentra, en líneas generales, que posibilita una estabilidad gubernamental, la cual se observa fácilmente, incluso es frecuente que el Gobierno goce de la mayoría absoluta de la Cámara Baja.

Otra de dichas ventajas consiste en que se posibilita una mayor cercanía del elector con el representante, pues existe un contacto directo con este, a quien se le realizan peticiones. De hecho, ganar su escaño va a depender de manera directa y efectiva de los votos de los electores de su correspondiente distrito. Por ello, no existe ese sometimiento tan intenso del diputado con respecto a su partido político o a su grupo parlamentario. De esta forma, puede observarse la existencia de una libertad de crítica que no existe en los sistemas de lista proporcionales, donde los disentimientos suelen interpretarse como una traición o, incluso, en muchas ocasiones como la antesala del transfuguismo. Esto supone, en definitiva, la existencia en Gran Bretaña de una mayor libertad de los parlamentarios, al no estar sujetos a una férrea disciplina de voto.

En cuanto a las desventajas de este modelo, puede citarse, en primer lugar, que gran parte de los votos son estériles, por lo que los terceros partidos van quedando al margen. Por consiguiente, la operatividad institucional de los terceros partidos es casi nula y apenas suelen participar en el Gobierno. Así, sus posibilidades de actuación prácticamente se limitan al activismo o la publicidad de cara a los medios de

[480] Duverger, Maurice, Los partidos políticos, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 245.
[481] *Ibidem*, pp. 236-237.

comunicación. En general, dichos partidos sufren una presión que tiende a arrastrarlos sistemáticamente hacia su expulsión de las instituciones. Aquí no debería olvidarse que en bastantes ocasiones estos partidos tienen ideas respaldadas socialmente aunque el sistema electoral los vete *de facto*. Igualmente podrían suponer savia nueva para el sistema político, pues tienden a representar movimientos, ideas o tendencias más novedosas. Además, debe tenerse en cuenta, que aportarían legitimidad al sistema político, por permitir más posibilidades de participación y no frustrar las expectativas de ciertos sectores de la ciudadanía.

Otra posible crítica estructural se encuentra en su dificultad para representar adecuadamente al país, especialmente en lo que se refiere a la representación de las minorías étnicas y las mujeres, cuestión que adquiere cada vez más relevancia.[482]Este aspecto parece decisivo, pues precisamente los países con sistemas mayoritarios han dado lugar a sociedades más duales socialmente. Junto a ello, adolecen de una menor integración de los diversos sectores, las minorías y especialmente de los más desfavorecidos. Esto es lo que puede desprenderse de los distintos análisis comparativos del Reino Unido con los diversos países, más o menos homologables, que tienen sistemas proporcionales, como los países nórdicos y otros países centroeuropeos.

Con respecto a las minorías étnicas, en el Reino Unido se observa que han estado tradicionalmente infrarrepresentadas. Así, la mayoría de los parlamentarios anteriores a la elección de 1987 eran blancos, mientras que los ingleses, negros o indios, elegidos ese año representaban menos del 0,5% del total. Frente a tal situación, la representación negra y asiática se ha ido incrementando progresivamente en las últimas tres elecciones, sin embargo, su porcentaje de representación en el Parlamento permanece considerablemente por debajo de la *ratio* que teóricamente les correspondería con respecto a la población media británica.

En esta misma línea, con respecto a las mujeres, en una comparación efectuada en 2004 por la Unión Interparlamentaria en los países democráticos, se mostró que en aquellos que tenían "*sistemas de mayoría simple el promedio de mujeres en la*

[482] "Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales", en *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. pp. 115-138; p 127.

legislatura era de 14.4%, mientras que en los países que aplicaban algún sistema de representación proporcional, esta cifra aumentaba a 27.6%", es decir la media de los países democráticos con sistemas proporcionales casi duplicaba a la media de países con mayoría simple. Esta misma comparación llevada a cabo en 2012 permitió observar que *"la brecha disminuye un poco, pues el promedio de mujeres en legislaturas con sistemas de mayoría es de 14% y el mismo en sistemas de representación proporcional es de 25%. Esto puede explicarse, en parte, por la instrumentación de políticas que han regulado o propiciado la equidad de género al interior de los países, como por ejemplo los asientos reservados para mujeres en el parlamento*".[483]

Detallando el proceso histórico relativo al crecimiento del porcentaje de mujeres elegidas como miembros de la Cámara Baja en el Reino Unido, puede observarse que, durante todo en el período de 1918 a 1938, tan solo serían elegidas para dicha Cámara Parlamentaria 37 mujeres en su cómputo total, lo que suponía una ínfima minoría. En 1945, del conjunto de mandatarios de dicha Cámara legislativa el porcentaje de mujeres consiguió llegar a 24 en una elección general, aunque seguía siendo mínimo. Puede sintetizarse en que durante muchas décadas el número de miembros del Parlamento era bajísimo, menos del 5% (se está haciendo referencia siempre a la Cámara Baja).[484.]

En 1987, aunque se duplicaría durante el Mandato de Margaret Thatcher, la cifra seguía siendo muy baja. En 1992, aunque el número era algo mayor –serían 60 mujeres elegidas–, se quedaba, sin embargo, todavía ligeramente por debajo del 10 por ciento, lo

[483] La Unión Interparlamentaria (UIP), La Unión Interparlamentaria se creó en 1889, es una organización internacional que reúne a los representantes de los parlamentos de los Estados. Tiene como fin el punto de encuentro del diálogo interparlamentario a nivel mundial y trabaja en favor de la paz y la cooperación entre los pueblos de cara a fortalecer las instituciones representativas, pp. 1-2. Véase la comparación de los datos de dos estudios efectuados por la Unión Interparlamentaria durante 2004 y 2013, disponibles en Sitio web www.ipu.org , citados en The Electoral Knowledge Network ACE, (Administración y Costo de Elecciones), Sitio web www.ipu.org , en la actual Red de conocimientos electorales ACE (cuyo nombre fue cambiado en 2006 y en el que ACE ya no es un acrónimo) colaboran nueve organizaciones: IDEA, EISA, Elecciones Canadá, el Instituto Nacional Electoral (INE) de México, IFES, el Centro Carter, UNDESA, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en inglés).https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01 [Consulta: 13/09/2015].

[484] Cfr. todos los datos relativos a los escaños que obtienen las mujeres en la Cámara de los Comunes, en *Women in Parliament: a guide to the history of women's participation in Parliament and their representation in the historical collections*, Houses of Parliament, Plymouth City Council (Arts and Heritage), March 2015, p. 7; también en *The Electoral Knowledge Network* ACE, http://aceproject.org/main/english/es/esy_uk.htm.

que evidentemente es una cifra muy baja. En otras palabras, hasta 1997 el porcentaje de los parlamentarios británicos que eran mujeres ha estado siempre por debajo del 10%.

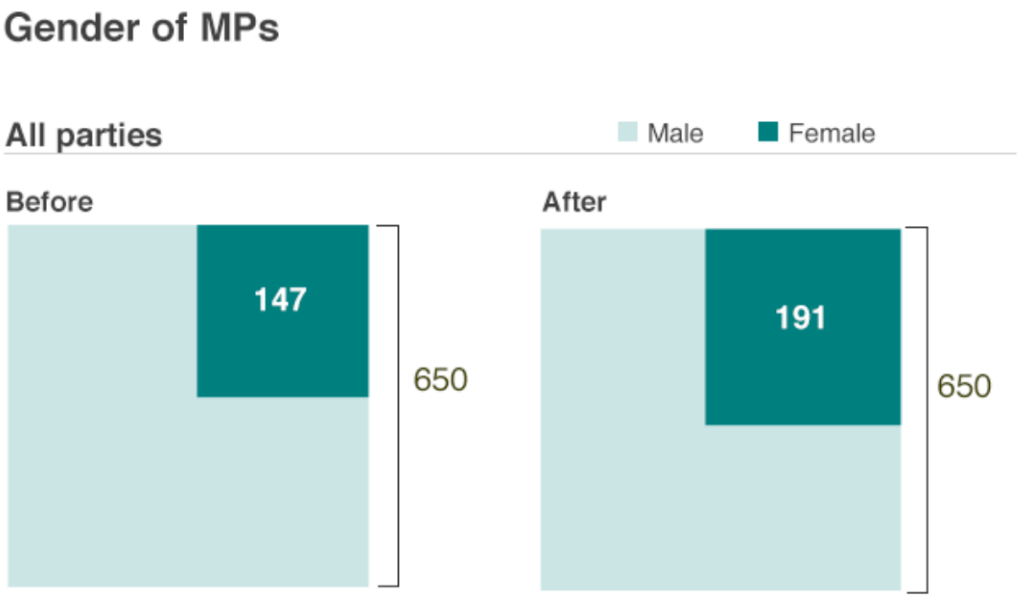


GRÁFICO 5: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES EN EL REINO UNIDO

A pesar de tal retraso comparado con los países más avanzados de su entorno, la presión de los laboristas, proponiendo mujeres como candidatas y, como es lógico, su elección, supuso que casi se duplicara el número de mujeres parlamentarias en las siguientes elecciones generales, celebradas en 1997, con Tony Blair, momento en el que se llegó a 120 diputadas. No obstante, aun con el crecimiento, se situó en un insuficiente 18.1%.[485] Posteriormente ha ido creciendo manteniéndose una proporción situada en la horquilla del 20 al 25 por ciento de esta Cámara.[486]

[485] Cfr. The Electoral Knowledge Network ACE, http://aceproject.org/main/english/es/esy_uk.htm[Consulta: 19/01/2015].

[486] *Women in Parliament: a guide to the history of women's participation in Parliament and their representation in the historical collections*, Houses of Parliament, Plymouth City Council (Arts and Heritage), March 2015, p. 7.

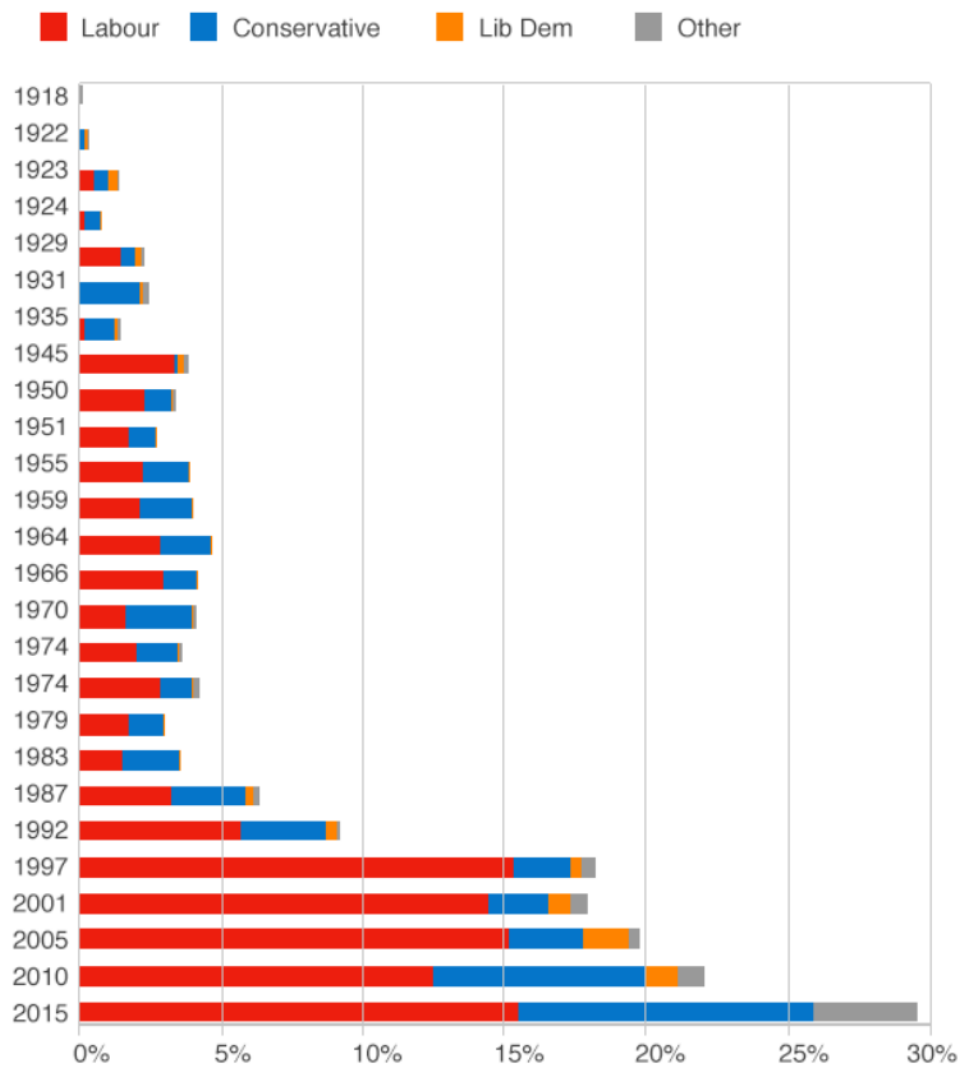


GRÁFICO 6: PROPORCIÓN DE ESCAÑOS DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES EN EL REINO UNIDO. FUENTE: HOUSE OF COMMUNS

En las elecciones de 2010, las mujeres dieron un cierto avance al obtener 147 escaños, que suponía situarse en torno al 23%; este avance no puede hacernos olvidar el hecho de que sus cifras siempre han sido muy inferiores a las de países homologables con un sistema proporcional. En cuanto a las últimas elecciones de mayo de 2015, han sido elegidas como diputadas 191 mujeres, del número total de 650 diputados que tiene la Cámara de los Comunes; esto ha significado un 29 por ciento, el mayor porcentaje de

mujeres en la historia del Reino Unido;[487] aun así debe insistirse en que ha seguido siendo inferior a otros países similares.

Sin perjuicio de considerar esta última cifra máxima que ha supuesto un récord dentro de los sistemas mayoritarios, La conclusión es clara, la diferencia este tipo de sistemas electorales hace que la paridad hombre-mujer se queda considerablemente por debajo de las democracias más avanzadas que tienen un sistema proporcional.

La diferencia es evidente en la comparación del conjunto de los porcentajes de los distintos países. Esta disparidad ha llevado a concluir que el sistema electoral mayoritario es, en la práctica, el más perjudicial de cara a la representación femenina. Lo mismo puede aseverarse con respecto a las distintas minorías, especialmente las menos desfavorecidas.

Dicha discriminación de las mujeres, según algún sector doctrinal, ha sido la consecuencia de dos causas. La primera se debe a que, ante el hecho de haber un solo escaño en litigio, se apuesta por el que más posibilidades tiene, que suele el que va a ser ocupado por un varón. La segunda causa, se ha argumentado, que el tipo de voto cuando se realiza únicamente de manera personalizada requiere una dedicación muy intensa y exclusiva, con unas campañas electorales más agresivas y agotadoras, que tienden, a su vez por distintas razones, a dejar a las mujeres fuera.[488]

Sin embargo, partiendo de lo apuntado *ut supra*, hay que citar, en aras de la objetividad, que este planteamiento, a su vez se ha matizado al afirmarse por algún autor que habría que comprobar la verdadera incidencia de este resultado en el caso de que hubiera países con mayor igualdad entre ambos sexos como los nórdicos que tuvieran un sistema mayoritario.[489]

Cabría señalar que donde hay doble voto personalizado proporcional, como en Alemania, en el mismo país se observa esta diferencia: logran escaño más mujeres en la lista proporcional de partidos que en el voto uninominal, además de que haya una

[487] Lowther, Ed y Thornton, Charlotte, "Election 2015: Number of women in Parliament rises by a third", *BBC News*, 8 May 2015, http://www.bbc.com/news/uk-politics-32601280[Consulta: 19/01/2015].
[488] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p. 48.
[489] *Ibidem*, p. 49.

correspondencia *quasi* matemática entre el grado de proporcionalidad y la representación parlamentaria femenina en función de los sistemas electorales de los distintos países del mundo, homologables entre sí.

Otro aspecto del sistema electoral británico muy relevante se refiere a la eventualidad de que no gane el partido que más votos ha obtenido. Tal posibilidad se convierte en realidad con los sistemas mayoritarios en algunas ocasiones y da lugar a que la legitimidad de todo el sistema político se resienta considerablemente.

Precisamente en el RU ha ocurrido en dos ocasiones: en las elecciones de 1951, donde los *tories* con W. Churchill a la cabeza, ganaron a los laboristas a pesar de obtener 1.300 votos menos; en las elecciones de febrero de 1974, en las cuales los conservadores obtuvieron el mayor número de votos 38,1% y sólo obtuvieron 296 escaños, y sin embargo, los laboristas con el 37,2% de los votos formaron gobierno con 301 diputados, aventajando a los conservadores en cuatro escaños. Una diferencia tan pequeña dificultaba el poder gobernar en solitario a los laboristas liderados por Harold Wilson, quien formó un Gobierno desde el que se volvería a convocar unos comicios en octubre de ese mismo año, donde el laborismo conseguiría una mayoría que sí le permita gobernar.[490]

Con respecto a un elemento positivo de la estabilidad gubernamental, hay que observar igualmente la otra cara de la moneda, efectuando las pertinentes matizaciones. Así, a lo largo de la historia se encuentran casos en diversos países que muestran como un sistema mayoritario puede multiplicar la polarización cayendo en un frentismo insalvable.

En tal orden de cosas, Rae afirma que los sistemas electorales mayoritarios suelen acentuar los cambios de apoyo del electorado a los partidos políticos al distribuir los escaños, mientras la representación proporcional, en general, no da lugar a tal efecto.[491]

[490] Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", *Estudios Constitucionales*, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2007, pp. 311-363; p. 32.
[491] Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 105.

Otra de las posibles críticas a realizar se centra en que, al estar respaldado el Gobierno frecuentemente con la mayoría absoluta, el control al mismo puede irse quedando muy capitidisminuido. Bien es verdad que esto puede resultar especialmente preocupante si aplicamos este tipo de sistema electoral a países que no tengan una tradición de democracia avanzada, como podría ser en determinadas circunstancias el caso de España y, en consecuencia, cabe la posibilidad de desembocar en una situación en la que quedara muy disminuido el control al gobierno.

Otra argumentación para no aplicar dicho sistema electoral al caso español, es la utilizada por Alfonso Fernández-Miranda, la cual parte del hecho de que los nacionalistas en el Reino Unido, que postulan la independencia o como mínimo el derecho a la autodeterminación, se encuentran en zonas con menor población (Gales, Escocia e Irlanda del Norte), pudiéndose, por consiguiente, inferir que no se va a afectar considerablemente la composición de la Cámara de los Comunes.

En cambio, en España los nacionalistas sí tienen en la Cámara Baja una influencia decisiva cuando un Gobierno no obtiene el respaldo de la mayoría absoluta. La causa reside en que, por un lado, así lo potencia el sistema electoral español y, por otro lado, porque el nacionalismo local se da, en general, en regiones que demográficamente hablando tienen un peso específico elevado. Ante una situación así, si se adoptara el sistema electoral británico –que facilita la obtención de escaños a las fuerzas nacionalistas al estar concentradas localmente–, ello supondría potenciar aún más la desintegración en el Congreso de los Diputados.[492]Otro razonamiento que aporta dicho autor, en la misma dirección, consiste en destacar que con un sistema electoral mayoritario como el británico el resultado también podría suponer en algún caso una sobrerrepresentación de los partidos españolistas en las regiones donde hay un mayor nacionalismo, lo cual podría comportar un mayor alejamiento de los nacionalistas del sistema político.[493]

Cabe resaltar que en Gran Bretaña hay un juego bastante limpio entre las distintas fuerzas políticas, con un funcionamiento adecuado, desde la perspectiva de un

[492] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 531.
[493] *Ibidem*, p.532.

Estado de Derecho. Esto se explica por razones variadas, donde juega un papel importante la tradición histórica como primera democracia parlamentaria, lo que en su momento permitió a este país situarse a la cabeza del mundo. Esto, además, ha coadyuvado al logro de un sistema democrático consolidado y perfeccionado.

Ese juego político limpio, ya aludido, se refleja en diversos aspectos, sobre todo en la exigencia de responsabilidad política, que precisamente se potencia con la elección personalizada. Parece adecuado poner el ejemplo de las oportunas dimisiones que se han dado en dicho país tras el fracaso de la oposición en las elecciones legislativas de mayo de 2015.

El sistema electoral británico por ser mayoritario, lógicamente, será menos representativo que los proporcionales. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recalcar, a los efectos del presente trabajo de investigación, que sí mantiene estrictamente la necesaria igualdad entre sus distritos. Precisamente a ello se dedican las *Boundaries Commissions*, que vigilan que el número de electores correspondientes a cada distrito se aproximen lo máximo posible a la *ratio* resultante de dividir el número total de electores por el número total de escaños asignados a cada una de las partes del Reino Unido. Existen las *Boundaries Commissions* para cada una de las siguientes regiones: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.[494]

Al ser el régimen electoral británico menos representativo, tiene su mayor inconveniente en el hecho de que están menos representados los diversos sectores sociales y, en consecuencia, puede observarse, comparativamente, que las posibilidades de que se corrijan las desigualdades sociales y de que se integre a los colectivos excluidos de la sociedad son apreciablemente menores al de los países con un régimen electoral proporcional. En este sentido, puede observarse comparativamente como entre democracias de calidad, el Reino Unido adolece de una dualidad social

[494] Las *Boundaries Commissions* fueron creadas en 1944 como órganos permanentes dependientes de *House of Commons* mediante una ley de 1944. Esta fue reformada con posterioridad en los años siguientes: 1947 (the House of Commons / *Redistribution of Seats*); 1949; 1958, 1979, 1986 (*Parliamentary Constituencies*) y 2011 (*Parliamentary Voting System Constituencies*). Puede rastrearse esta evolución en el sitio web del Parlamento del Reino Unido, http://www.parliament.uk/site-information/glossary/boundary-commission/ [Consulta: 05/06/2015].

considerablemente superior. Otro argumento en contra de la posible adopción del sistema mayoritario inglés, se basa en la gran reprobación que suscita[495]

Finalmente, cabe añadir que nuestra cultura y el pluralismo que caracteriza a España (especialmente de tipo político, regional y lingüístico) se encuentran muy lejos de ser susceptible de ser representadas por el sistema mayoritario. Esto implica que la opinión pública española sería radicalmente contraria a perder aún más proporcionalidad. Por ello, la posibilidad de introducir un sistema electoral como este, conllevaría, sin duda, una gran convulsión política. Por esta, y las otras razones ya tratadas, este modelo dista de ser recomendable para nuestro país.

11.2. EL MODELO ESTADOUNIDENSE

Tal y como ha ocurrido en otros países de estructura compuesta, también en Estados Unidos, se ha tendido hacia una homogeneización, ya observada, del modelo electoral, tanto en la federación como en el conjunto de los Estados federados.[496]

En ese sentido, todos los órganos legislativos se eligen mediante un mecanismo de mayoría simple, con votación única, en distritos uninominales. Es más, cabe añadir que hay una práctica identidad en el modelo electoral de todos los Estados federados. En cuanto al nivel federal, los miembros del Senado son elegidos por los Estados de la Federación, eligiendo cada uno de ellos a dos representantes de la Cámara alta, con independencia del número de miembros de cada Estado. Dado que los parámetros de las

[495] Herman Pünder, en esta línea, subraya la enorme cantidad de críticas que se le realizan a este sistema; cfr. Pünder, H., "More Government with the People: The Crisis of Representative Democracy and Options for Reform in Germany", *German Law Journal*, Vol. 16, No. 04, September 2015, pp. 713-740; p. 723. Pueden verse críticos con el sistema británico mayoritario, entre otros: Pattie, Charles y Johnston, Ron, "Power to the People Through 'Real Power and True Elections?'", *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, 2007, pp. 253 y ss., p. 268; Cox, Karen E. y Schoppa, Leonard J., "Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems -Theory and Evidence From Germany, Japan, and Italy", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, 2002, pp. 1027 y ss.; p. 1030; Lundberg, Thomas Carl, "*Second-Class Representatives? Mixed-Member Proportional Representation in Britain"*, *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, 2006, p. 76; Dunleavy, Patrick y Margetts, Helen, "The Impact of UK Electoral Systems", Parliamentary, *Affairs*, Vol. 58, 2005, pp. 854 y ss.

[496] Esta es una de las conclusiones fundamentales de Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallés Vives, Frances, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007. Precisamente esta tesis da el título a la obra de Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007, p. 221.

Cámaras altas en general son específicos, además, en el caso estadounidense los mecanismos de elección son muy distantes al de nuestro sistema, por consiguiente, no van a afectar al objeto de la presente Tesis. Siguiendo con el nivel federal, los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos mediante sufragio universal. Para las elecciones a dicha Cámara baja, se divide el territorio en distritos electorales según la cantidad de población.

Sí parece interesante observar aquí determinados aspectos. Así, en los EEUU, según la concepción clásica de Duverger, el tipo de escrutinio mayoritario a una vuelta ha potenciado su tradicional bipartidismo. No afecta a este respecto el hecho de que se realicen primarias, pues ese tipo de nominación procede de la estructura de los partidos políticos y no del régimen electoral, en consecuencia no cabe equiparar las primarias a una segunda vuelta.[497]

Puede aseverarse realmente que en ese país ha predominado un bipartidismo puesto que si bien ha habido muchos intentos de construir un tercer partido, no han pasado de ser de pequeña entidad o poco duraderos.[498]

Al contar con determinados elementos, como, en particular, la elección por mayoría simple en distrito uninominal, el carácter descentralizado de sus dos principales partidos políticos–y a la vez prácticamente exclusivos–, la existencia de primarias, es común que en EEUU los representantes y senadores tengan bastante independencia en el ejercicio de su voto. Todo ello ha desembocado en diversas peculiaridades:

1ª) Los partidos no son antagónicos ideológicamente ni votan siempre disciplinadamente. Esta peculiaridad ha sido defendida por sectores doctrinales en otros países, incluido el nuestro, por considerar que supone una mayor adecuación a la prohibición constitucional de sujeción de los diputados al

[497] Cfr. Duverger, Maurice, Los partidospolíticos, México D.F., Ed. Fondo de CulturaEconómica, 1957; p. 246.
[498] Hesseltine, William. B., *The rise and fall of third parties*, Washington, D.C., ed. Public Affairs Press, 1948.

mandato imperativo. Prohibición que incluso se ha llegado a calificar por constitucionalistas de "ficción constitucional".[499]

2ª) El presidente es el verdadero motor de la vida política.

3ª) Existe el denominado "Parlamentarismo de pasillo" que consiste en una práctica de los ministros de conectar oficiosa pero eficazmente con los líderes del Congreso.

4ª) La opinión pública puede arbitrar el desenlace de conflictos, dado que en el sistema presidencial hay una rígida separación de poderes, pero a su vez también hay una mayor dificultad para solventar conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo.

5ª) Existe una excesiva influencia de los grupos de presión, pues aunque la existencia de estos grupos tenga rasgos positivos (ayudan a profundizar la democracia al tener un mayor contacto ciertas asociaciones u ONG con sus representantes políticos), también tiene su lado negativo, ya que los dirigentes políticos pueden verse más fácilmente influidos o incluso condicionados por grupos de presión, tales como empresas poderosas que tienden a separarlos del interés general.

Con respecto a tal peligro, es muy ilustrador el famoso discurso de despedida del presidente republicano Eisenhower, el 17 de enero de 1961, cuando declaró lo

[499] Pérez Serrano, Nicolás, Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, *Las ficciones en el Derecho Constitucional*, Madrid, 1948, pp. 21 y ss. Ha sido incluido "Escritos de Derecho Político", I.E.AL., Madrid, 1984, pp. 317 y ss. Véase Santaolalla López, Fernando, "Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N. 53, Septiembre-Octubre 1986, p. 36. Este último autor señala al respecto lo siguiente: "(…) *Como auténticos titulares de poder, los partidos políticos y, dentro de los mismos, sus dirigentes tenderán a su expansión y fortalecimiento, con el consiguiente peligro de que el juego democrático y la libertad resultan escamoteados. Frente a este riesgo real —inherente a toda organización y especialmente a las que se relacionan directamente con el poder político, como son los partidos— el Derecho necesita disponer unas salvaguardias. Entre ellas adquiere una especial relevancia la prohibición del mandato imperativo, no por lo que pueda significar en sí, pues* (…) *debe entenderse como una ficción constitucional, sino por las consecuencias que arrancan de la misma. El repetido principio adquiere el valor de una limitación frente al peligro siempre latente en el poder de derivaren despotismo. Con ello se consigue conciliar las declaraciones constitucionales con las realidades del moderno Estado de partidos. Entendiendo a estos principios como unas ficciones, pero ficciones con plena virtualidad jurídica, es como se consigue armonizarlos con los sistemas parlamentarios en que los partidos son los ejes fundamentales*".

siguiente:"(…) *En los consejos de gobierno, tenemos que tener cuidado con la adquisición de una influencia ilegítima, deseada o no, por parte del complejo militar-industrial. Existe el riesgo de un desastroso desarrollo de un poder usurpado y [ese riesgo] se mantendrá. No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos*".[500]

El brillante economista estadounidense Krugman toca esta cuestión relativa a las conexiones e influencias mutuas entre política y empresa, cuando afirma que "*si quieren saber lo que de verdad defiende un partido político, sigan la trazabilidad del dinero*". Así, haciendo un seguimiento de los gastos de los grandes donantes, de quienes afirma que saben muy bien lo que compran, puede inferirse que, durante el último periodo electoral, los demócratas constituyen el partido apoyado por los grandes sindicatos y los grandes bufetes de abogados, mientras que los republicanos son el partido de las grandes empresas energéticas y alimentarias: dominan las contribuciones de los sectores de las extracciones y el comercio agrícola.[501]

Siguiendo con esta argumentación, Krugman opta por un ejemplo conectado con las empresas alimentarias, concretamente el del gran negocio de la pizza, donde se ven muy claramente las discrepancias de manera similar a como ha ocurrido en otros ámbitos, como en el del tabaco o el del carbón, donde hay una gran discrepancia reflejada en los requisitos de las etiquetas. Por un lado, existen agencias gubernamentales y grupos activistas que aspiran a limitar la obesidad y fomentar la salud, por ello quieren poder proporcionar a los consumidores información con el fin de que puedan decidir, como en el caso del contenido nutricional de los menús de los colegios; mientras que, por otro lado, en cambio muchas empresas consideran estas pautas como una amenaza a la libertad de elección.[502]

En España se ha criticado la existencia del aspecto negativo de esta actividad de los grupos de presión, así como de las denominadas *puertas giratorias*. Estas tienen

[500] Arroyo Vázquez, Mª Luz, Sagredo Santos, Antonia, "Los Estados Unidos en sus Documentos", Universidad Nacional de Educación a Distancia, *Revista Complutense de Historia de América*, V. 35, Madrid, 2008;pp. 297-331.
[501] Véase Krugman, Paul en su artículo, "Pepperoni Turns Partisan", *The New York Times*, 6 de marzo de 2015, p. A 29.
[502] Krugman, Paul, "Pepperoni Turns Partisan", *The New York Times*, 6 de marzo de 2015, p. A29.

lugar cuando altos cargos de carácter público, especialmente entre exmiembros del Gobierno pasan a ocupar puestos muy bien remunerados en empresas relativas al mismo sector en el que han trabajado y, por ende, tomando decisiones relevantes hasta poco tiempo antes como miembros del Gobierno. Este tipo de práctica ha sido objeto de fuerte crítica en la opinión pública, como en el caso de las empresas energéticas.

Cabe añadir aquí que el sistema estadounidense al ser menos representativo, implica una menor representación de los diversos sectores sociales y, en consecuencia no se llega a sentir la suficiente presión en el sistema político para que se aborde su mayor inconveniente, la ausencia de cohesión social. Este es un factor decisivo en la existencia de desigualdades sociales muy significativas, y concretamente de la exclusión social de sectores de población. Puede observarse la clara relación entre la desigualdad y la falta de proporcionalidad del sistema electoral en el análisis comparativo de diferentes países, que se abordará *infra*. Igualmente hay una menor representación de las minorías y las mujeres, así como las desviaciones a la proporcionalidad, como apunta Nohlen, sirven como parámetros de medición empírica y su consideración es problemática.[503]

Otro problema que se da en alguna ocasión en los sistemas mayoritarios consiste en que el más votos obtiene no gane las elecciones, esto afecta a la legitimidad del su sistema político. En las 56 elecciones presidenciales, en 4 ocasiones un candidato ganó el Colegio Electoral habiendo perdido en número de votos de la ciudadanía. El caso más reciente fue en las elecciones celebradas en 2000, que ganaron los republicanos liderados por Bush, frente a los demócratas, encabezados por Al Gore, a pesar de que este había obtenido el 48,4% del voto (50.999,897 votos) pero solo consiguió 266 votos electorales, mientras que Bush con el 47,9% del voto (50.456,002 votos) consiguió 271 votos electorales. Después de mucha controversia, que se concentró especialmente en el

[503] Nohlen, Dieter, "Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales", en *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. pp. 115-138; pp.126 y 127.

Estado de Florida, el Tribunal Supremo declaró que Bush había ganado Florida y le otorgó la presidencia.[504]

Con relación a la posibilidad de aplicar este sistema mayoritario en España, existen consideraciones muy negativas al respecto en la doctrina. Cabe incluir aquí la realizada por Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, quien, con a "*lo que podría suceder en España con un sistema mayoritario de circunscripciones uninominales*", efectúa las siguientes consideraciones:

> "*¿Se favorecería el bipartidismo? Más bien se incrementaría la posibilidad de representación, no solo de los nacionalismos consolidados, sino de localismos carentes de raigambre en la historia de España. En la medida en que habría que ganar distrito a distrito, ¿qué pasaría con el Partido Popular en Cataluña o en el País Vasco? ¿Obligaría el sistema, para evitar el descalabro, a tan perturbadora aberración como coaliciones preelectorales entre el PSOE y el PP? ¿Cómo se asimilarían tales coaliciones en el resto de España? ¿Qué salud le quedaría al sistema de alternancia política? Tampoco puede descartarse la hipótesis contraria. Desde 1977, en muchas elecciones, singularmente en Cataluña, el ganador en votos ha sido un partido de ámbito estatal, la UCD o el PSC-PSOE. Pero desplazar o castigar con severidad a los partidos nacionalistas ¿solucionaría el problema de la integración territorial de Cataluña o el País Vasco? Me temo que lo que provocaría sería un proceso de nacimiento de partidos antisistema y de desintegración política*".[505]

Es casi imposible aplicar este modelo por las razones ya expuestas al tratar el modelo británico, a las que cabe añadir aquí el hecho de que exista una diferencia tan notable con respecto al sistema político de nuestro país. Además, los planteamientos referidos a la posible importación o adaptación de fórmulas del modelo estadounidense son escasísimos, no cabe comparación alguna con la trascendencia que tienen otras

[504] Boyette, Laura, "¿Cómo funciona el sistema electoral en Estados Unidos?", *Perspectiva, Revista latinoamericana de política, economía y sociedad*, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá, 2012-10-30.
[505] Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135; p. 58.

propuestas como, por ejemplo, las referidas al modelo alemán, a la mejora de la proporcionalidad, al cambio del sistema de listas cerradas y bloqueadas o a la implantación de primarias.

Venimos observando que cualquier cambio en el sistema electoral siempre va a suscitar de entrada reticencias en sectores de población. Por tanto, las reacciones con respecto a un posible cambio a un sistema mayoritario, además de los antedichos problemas, implicaría aún un rechazo mucho mayor en la medida en que supondría cambiar tanto nuestro sistema electoral desde los cimientos como buena parte de nuestro sistema político.

CAPÍTULO 12.LOS SISTEMAS MÁS PROPORCIONALES

La mayoría de los 28 Estados miembros de la Unión Europea tiene un sistema electoral proporcional; también hay alguno con un sistema mayoritario, como el Reino Unido o Francia, cuyo sistema electoral es mayoritario a dos vueltas; otros grupo de países ha adoptado un sistema de carácter proporcional que a su vez se mezcla con algunas técnicas del sistema mayoritario, al estilo alemán, o como Bulgaria que mezcla al 50 por 100 con el sistema mayoritario, y de manera muy semejante al sistema electoral de Hungría, igualmente llevan a cabo este tipo de sistema proporcional con técnicas del sistema mayoritario Rumanía y Lituania.[506]

En concreto tienen un sistema proporcional Bélgica, Dinamarca, Austria desde 1971, España, Finlandia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal Alemana y Suecia. Aunque el nivel de proporcionalidad varía y en alguno es bastante escaso, como en el caso de España.

Los sistemas más proporcionales tienden a darse en los países más avanzados, que precisamente son los que tienen mejores resultados desde la gran mayoría de las perspectivas, con diversas macromagnitudes o datos de sus índices que suelen superar con diferencia a las de los demás países. De entrada, entre las consecuencias de su sistema electoral, lógicamente se dará un alto nivel de representatividad el cual a su vez está vinculado a una mayor participación política que se extiende a los distintos ámbitos sociales, culturales, etc. y una mayor tendencia al multipartidismo, con el que se tiende a una mayor tolerancia y colaboración entre las diversas formaciones políticas.[507]

[506] Véase en The Electoral Knowledge Network ACE, (Administración y Costo de Elecciones), disponible en su sitio webhttp://aceproject.org/ [Consulta: 14/08/2015].
[507] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 52.

Tal nivel de representatividad se ha conseguido mediante diversas técnicas. Así pues, algunos países como Holanda e Israel, han utilizado la circunscripción única. Con esta se busca la igualdad del voto, evitando tanto la subrepresentación como la sobrerepresentación. En este tipo de sistema electoral, con una circunscripción única en el ámbito nacional, la dimensión de la misma lógicamente tiende a ser grande, así, en los Países Bajos alcanza los 150 escaños de su Cámara Baja o 120en Israel.[508]

En los Países Bajos se utiliza un sistema electoral puro, ya que la única circunscripción coincide con todo el territorio estatal. Además, tiene una barrera electoral muy baja (aproximadamente del 0,67%). [509] En consecuencia, se da una proporcionalidad casi total. Este modelo holandés potencia la pluralidad de candidaturas, pero también lleva a cierto alejamiento del elector con respecto al representante, debido a que puede votarse a un representante de otra circunscripción. Esta proporcionalidad da lugar a un claro multipartidismo. Por consiguiente, se dificulta tanto la formación de mayorías, como de las coaliciones de gobierno. Es frecuente que se den crisis de gobierno, e igualmente que haya dificultades para formarlos.[510]

Otra técnica al respecto consiste en disponer de barreras electorales muy bajas como ocurre en Dinamarca y Bélgica. En cuanto a Luxemburgo, existe el voto pluripreferencial, así el elector puede optar entre diversas listas (listas abiertas), además, se establece el voto obligatorio lo que lleva a un alto nivel de participación, reduciendo al mínimo la población no representada, esto ayuda a disminuirla exclusión social.

Suecia, como todos los países escandinavos, ha tenido la voluntad de que su sistema reflejara siempre una gran proporcionalidad. Por ello, para la elección del Parlamento unicameral se estableció un sistema proporcional con la fórmula D'Hondt.

[508] En el Parlamento (regulado en los artículos 53 y 54 de la Constitución), se denomina "Estados Generales" ("Staten Generaal"), tiene es un órgano bicameral imperfecto. El Senado o primera Cámara ("Eerste Kamer") se compone de setenta cinco miembros elegidos directamente por los Ministros de los Estados Provinciales. La Cámara de los Diputados ("Tweede Kamer") se compone de ciento cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo. Aunque está habiendo un debate para reducir su número a cien diputados.

[509] Massa Gallerano, Greta, *Los sistemas constitucionales de Holanda y Luxemburgo*, www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/04GMGallerano.htm

[510] Rodríguez Teruel, Juan, Giménez Gascón, Silvia, Jiménez Tomás, Cristina, Lleonart i Crespo, Julio, Tortosa Llopis, Francisco de Borja, *¿Favorecen los sistemas electorales gobiernos en mayoría o coaliciones de gobierno?*, p. 7, http://es.scribd.com/doc/56608506/Favorecen-los-sistemas-electorales-gobiernos-en-mayoria-o-coaliciones-de-gobierno#scribd 2011 [Consulta: 02/06/2015].

Sin embargo, ante la crítica de los partidos pequeños, se llegó a sustituir esa fórmula electoral, por la fórmula Saint Lagué, que aumenta la proporcionalidad. Desde los años 70, se aplica una barrera electoral antes de proceder a la distribución de escaños del 4 por 100 a nivel nacional. No obstante, se exceptúa la necesidad de superar tal barrera nacional en el caso de que un partido consiga el 12 por 100 de los votos en una circunscripción, pudiendo en ese caso participar en el reparto de los votos de su bastión electoral. Se limitó así la excesiva atomización parlamentaria manteniendo un sistema proporcional. En la actualidad, se ha establecido un sistema en el que es posible manifestar la preferencia por uno de los candidatos de la lista. Los 349escaños del *Riksdag*, se elijen la mayoría, 310, mediante una lista de partido, los restantes 39 escaños, se eligen mediante los denominados "asientos de ajustes compensatorios", lo que supone efectuar la atribución de escaños en el sentido de que coincida con el peso real de los partidos en todo el país.[511] El sistema supone una alta representatividad, ya que permite escaños a todos los partidos que superan el 4% de los votos nacionales.

El resultado práctico se observa en múltiples datos, así Suecia ocupa el cuarto lugar en el índice de democracia y una de las primeras posiciones en cualquier otra clasificación de calidad democrática, al aportar una gran representatividad.[512]

Determinados especialistas consideran que se podría mejorar, en el sentido de conseguir una asignación de escaños más ecuánime con respecto a la representación de los partidos mediano-pequeños. Según tal criterio sería fácil lograrlo –una de las medidas consiste en cambiar la barrera electoral actual del 4% de los votos a nivel nacional o del 12% de los votos en una circunscripción, por otro tipo de barrera que no origine ese salto en la representación de dos partidos cuyos porcentajes de votos queden a ambos lados del 4%.[513]

Dinamarca es otro Estado del Bienestar, según los diversos índices, es el país menos corrupto del mundo, el segundo más pacífico tras Islandia y disfruta del mejor

[511] Pérez Alberdi, M. Reyes, "Efectos de las barreras electorales estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 357-401; p. 368.
[512] Economist Intelligence Unit de 2011, puede verse en www.eiu.com, 2012, [Consulta: 01/05/2014].
[513] Ramírez González, Victoriano; López, Adolfo; Antonio Palomares y Blanca L. Delgado, "Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 32, Julio 2013; pp. 117-141; p. 119.

sistema de pensiones.[514]Cuenta con un sistema complejo de atribución de escaños. Este introducido en 1920, y sus rasgos prácticamente continúan en vigor. La Constitución danesa establece los dos principios que reflejan su interés por su proporcionalidad. Así, los 175 miembros del *Folketing*(Parlamento unicameral) se eligen enlistas abiertas mediante un sistema proporcional. Con el fin de asegurar una igual representación de las diferentes opciones en el número de escaños a repartir, la adjudicación de estos se efectúa en dos fases (que operan en distintos niveles). En la primera fase se distribuyen de forma definitiva 135 escaños, dividiéndose a estos efectos el territorio en circunscripciones plurinominales y aplicándose la formula Saint-Lágue. La segunda fase, tiene por objeto el reparto de los 40 escaños restantes, se efectúa mediante un sistema de compensación con el objeto de mejorar la proporcionalidad del sistema, mediante el que se elige a los cuarenta diputados restantes. Al sistema de escaños compensatorios se puede acceder de varias maneras, una de ellas se consigue mediante el 2% de los votos totales. Este reparto tiene lugar a nivel nacional, es decir, como si existiese una única circunscripción, en la cual se distribuyen los escaños que corresponderían a todo el territorio mediante una fórmula de resto mayor (que beneficia a los pequeños partidos).[515]

Finlandia tiene un Parlamento formado por 200 miembros elegidos en 15 distritos mediante un sistema proporcional aplicando la fórmula D'Hondt. Antes de 1954, los votantes tenían que elegir entre listas de candidatos. Posteriormente, se ha

[514] Índice de Percepción de la Corrupción 2014 de Transparency International, la Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país; disponible en su página web [Consulta: 11/10/2015], http://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2014/tabla_resultados_ipc_2014.pdf
Global Peace Index 2015, del Institute for Economics and Peace, p.7; disponible en su página web http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf [Consulta: 11/10/2015].
Melbourne Mercer Global Pension Index producido por the Australian Centre for Financial Studies and partnered with Mercer, with the Index funded by the Victorian State Government, puede verse en su sitio web http://www.globalpensionindex.com/overall-index-results/ [Consulta: 7/10/2015].

[515] Pérez Alberdi, M. Reyes, "Efectos de las barreras electorales estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 357-401;p. 363.
Véase el Sitio Web Oficial de Dinamarca http://denmark.dk/es/sociedad/gobierno-y-politica/, en su documento *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, se señala "*A prime objective of the Danish electoral system is to ensure the highest possible degree of proportionality among the political parties passing the electoral thresholds*"http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The%20Parliamentary%20Electoral%20System%20in%20Denmark_samlet%20pdf.ashx p. 10. [Consulta: 06/09/2015]

llevado a cabo la posibilidad de elegir candidatos individualmente dentro de la lista. De este modo el orden de elección de los candidatos de una lista de partido no está predeterminado, sino que depende del número de votos que recibe cada candidato individualmente. El resultado es un multipartidismo.[516]

En definitiva, los países nórdicos han sabido compaginar de nuevo un alto nivel de protección social(pues han constituidos unos auténticos Estados del bienestar paradigmáticos), con un desarrollo económico notable. Estos Estados se han basado fundamentalmente en dos hechos: la intervención político-económica del Estado y una importante concienciación y participación política de la sociedad. Todo ello, a lo largo del tiempo, ha creado un circuito que se retroalimenta constantemente y que favorece tanto la correcta actuación de las Instituciones como los niveles de exigencia de la sociedad respecto a las políticas públicas. A este respecto, se observa que la población de los países nórdicos participa activamente en política. Existe un alto nivel de afiliación a partidos, sindicatos y ONG, que refleja una conciencia política plural, constructiva y sobre todo crítica. Una muestra puede verse en las tasas de afiliación a los sindicatos que se encuentran a la cabeza de los países avanzados.[517]

En los países con sistemas proporcionales se percibe con mucha mayor precisión las tendencias del electorado, así como los cambios que se van produciendo, por ello se eliminan obstáculos a las nuevas tendencias y a las demandas de movimientos sociales o partidos más pequeños, ello facilita la participación política y el ciudadano siente que puede tener mayor incidencia al respecto.

Precisamente, puede observarse como ciertas investigaciones han constatado una revolución participativa, dada la tendencia creciente de la participación política directa. [518] Siguiendo a Ulrich Von Alemann, la potenciación de los movimientos

[516] Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 335.
ACE, Finlandia: selección de candidatos y proporcionalidad partidista http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esy/esy_fi[Consulta: 11/09/2015].
[517] Arancón Ruiz, Fernando, *El modelo de bienestar nórdico (1/2)*, El orden mundial en el S. XXI, Economía, 7 de febrero de 2014,http://elordenmundial.com/economia/el-modelo-de-bienestar-nordico-12/ [Consulta: 29/09/2015].
[518] Sobre investigaciones que a este respecto se han efectuado en Holanda, Gran Bretaña, los Estados Unidos, la República Federal y Austria, puede verse en Van Deth, Jan W., "Interest in Politics", en M.

sociales que compiten con los partidos políticos democracia ha aumentado la democracia en Alemania.[519]El movimiento ciudadano ha ocupado ámbitos importantes, como la política municipal, el medio ambiente, y los problemas sociales. Aunque, según el citado especialista, el desarrollo de las iniciativas ciudadanas ha sido importante y beneficioso para la RFA, no ha sido el único impulsor de la *revolución participativa* y, desde luego, nunca podrá sustituir las funciones de los partidos políticos. La función política de articular alternativas se cumple parcialmente en los Congresos federales de los partidos. Los grupos juveniles no se dejan dominar por los aparatos de partido "funcionarizados", sino que invierten su creatividad en elaborar una cultura política alternativa.[520]

Otro de los rasgos de los países con modelos proporcionales se encuentra el hecho de que los partidos políticos no suelen superar el 25 o el 30% de los escaños. Ello implica una práctica de formación de Gobiernos que resultan del pacto entre tres o cuatro partidos, lo que ha llevado a una cultura de respeto mutuo y consenso entre las distintas formaciones políticas, incluso se extiende esta tolerancia a los distintos ámbitos de la sociedad.[521] Asimismo se consigue que participen diversas fuerzas políticas en la legislación y en las principales decisiones políticas. Por ello, tales decisiones no tienen un carácter tan partidista, se potencia así más una política de Estado, un apoyo cívico a lo político y a lo público, y por extensión una sociedad civil más sólida, esto supone igualmente que haya una mayor participación en los diversos ámbitos sociales no estrictamente políticos.

Institucionalmente, el Gobierno, y más concretamente, la figura del Primer Ministro son más débiles que en otros países. El Primer Ministro asume un papel de coordinador o mediador, lo que lo sitúa a distancia de otros presidentes de Gobierno. La

Kent Jennings, Jan W. Van Deth, Samuel H. Barnes, Dieter Fuchs, Felix J. Heunks, Ronald F. Inglehart, Max Kaase, Hans-Dieter Klingemann y Jacques J. A. Thomassen (eds.), Continuities in Political Action: a Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1990.

[519] Ulrich Von Alemann, "Democracia de partidos y participación ciudadana. Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas en la República Federal de Alemania de 5 de octubre de 1980", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 20. Marzo-Abril 1981, pp. 119-135; pp. 133 y ss.

[520] *Ibidem*, p. 134.
Puede verse sobre los movimientos sociales, Pastor Verdú, Jaime, "Movimientos sociales y democracia participativa", *Crítica*, N. 941, 2007.

[521] Cfr. Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 75-76.

debilidad gubernamental, comparativamente hablando, es positiva puesto que se corresponde con la otra cara de la moneda, la fortaleza del Parlamento, la cual permite hablar de un parlamentarismo más auténtico, frente a un Parlamento casi dominado por el Gobierno; algo que ocurre en otros países como en el caso de España.

Sin perjuicio de lo dicho, de este modelo también hay alguna desventaja, entre las que se encuentra el que en un sistema multipartidista no se sabe previamente a las elecciones quienes van a coaligarse para formar una mayoría de Gobierno. Por esta razón, el elector pierde en cierta medida posibilidades de incidir sobre el Gobierno, sobre todo, según Burdeau, "*cuando la entente de los partidos se realiza después del escrutinio y queda así fuera del control de los electores*".[522]

[522] Cfr. Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 190. Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, 2ª ed., Tomo V, N. 2, 2007. Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 95.

PARTE V. REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL

CAPÍTULO 13. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Ante cualquier reforma electoral es preciso recalcar una cuestión muy relevante, referida a la necesidad de que se ha de cumplir con todos y cada uno de los fines que se consideran inherentes a cualquier sistema electoral. Estos fines son los siguientes:

i) La representación, que supone que el sistema electoral ha de reflejar adecuadamente los distintos intereses sociales y políticos, lo que requiere incluir a las mujeres y las minorías; aspecto que ha ido adquirido gran relevancia. Supone, en definitiva, una adecuación entre votos y escaños.

ii) La concentración y efectividad, lo que equivale a que no sólo produzca un efecto reductor en la excesiva fragmentación de los partidos políticos, sino que igualmente ha de conseguir una estabilidad para que pueda haber un buen gobierno, esto implica la necesidad de poder conformar mayorías gubernamentales o de coaliciones que apoyen al gobierno.

iii) El de la participación, de forma que en la medida en sea posible el voto del elector habrá de ser lo más personalizado posible y no se limite al mero voto a una lista de partido bloqueada.

iv) La transparencia, cuyo instrumento esencial es la sencillez del sistema sin que altere al aplicarse la voluntad del elector y que tampoco produzca una distorsión de los resultados alimentando en la población una sospecha de fraude.

v) Por último, el requisito de la legitimidad del sistema, ya sea por la legitimidad que merecen las Instituciones debido al valor democrático que contienen, o por la legitimidad que reciben por parte de la sociedad (como reflejo de la opinión pública) o por otros factores, como la tradición y la experiencia histórica en el caso de las democracias consolidadas o mediante el consenso fundacional en las democracias nuevas.[523]

13.1. ¿CÓMO PALIAR LA PROBLEMÁTICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN?

Las circunscripciones electorales suelen tener como elemento esencial en el Derecho comparado de los países más democráticos el principio de la igualdad entre las mismas o en todo caso el de mantener la misma proporción entre los escaños elegidos y el número de potenciales votantes en dada circunscripción, todo ello con el fin de salvaguardar la igualdad del valor del voto. Precisamente para garantizar tal igualdad de la representación quedan totalmente vinculadas con la demografía, por esta razón dentro del Derecho comparado en determinados países no se asigna una representación fija, al margen de la cantidad de población, con la finalidad de que haya una adecuada correlación entre los representantes y el número de votos según la variación demográfica.

Tal tendencia cabe contrastarla con la mecánica electoral que existe en algún país, como en el caso de España, donde es imposible mantener tal igualdad o proporción como consecuencia del hecho de que se haya establecido constitucionalmente la provincia como circunscripción electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados. Además, a esto se le añade por la legislación específica el que las provincias

[523] Se ha seguido esta estructuración por considerarla muy completa, puede verse en Nohlen, Dieter, "Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales", en *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. pp. 115-138; pp. 126-130.Del mismo especialista Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 301-333 y 343-366.Banda Vergara, Alfonso, "Estudios e investigaciones democracia representativa y sistema electoral", *Revista de Derecho (Valdivia)*, V. XII, diciembre 2001, pp. 23-49:

más pequeñas tengan una asignación fija de dos diputados,[524] por tanto, se llega a una diferencia muy desproporcionada entre las provincias infrarrepresentadas y las sobrerrepresentadas. Todo esto va a suponer el que no todos los partidos se vean afectados de igual manera por el sistema electoral, lo que deriva en una vulneración de la antedicha igualdad jurídica del voto.

Tal cuestión concreta de la circunscripción en las elecciones legislativas generales es un aspecto decisivo en la merma de la representatividad en España, aunque dentro de los distintos niveles en los que se producen elecciones legislativas hay algún caso excepcional en el que casi no se merma tal proporcionalidad, como ocurre en el caso de las elecciones a la Cámara legislativa de la Comunidad de Madrid.

De hecho, el tipo de circunscripción en nuestro país ha venido dando pie a las críticas más reiteradas con respecto a sus mecanismos electorales. Tales críticas han sido vertidas en diversos ámbitos: el académico, el periodístico, así como por parte de la opinión pública a escala general. Ello se debe a que uno de los principales objetivos que persiguen la mayoría de las críticas consiste en el logro de una mayor democratización del sistema político y por tanto se fijan precisamente en la necesidad de que los electores consigan con su voto una mayor representatividad. Dicho en otras palabras, se propugna, que exista una mayor adecuación entre el número de votos y los cargos electos que se consiguen. Esto constituye uno de los factores necesarios para posibilitar el acercamiento del ciudadano a sus representantes.

Otro de los argumentos, referidos a la necesidad de dotar de una mayor proporcionalidad al sistema electoral, resalta la importancia de revitalizar con savia nueva el sistema político. Sin embargo, tal posibilidad está muy cercenada en España, por la dificultad habida en nuestra democracia para conseguir alternativas de gobierno distintas a las de los dos partidos mayoritarios de ámbito nacional, dejando a salvo crisis excepcionales, como el hundimiento de UCD o la crisis política actual.[525]

[524] La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su artículo 162.2, preceptúa que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados.
[525] Ruiz-Rufino, Rubén, señala que "(...) *El sesgo mayoritario del sistema electoral explica, en parte, que fuerzas minoritarias nacionales sean sistemáticamente castigadas con un reparto de escaños muy inferior al que les corresponde por los votos obtenidos*"; véase Ruiz-Rufino, Rubén, Coordinación: Ortiz, Javier y

Ante esta situación se han vertido manifestaciones que con relación al funcionamiento de este bipartidismo imperfecto en el ámbito nacional, vienen a considerar incluso que nos encontraríamos en un escenario político donde se tiene la sensación de que el principal partido de la oposición, a veces actúa esperando a que caiga el que está en el gobierno sin tener que someterse a una situación de auténtica competitividad, como ocurre en un sistema proporcional más puro y más aún si se posibilita un voto más personalizado. Este distanciamiento de una auténtica competitividad plena también se da en bastantes Comunidades autónomas.

Dentro de las opiniones relativas a tal déficit democrático que se vierten, se observa que parte de las opiniones están desenfocadas, al apuntar a la fórmula D'Hondt como causa del sesgo mayoritario del modelo electoral en España, cuando en realidad, la verdadera causa se encuentra justamente en el tamaño tan pequeño de las circunscripciones electorales.[526]

El que la magnitud de la circunscripción constituya el factor determinante en nuestro país se debe a que las más grandes, o sea, por definición las que eligen más mandatarios, que son las tienen mayor población, están subrrepresentadas, aunque su resultado sea más proporcional; mientras que las circunscripciones menos pobladas ganan en sobrerrepresentación, a pesar de que pierden mucho en proporcionalidad.

Con respecto a los partidos nacionalistas periféricos, debe indicarse que si bien se suele afirmar que el modelo los beneficia, como si fuera algo automático, la realidad es que, en efecto, sí los beneficia mucho, pero siempre que sean mayoritarios en cada circunscripción concreta. A veces, se pasa por alto, que incluso serían perjudicados en el caso de fueran minoritarios en la correspondiente circunscripción.

De todas formas, lo que los beneficia considerablemente es el hecho de concentrar el voto en circunscripciones, en comparación con las fuerzas que no lo concentran. La razón de tal ventaja se explica en que si son mayoritarios no suelen

Embid, Julio, "¿Por qué reformar el sistema electoral?", Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, N. 8, 2012, p. 10.

[526] Ruiz-Rufino, Rubén, nos recuerda que "(...) *El sesgo mayoritario del sistema electoral en España no se debe tanto a la fórmula D'Hont, sino al reducido tamaño de las circunscripciones*"; véase *Ibidem*, p. 1.

perder votos en otras circunscripciones electorales. Consiguientemente, en condiciones de cierta igualdad en cuanto al número de votos, un partido nacionalista tendrá en proporción a sus votos una diferencia desproporcionada a su favor en el número de escaños obtenidos en comparación con un partido que tenga un número de votos similar de implantación estatal (lo que supone que no podría ser mayoritario en la gran mayoría de las circunscripciones). Ahí reside uno de los resultados inaceptables de la desigualdad del voto. En síntesis, cabe observar que los sistemas mayoritarios (como en el caso español) potencian los "bastiones regionales".[527]

Así, la principal peculiaridad del modelo consiste en que mientras los partidos mayoritarios en las circunscripciones están sobrerrepresentados, los principales partidos perjudicados serán los partidos minoritarios de ámbito estatal (como ha venido aconteciendo con IU y UPyD y más recientemente con Ciudadanos y Podemos).

Puede verse, como ejemplo, tras las elecciones de 2000, donde Izquierda Unida, a pesar de haber sido la tercera fuerza más votada en el territorio nacional quedó situada, sin embargo, como la sexta fuerza parlamentaria. Cabe contrastar también el caso de Nafarroa Bai, que en 2008 consiguió un escaño con algo más de 60.000 votos, mientras que UPyD ganó igualmente un solo escaño cuando tuvo el quíntuple de votos, es decir unos 300.000. Este tipo de resultados tan contrarios a los conceptos constitucionales predicados del sufragio (los cuales constituyen Derecho imperativo del máximo rango jerárquico), concretamente la proporcionalidad y la igualdad, han generado una fuerte oposición al modelo electoral.[528]

En ese mismo orden de cosas hay que añadir que la desigualdad del valor del voto puede favorecer aún más este nacionalismo, por el hecho de existir una tendencia más nacionalista –en el seno de sus respectivas CCAA–, en las provincias menos pobladas.

---

[527] *Ventajas de los sistemas de RP* http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02a[Consulta: 29/08/2015].

[528] Ruiz-Rufino, Rubén, Coordinación: Ortiz, Javier y Embid, Julio, "¿Por qué reformar el sistema electoral?", *Zoom Político*, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, N. 8, 2012.
En cuanto al concepto de la Constitución como fuente directa y superior del ordenamiento jurídico puede verse en: García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional,* Ed. Civitas, Madrid, 1982.

En este sentido cabe observar como en el País Vasco, pueden verse favorecidos los nacionalistas locales, aunque también depende de otros factores, es decir, qué partidos resultan ser mayoritarios y cuántos partidos hay con posibilidades de escaños. Así, en las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas el 20 de noviembre de 2011, se favoreció más al nacionalismo; concretamente a AMAIUR, el partido más favorecido, pues obtuvo con 284.528 votos 6 escaños, lo que supone que el escaño le costó solo 47.421,33 votos; en cuanto al PNV, con 323.517 votos le costaron bastante más sus 4 escaños, concretamente 88.379,25 votos; el PSE-EE (PSOE), con 254.105 votos consiguió 4, necesitó 63.526,25 votos por escaño; el PP con 210.000 logró 3 escaños, requirió una cifra mucho más alta 70.000,00 votos por escaño; muy perjudicada resultó alguna formación que no logró escaño, especialmente, IU-LV con 43.522 votos; en cuanto a alguna otra fuerza que no consiguió representación, cabe observar UPyD con 21.165 votos y, finalmente, EQUO con 15.257 votos, tampoco conseguiría escaño alguno.[529]

Otro efecto semejante de distorsión por parte del sistema electoral se observa en el caso de Cataluña, donde, al igual que en toda España, en las circunscripciones más pequeñas el escaño tiende a costar muchos menos votos, como en este caso, Lérida y Gerona, en las que hay más nacionalistas catalanes. En síntesis, puede desprenderse un claro perjuicio a los no nacionalistas, como el PP y el PSOE; aunque, en alguna ocasión, también ha sufrido tal perjuicio el nacionalismo por su división como ocurría en las diversas elecciones que en el pasado han ido aconteciendo con ERC, cuando era una formación mucho más minoritaria.[530]

En este orden de cosas, en las Elecciones catalanas de 1993, Convergència i Unió (CiU) obtuvo el mayor número de escaños, 56, con el 37,68% de los votos, mientras que *PCS-Ciutadans pel Canvi* (CpC), que había ganado, aunque fuese por muy poca diferencia, en cuanto al número de votos, pues tuvo el 37,88% de los votos, solo consiguió 52 escaños.

[529] Resultados de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, según la Junta Electoral Central (BOE núm. 297, de 10 de diciembre de 2011) [Consulta: 19/05/2015].
[530] Elecciones autonómicas. Resultados globales (agrupados por ciclos), puede verse en http://www.historiaelectoral.com/autonomic.html [Consulta: 16/05/2015].

Igualmente ocurrió en las Elecciones catalanas de 2003, en las que CiU obtuvo el mayor número de escaños, 46, con 1.024.425 votos, el 31,23%, a pesar de que el PCS-CpC, le ganó en número de votos con 1.031.454, el 31,44%, y se quedó con menos escaños, tan solo 42.

En las elecciones catalanas del 27 de septiembre de 2015, que se les ha querido dar cierto carácter plebiscitario, contando los votos a favor y en contra de la independencia, se ha dado igualmente la paradoja de que las fuerzas políticas partidarias de la independencia obtuvieron cuatro escaños más de los 68 necesarios para la mayoría absoluta en el Parlamento catalán, pues suman 72 escaños, ya que *Junts pel Sí* obtuvo 62 y la CUP 10. Sin embargo, no llegaron al 50% de los votos. Ello se debe, en parte, a lo mismo que en los casos anteriores, a que ambas formaciones obtuvieron sus mejores resultados en las provincias menos pobladas, es decir, Gerona y Lérida, que proporcionalmente eligen más diputados. Tarragona es una provincia intermedia en cuanto a población y allí los independentistas ganaron ajustadamente. En cambio, los contrarios a la independencia ganaron con claridad en Barcelona, provincia que concentra el 75% de los sufragios pero solo obtiene el 60% de los mandatarios. Es decir, un voto en Lleida vale 2,4 veces más que uno en Barcelona.[531] Aunque en esta ocasión se ha acentuado más el beneficio a los nacionalistas catalanes de cara a la obtención de asientos en el Parlamento catalán, debido a que al hecho coyuntural de que se han presentado unidos la mayoría de los mismos.

[531] "Análisis visual de las elecciones catalanas. Ganar en votos, pero no en escaños", 29/09/2015, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/28/catalunya/1443462279_344568.html [Consulta: 30/09/2015].

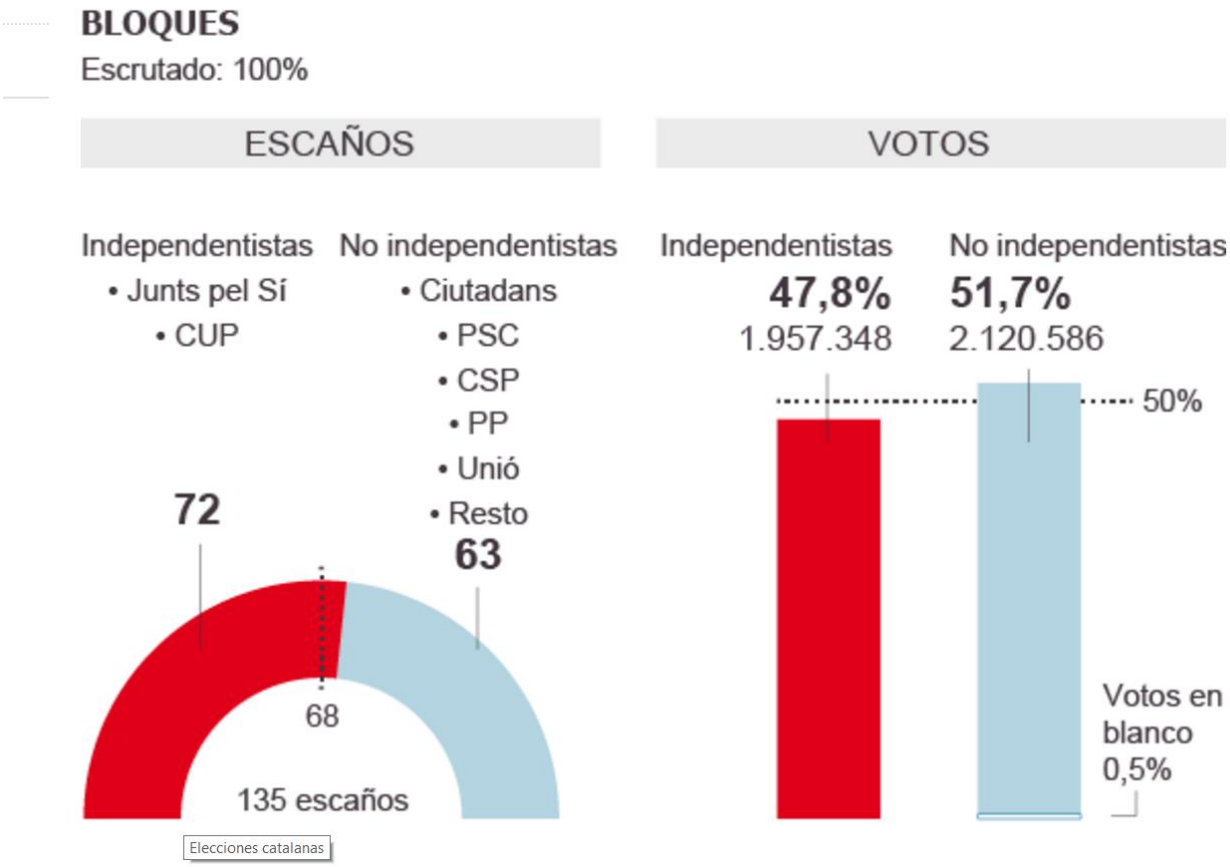


GRÁFICO 7: FUENTES DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA. ELABORACIÓN DE EL PAÍS[532]

En síntesis, una de las ventajas cuantitativas más notoria del nacionalismo local en el ámbito nacional viene siendo *grosso modo* el que su voto esté más concentrado, lo que supone una menor pérdida de votos. De tal ventaja, se va derivar otra ventaja cualitativamente esencial, e incluso, diríamos estructural, el que suelan ser los nacionalistas locales los que pueden, y los que *de facto* dan, su apoyo parlamentario al Gobierno, en vez de los terceros partidos políticos de ámbito nacional como tiende a ocurrir en el resto de Europa. Con esa posibilidad de ser partidos políticos bisagra consiguen un notable beneficio real, pues seles multiplica su eficacia.

[532] "Análisis visual de las elecciones catalanas. Ganar en votos, pero no en escaños", 29/09/2015, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/28/catalunya/1443462279_344568.html [Consulta: 30/09/2015].

Si bien, remontándonos a la creación del sistema electoral era imprescindible no excluir del sistema político al nacionalismo vasco y catalán, la técnica para integrarlos no puede caer en estas deficiencias contrarias al Derecho (dada la desproporción de la desigualdad tanto, de entrada, del valor numérico del voto, como del valor de su resultado).

Esta fuerza de los partidos políticos bisagra tan sobredimensionada, suele darse en los países con una representación proporcional escasa; pues al distorsionarse de manera tan considerable la representación, el Gobierno va quedar a merced de una sola fuerza política, muy poco representativa en número de votos, que sin embargo a la postre decide en el ámbito nacional sin el control en dicho ámbito del ciudadano (pues su control se reduce a su Comunidad Autónoma, es decir si actúa positivamente para la misma, o cuando menos así lo entiende su electorado). Al ser decisiva la actuación de sectores distintos a la representación del pueblo soberano, se vulneran determinados principios básicos, pues se contradice el principio de responsabilidad (en este caso política) de los poderes públicos e incluso se debilita el propio principio democrático.

En definitiva, el hecho de que los diputados de estas fuerzas regionales puedan llegar a pesar tanto como los del primer partido de la oposición, de cara a la obtención de una mayoría de apoyo al Gobierno, supone una fuerte distorsión del sistema político. Incluso, a veces pesan aún mucho más que dicho primer partido de la oposición, dada la dificultad de darse mutuamente apoyos entre el PSOE y el PP, al situarse en la dicotomía izquierda–derecha, o en la referida a la unidad nacional-independentismo, con mayor agudización y con menos prácticas de pactos interpartidos en España que en otros países de nuestro entorno, estos se dan especialmente en los países que cuentan con un sistema proporcional. En definitiva, el hecho de ser bisagra en un sistema poco proporcional sitúa a determinados partidos en una situación de fuerza que no se corresponde en absoluto con el número de sus votantes. Este problema de

gobernabilidad se ha manifestado desde hace décadas por algún autor de la doctrina, como el constitucionalista García Fernández.[533]

Jiménez de Parga lo ha expresado con rotundidad de la siguiente manera:

> "*El panorama político es desolador. Unas minorías, con representación sólo en determinadas zonas de España, imponen sus decisiones, sea al Gobierno, sea a la Oposición*".[534]

A ello tenemos que añadirle el notable error de que el mapa competencial autonómico no se hubiera cerrado en la Norma Suprema (en parte hay que reconocer por la dificultad que entonces hubo para poder consensuarlo). Tal cierre hubiera supuesto la delimitación de unas listas competenciales definitivas cerradas como han efectuado otros Estados de estructura compleja, cerrando así la vía a muchos posibles conflictos.

De este modo, nos encontramos, por una parte, con el papel bisagra del nacionalismo periférico y, por otra, con la ausencia del cierre competencial en el Estado de las Autonomías, como en su momento, ya se apuntó muy certeramente desde la doctrina, por entender que se dejaba abonado el terreno para numerosos conflictos constitucionales. En relación con esta falta del cierre competencial se ha criticado la existencia del artículo 150.2 de la Constitución que posibilita transferir o delegar competencias del poder central del Estado a las CCAA. En esta vía, el propio Consejo se ha pronunciado recomendando la supresión del artículo 150.2 de la Constitución en el Informe sobre modificaciones de la Constitución española de febrero de 2006, manifestando la necesidad de establecer un "núcleo duro intangible" de facultades de titularidad estatal. Esto evitaría según el máximo Órgano Consultivo "*la utilización de los Estatutos de Autonomía como instrumentos para formalizar la cesión de*

[533] García Fernández, Javier, "Gobernabilidad y sistema Electoral", *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Dir. García Herrera, Miguel Ángel, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 613-617; p. 615.
[534] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, p. 6. Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 95.

competencias". [535] En igual sentido se han vertido manifestaciones por algún especialista como Carlos Vidal Prado. [536]

Precisamente la conjunción de ambos aspectos, el papel bisagra del nacionalismo periférico y la ausencia del cierre competencial, posibilita entender una de las razones fundamentales (no la única), por las que no se ha solucionado el nivel de tensión territorial entre fuerzas centrífugas y centrípetas. En esta cuestión, cabe afirmar que nos encontramos rediseñando continuamente la distribución de competencias entre el poder central del Estado y las comunidades autónomas. Aunque lo que estemos modificando formalmente aquí sea el bloque de constitucionalidad –tal y como se denomina en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es decir, mera legislación *stricto sensu*–, sin embargo, en la práctica es como si estuviéramos tejiendo y destejiendo continuamente la Constitución.

De hecho, el problema de la tensión entre las fuerzas centrípeta y centrífuga constituye uno de los grandes retos del Estado español, junto con algún otro, tal como superar la crisis económica de la mano de una mayor cohesión social; enfrentarse a la crisis política avanzando hacia una democracia de mayor calidad; y conseguir el adecuado funcionamiento de las Instituciones. Por cierto, la mejora de estos problemas quitaría algunos argumentos a las fuerzas centrípetas.

La antedicha posibilidad de ser partido bisagra de un partido nacionalista local es excepcional en otros países europeos. Se pueden citar diversos ejemplos de países cuyos partidos bisagra tienen un ámbito nacional, como en el caso de Alemania, donde su sistema proporcional conduce a que suelan darse normalmente coaliciones de gobierno con los partidos minoritarios –liberales y verdes–, e incluso grandes coaliciones entre el SPD y la CDU-CSU, o como en el Reino Unido, donde su sistema electoral, al ser mayoritario, hace que las coaliciones de gobierno sean muy

[535] Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española de febrero de 2006, emitido a instancias del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.
[536] Puede verse Vidal Prado, Carlos, *Luces y sombras de nuestro sistema democrático*, VVAA, INTECCA UNED, Audio, 30/09/2012, en el sitio web de la UNED, [Consulta: 16/08/2015].

excepcionales, pero cuando se han dado, ha sido con un partido de ámbito nacional, como así ha acontecido tras los comicios de 2010 al pactar los *tories* con los liberales.[537]

Algún claro ejemplo de la situación en España puede observarse, como en la V Legislatura, cuando en las elecciones generales de 1993 el PSOE ganó por mayoría simple, pero no obtuvo la mayoría absoluta que venía disfrutado anteriormente, tal situación llevó a Felipe González a pactar con los nacionalistas; otro ejemplo se encuentra en el primer Gobierno presidido por Aznar cuando el PP gobernó con el apoyo de CiU, el PNV y los isleños de Coalición Canaria.[538]

En este asunto, cabe reflexionar acerca de que en España no ha habido Gobiernos de coalición, pues lo que lo que ha ocurrido es que el Gobierno de la Nación, cuando no ha obtenido la mayoría absoluta, ha sido monocolor con el apoyo parlamentario de algún partido nacionalista. Pues se entiende por Gobierno de coalición, aquél en el que sus miembros pertenecen a fuerza políticas distintas.[539]

Recapitulando puede observarse que esta situación de los partidos políticos nacionalistas como partidos bisagra, en España, viene suponiendo una fuerte tensión entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas, pues se está de *facto* diseñándose sin fin el nivel competencial de las comunidades autónomas, que debería haberse cerrado en la Constitución.

Otra desventaja se encuentra en que también queda muy restringida la permeabilidad de los movimientos sociales en el sistema político. Esto tiene relevancia, dado el proceso general que se ha venido observando con relación a la explosión de la

[537] El Reino Unido adoptó un Gobierno de coalición, en 2010, en el que participan los conservadores liderados por David Cameron y los liberal-demócratas de Nick Clegg; no se daba un gobierno de coalición desde que el líder conservador Winston Churchill, firmara un acuerdo con el entonces líder del Partido Laborista, Clement Attlee; véase *General Election 2010, Final Edition, RESEARCH PAPER* 10/36 2 *February* 2011, House of Commons Library, se encuentra disponible en el sitio web: http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP10-36/RP10-36.pdf[Consulta: 19/09/2014]
Puede verse igualmente en Bartolomé, Manuel; Rodríguez Virgili, Jordi; Muzás, Gabriel; Rebolledo, Marta; "Reino Unido, la revolución pacífica", *Nuestro Tiempo, Revista cultural y de cuestiones actuales de la Universidad de Navarra*, N. 663, julio - agosto 2010.
[538] Página web del Congreso de los Diputados, [Consulta: 18/03/2014].
[539] Robles, Antonio, "Coaliciones políticas y gobernabilidad", Matas Dalmases, Jordi (ed. lit.), Montabes Pereira, Juan (ed. lit.), Robles Egea, Antonio (ed. lit.), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

participación directa a través de las organizaciones de la sociedad civil que ha rellenado huecos a donde no llegan los partidos, como ha apuntado la profesora Abad Castelos, además dicha explosión refleja la crisis política tan estudiada;[540] un efecto de este tipo de participación ha supuesto el que además al competir con los partidos políticos ha fortalecido la democracia.[541]

En la misma línea, también se imposibilita, que cualquier otro partido con demandas más novedosas pueda aspirar a conseguir representantes (en condiciones normales), así ha ido aconteciendo en contraste con los países europeos que tienen sistemas electorales con más proporcionalidad, cabe citar el ejemplo de algún partido, como Los Verdes. Es decir, se dificulta mucho la posibilidad de alternativas, pues únicamente pueden tener éxitos nuevas alternativas ante situaciones fuera de la normalidad, como podría ser el caso de una crisis política que pudiera potenciar nuevos partidos o hundir el partido gubernamental. En tales casos, además, se amplificaría notablemente el vuelco electoral por los rasgos mayoritarios del sistema electoral. En definitiva, tal dificultad de cambio para las fuerzas políticas distintas de las predominantes constituye precisamente una de las causas del anquilosamiento de nuestro sistema político y de determinados incumplimientos de los parámetros de un sistema democrático de calidad.

Precisamente, los defectos debidos a la falta de proporcionalidad se han venido exponiendo por la doctrina desde hace tiempo. A este respecto, el profesor Martínez Cuadrado, hace ya tres décadas aseveraba lo siguiente:

> "*El sistema electoral* (...) *en ningún caso tendera a cerrar la innovación y la libertad de creación de asociaciones, partidos de nueva factura, o que obedezcan a nuevas demandas sociales, o que sean el resultado de espacios políticos reales sin representación política relevante o susceptible de serlo. Una vez más el ejemplo histórico de la*

[540] Abad Castelos, Montserrat, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD), Ed. Cyan Proyectos y Producciones Editoriales, S.A., 2004, Madrid, en sus Conclusiones.

[541] Ulrich Von Alemann, "Democracia de partidos y participación ciudadana. Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas en la República Federal de Alemania de 5 de octubre de 1980", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 20. Marzo-Abril 1981, pp. 119-135; pp. 133 y ss.

> *restauración de 1875, que al cabo de dos decenios fue incapaz de abrirse a las exigencias de los cambios y demandas sociales en la segunda y tercera década de su existencia, por los pactos del poder oligopolítico de las dos grandes fuerzas políticas que cerraron el espacio de competición electoral, resulta aleccionador".*[542]

En tal sentido propone reformar el sistema electoral con el cometido de conseguir determinadas aspiraciones señaladas al exponer las siguientes palabras:

> "*La nueva ley electoral debe atenuar la fantástica propensión a la concentración del poder electoral en las dos grandes máquinas que hoy lo concentran, particularmente por su capacidad de movilización de recursos financieros y medios materiales y humanos. La exigencia de un moderado depósito previo y la obtención de los poderes públicos de medios mínimos para quienes presenten en cada circunscripción o distrito electoral unos mínimos recursos humanos y programáticos, garantizaría a todo el sistema una imagen de credibilidad muy superior a la que hoy se transmite a los ciudadanos*".[543]

Este reproche no solo se hace por los especialistas, sino también está muy extendido en la opinión pública. Ciertamente, uno de los argumentos más utilizados para defender el avance hacia una mayor democratización del sistema político aduce la necesidad de que los electores consigan con su voto una mayor representatividad, lo que aquí supone una mayor adecuación entre el número de votos y los cargos electos que se consiguen con esos votos.

De hecho, cabe citar como muestra el que uno de los *leit motiv* del movimiento 15-M, apunta a la modificación del sistema electoral por considerarlo muy poco representativo del voto de los ciudadanos. A este respecto, el movimiento incluyó entre

[542] Martínez Cuadrado, Miguel, Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N. 34, julio-agosto 1983, pp. 41-57; 56.
[543] *Ibidem*, 56-57.

sus reivindicaciones, la rebaja de la barrera electoral, una mayor proporcionalidad, mejor representatividad y una sola circunscripción.[544]

Las causas, ya aludidas, se explican por el hecho de que en España, se elaboró el sistema electoral en la época de la Transición por unas Cortes no democráticas, para aplicarlo en las primeras elecciones de 1977. Se tuvo entonces muy en consideración el pasado histórico de la Segunda República, en cuyo marco se dieron diversos rasgos como la coexistencia de demasiados partidos políticos, mucha polarización e inestabilidad gubernamental. En cuanto a la Transición, –algunos de estos rasgos se daban también, aunque en menor intensidad–, cabe señalar que sí había una verdadera *sopa de letras* de pequeños partidos, como llegó a calificarse.

A este respecto Manuel Fraile ha manifestado lo siguiente:

> "*Realmente el resultado de las elecciones demostró que se habían cumplido esos objetivos. De las más de doscientas siglas que habían concurrido a esas elecciones, sólo siete partidos obtuvieron representación parlamentaria* (...)".[545]

De hecho, aparte de los partidos políticos de ámbito local, únicamente *sobrevivieron* cuatro partidos de ámbito nacional: UCD, PSOE, PCE y PP; es más, a medio plazo solo perdurarían tres, uno de ellos, PCE/IU, con bastantes dificultades, pues siempre ha tenido que moverse a contracorriente. Esto se debe fundamentalmente a la desigualdad del valor y del resultado del voto.

Se comprende bien la argumentación citada *ut supra* que se dirige a no caer en la problemática de la II República, la cual llegó a considerarse como un "antimodelo".[546] En este sentido, puede observarse que en la II República ningún partido llegó a superar

[544] Presno Linera, Miguel Ángel, "El 15M y la democracia real", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N. 25, 2012, pp. 38-49. *La Vanguardia*, 17 de julio 2013, http://www.lavanguardia.com/politica/20110903/54198124178/la-viabilidad-de-las-propuestas-indignadas-sobre-un-nuevo-sistema-electoral.html [Consulta: 18/03/2014].

[545] Fraile Clivilles, Manuel, "Los sistemas electorales", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 497-520; p. 515.

[546] Montero Alonso, José, Llera Ramo, Francisco José y Torcal Loriente, Mariano, "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Revista española de investigaciones sociológicas*, N. 58, 1992, pp. 7-56; p. 48.

el 23% de los escaños.[547] No obstante, habría que añadir algunas matizaciones a este periodo histórico, como el siguiente hecho:

> "(...) *la sensibilidad del sistema electoral ante los cambios del electorado magnificaba extraordinariamente su traducción parlamentaria, lo que provocó cambios pendulares en la composición de las Cámaras de una legislatura a otra*".[548]

Sin perjuicio de todo lo apuntado *ut supra*, un aspecto decisivo se encuentra en que en la II República, se vivía, entonces, en el contexto de la gran crisis económica mundial que acrecentó la dificultad de los diversos regímenes democráticos para conseguir gobiernos sólidos y estables, donde, además, el totalitarismo nazi se preparaba para la guerra. Igualmente cabe añadir el que en aquel momento histórico se daban, en nuestro país, ciertas características: había una pasión y una polarización fortísimas, existía una gran intolerancia, una tradicional falta de sentimiento constitucional, intentonas revolucionarias, tradición de golpismo militar… Todo ello se agravaba con nuestros problemas cronificados de analfabetismo, pobreza, ruralidad, dualidad social, a lo que hay que añadir el peso que entonces tenían ideologías totalmente excluyentes (desde fuerzas totalmente reaccionarias que terminarían aglutinándose, con más o menos pasión o incluso reticencias, en el franquismo, hasta el comunismo proestalinista o el anarcosindicalismo revolucionario), este tipo de ideologías mostraba, en definitiva, el mosaico de una realidad convulsa plagada de tensiones de índole social, política, militar, religiosa y nacionalista de muy difícil solución.[549]

Todo ello dificultaba que el régimen republicano pudiera salir adelante, incluso, con independencia de las virtudes y defectos del modelo electoral, el cual, además, acentuaba los cambios en los resultados electorales y, por consiguiente, podía también empujar hacia alianzas que concluían en la formación de "frentes", y por consiguiente acentuó aún más la ya enorme polarización de aquella situación política, como

[547] *Ibidem*, p. 12.
[548] *Ibidem*, p. 12.
[549] La mayor parte de estos factores se reiteran en la historiografía, así pueden verse buena parte de los mismos en Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Ed. Planeta, Barcelona, 1985, pp. 121 y ss.

precisamente aconteció.

En la España de hoy las disfunciones son en buena parte muy distintas. Hay una desafección ciudadana e, incluso, un malestar con respecto a los representantes políticos, sobre todo con los que han venido dominando el sistema político. En este ambiente, sería muy importante generar una mayor vinculación con el sistema político. Para poder conseguirlo, se hace imprescindible fortalecer los elementos democráticos de dicho sistema.

Recapitulando, se señala que las deficiencias que cercenan la representatividad, que además contradicen la proporcionalidad y la igualdad del voto reconocidas en la Constitución, suponen una contradicción en el seno de la propia Carta Magna, ante la imposibilidad de encajar tales enunciados con la circunscripción provincial y el acotamiento del número de Diputados.

Ante todas estas deficiencias señaladas, tal necesidad de reforma se ha hecho insoslayable, en este sentido, el constitucionalista Pablo Santaolaya ha señalado entre los problemas del vigente sistema electoral español los siguientes:

> "*– En primer lugar (...) una cada vez mayor desconfianza social en la limpieza del procedimiento electoral y, en consecuencia en la funcionalidad de las elecciones, en el carácter representativo del Estado y en definitiva del conjunto de derechos fundamentales que tiene su base en el derecho de sufragio, que puede provocar un peligroso abandono del sistema por capas crecientes de ciudadanos.*
>
> *–En segundo lugar, un progresivo aumento de la conflictividad jurídica* (...)".[550]

Dada la próxima confrontación de cuatro partidos con posibilidades de logros relevantes a nivel nacional –además de los partidos de ámbito autonómico–, es muy posible que los recursos vayan a incrementarse.

[550] Cfr. Santaolaya Machetti, Pablo, "La crisis del procedimiento electoral español", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 445-460; p. 452.

Por todo ello, este profesor añade:

"*Ante una panorama así, son posibles dos tipos de actitudes por parte de quien tiene la posibilidad de resolverlo* (...):

– Continuar aferrados al procedimiento electoral vigente (...).

–Afrontar una nueva configuración global del procedimiento electoral, abandonando un modelo que parece haber agotados su ciclo y recomponiendo el consenso político inicial logrando con ello reducir al máximo la conflictividad jurídica y restituir en definitiva la confianza social en este básico instrumento".[551]

13.2. ESPECIAL REFERENCIA AL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO APROBADO EN 2009

Poco después del segundo triunfo consecutivo del Partido Socialista en 2008, liderado por Rodríguez Zapatero, se solicitará un Informe sobre posibles modificaciones del sistema electoral español con el fin de mejorarlo. Como consecuencia de tal petición, es emitido el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009. Dicho Informe ha supuesto una referencia completa e importante para los estudiosos del sistema electoral español.[552]

El análisis contenido en el Informe, arranca de la petición de que se estudien posibles mejoras en aras de "*incrementar la calidad democrática del sistema político y facilitar el ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos*", con la condición de moverse dentro del marco constitucional, tal como se recoge en su Introducción.[553]

[551] Cfr. *Ibidem*, 452.
[552] Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, p. 154. El Informe estudia las propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados, al que se añade "un estudio sobre las posibles vías para incrementar la proporcionalidad en las elecciones a las Cortes Generales que el Consejo solicitó a de dos reconocidos especialistas", concretamente a Montero Gibert, Ramón y Riera Sagrera, Pedro, este Estudio se ubica dentro del Informe como Anexo II.
[553] *Ibidem*, p. 4.

En el propio Informe ya se viene a reconocer la existencia de defectos en el sistema electoral, que según la propia terminología utilizada, ha desembocado en "*enojosas diferencias en el valor del sufragio, en función de la circunscripción en que se deposite el voto o de la candidatura en cuyo favor se emita*", en consecuencia, se irá afrontando, en el mismo, la tarea de analizar diversas alternativas con el objeto de subsanarlos, las cuales, en líneas generales, se vienen proponiendo desde diversos ámbitos.[554]

Entre las aportaciones del Informe cabe citar diversas posibilidades para modificar la estructura del voto. Entre las mismas se encuentra, bien la posibilidad de desbloquear o abrir las listas electorales, bien la adopción de alguna otra técnica específica de voto preferencial; se analizan también otras posibilidades como la de disminuir el número de representantes obligatorios por circunscripción de dos a uno, la de aumentar el número de Diputados y la de establecer una fórmula electoral más proporcional que la fórmula D´Hondt.

De este modo, dentro de las propuestas de reforma del sistema electoral que son aportadas desde la doctrina, una de las medidas se refiere a que el número mínimo, en cada circunscripción provincial, disminuya de dos escaños a uno (en las provincias más pequeñas). Esto se reconoce como constitucionalmente posible en el Informe del Consejo de Estado.[555] De esta manera, se recortaría la diferencia de representatividad que existe entre las circunscripciones pequeñas –que resultan las más beneficiadas–, con respecto a las más grandes, dado que serían más los escaños a repartir en proporción a la población.[556]

En lo que se refiere a tal posibilidad de modificación, con el fin de asignarse un solo escaño obligatorio por cada circunscripción provincial, el máximo Órgano Consultivo apunta que podría efectuarse a través de la mera reforma legal de la asignación mínima de dos diputados por circunscripción electoral efectuada por el artículo 162.2 de la LOREG. Pues el antedicho umbral mínimo se establece mediante el mero desarrollo legal del artículo 68.2 de la Constitución; mientras que en esta Norma

[554] *Ibidem.*
[555] *Ibidem*, p. 175.
[556] *Ibidem*, p. 156.

superior simplemente se hace referencia a un mínimo inicial sin determinarlo cuantitativamente.

La adopción de esta última posibilidad tiene una desventaja, que profundizaría la tendencia mayoritaria en esas provincias. Sin embargo, en un balance global sería positivo, dado que incrementaría la representatividad por suponer una considerable mejora en la igualdad del voto y en la proporcionalidad. Precisamente esas mejoras explican las diversas manifestaciones doctrinales en favor de tales cambios.

Dentro de esta posición, el profesor de Derecho constitucional, Carlos Vidal, lo sintetiza con una claridad meridiana al aseverar que se gana mucho más en proporcionalidad que lo que se pierde al aumentar los rasgos de carácter mayoritario en tales provincias.[557]

Cabe considerar que esta reforma, aunque fuera globalmente positiva por mejorar sumamente la deficiencia en la representatividad, así como la desigualdad del voto que contradice el Derecho comparado, aumentaría ciertos rasgos de un sistema mayoritario, lo que a la postre supondría ahondar aún más la contradicción con el reconocimiento en la Constitución de un sistema proporcional.

Además de dicho cambio sobre la representación mínima provincial, se pone de relieve en el Informe del Consejo de Estado otro posible cambio que consistiría en llevar a cabo un incremento del número de diputados del Congreso. En la actualidad, el número es de trescientos cincuenta, según se ha desarrollado en el artículo 162.1 de la LOREG. Situándonos dentro del marco constitucional, este incremento por vía legislativa habría de moverse dentro del techo de los cuatrocientos diputados determinado en el artículo 68.1 de la Constitución.

Tal incremento se justifica argumentando que un número excesivamente reducido de miembros dificulta la obtención de una proporcionalidad razonable (dadas las otras variables fijadas, especialmente la de la dimensión de la circunscripción electoral).

[557] Vidal Prado, Carlos, *El sistema electoral español Una propuesta de reforma*, Ed. Método, Granada, 1995, p. 159.

Con respecto al tamaño del Congreso, habremos de prestar atención a la evolución histórica de la *ratio* entre representados y mandatarios, pues dicha relación se ha incrementado de forma exponencial con respecto a lo que sucedía a principios del siglo XIX.

En el caso concreto de España, la relación existente entre el número total de habitantes (46.439.864 personas)[558] y el de Diputados de la Cámara Baja (350) es aproximadamente de un parlamentario por cada 132.000 habitantes aproximadamente. Se trata, pues, de una proporción sensiblemente superior a la media europea, que se ubica en torno a los 50.000.[559]

Cabe poner algún ejemplo de otros países europeos en los que se observa que es claramente inferior a la de los miembros la Cámara de los Comunes del Parlamento británico (650),de la Asamblea Nacional francesa (577), del *Bundestag*(622) o la *Camera de Deputati* italiana (630).[560]

Teniendo en consideración estos datos, cuando se elabora la LOREG ya hubo enmiendas en favor de elevar el número de diputados a cuatrocientos, a los efectos de conseguir mayor proporcionalidad. No obstante, el acuerdo de los dos grupos parlamentarios más importantes (AP y PSOE) sobre este aspecto vendría a suponer el que no se llegara a incluir en el texto definitivo (artículo 162.1 de la LOREG).

Con respecto a esta cuestión cabe señalar que una relación muy descompensada de tal *ratio* potencia la distancia entre los representantes y los representados. Precisamente por ello, para afrontar los mayores problemas del sistema electoral, en el Informe del Alto Órgano Consultivo, se incluye el incremento del número de diputados a 400, dentro de las diversas alternativas en aras de conseguir una mayor proporcionalidad en el prorrateo de los escaños en las diversas circunscripciones electorales, compensando así especialmente la penalización tan dura que sufren los

[558] Cifras de población provisionales del Instituto Nacional de Estadística, 1 de enero de 2015, http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm [Consulta: 05/07/2015].
[559] Cfr. en el sitio web del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2 [Consulta: 10/01/2015].
[560] Artículo 56 de la Constitución de la República Italiana de 1947, Gazzetta Ufficiale del 27 diciembre de 1947.

terceros partidos de implantación estatal; precisamente esta alternativa ha sido barajada por un importante sector doctrinal.[561]

En esta línea, Carlos Vidal Prado ha resaltado lo siguiente:

> "*En la propia Constitución se concretan, fundamentalmente, dos elementos decisivos para la configuración del sistema electoral: la circunscripción provincial y el tope de 400 diputados. Estos dos elementos conjuntamente, van a provocar que la gran mayoría de las circunscripciones en España sean muy pequeñas y que, por tanto, resulte difícil que las fórmulas proporcionales actúen eficazmente en nuestro país. Si a ello unimos la necesidad de fijar un número mínimo de diputados por provincia, al hacer la distribución nacional, nos podemos encontrar con que no podemos lograr el valor igual de cada voto*".[562]

En el marco de esta posibilidad de ampliar a 400 diputados, cabría una modalidad específica consistente en repartir los cincuenta escaños adicionales en función exclusiva de los restos formados a nivel nacional con los sufragios que van perdiendo en cada circunscripción provincial.

Tales modalidades de reformas expuestas suponen mejoras interesantes y apreciables en cuanto a la representatividad del Congreso. Además, no supondría sino avanzar hacia la homologación con otros países de la Unión Europea. En este sentido, puede observarse que las segundas cámaras de diversos Estados en el espacio de la Unión tienen una proporción *cuasi* exacta de miembros de la Cámara en relación con su población. Así pues, Alemania tiene 598, los cuales han venido teniendo hasta la fecha

[561] Se ha reiterado en la doctrina la posibilidad del aumento a 400 diputados, puede verse en Miguel Ángel Presno Linera, "Aumento del número de diputados a 400 y rebaja del número mínimo a elegir en cada circunscripción a 1", *Debates constitucionales*, N. 6, 2004. p. 285. Urdánoz Ganuza, Jorge, "La desigualdad del voto en España", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N. 13, 2009, (Ejemplar dedicado a: *Desafíos de la igualdad, Desafíos a la igualdad*, coord. Ruiz Miguel, Alfonso yacía Morillo, Andrea), págs. 271-290; p. 284.

[562] Vidal Prado, Carlos, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Ed. Eunsa, Pamplona, 1993, p. 203.

actual cierto aumento con el "exceso de mandatos"; el Reino Unido, 650; Francia, 575; Polonia 460; y Suecia 349.[563]

No obstante, cabe hacer alguna matización. En este sentido, el aumento del Congreso a cuatrocientos diputados podría ser malinterpretado por la sociedad española, dados los ajustes que ha sufrido la mayoría como consecuencia de la crisis de 2008. Por ello, sería razonable incrementar el número a un mínimo de 400, sobre todo si se quiere adoptar el modelo alemán para no caer en distritos excesivamente grandes. Esto parecería adecuado si, a su vez, se complementa con alguna medida compensatoria, como podría ser la de suprimir el Senado, sobre todo teniendo en cuenta las funciones tan escasísimas que la Cámara alta ha venido desempeñando.[564]

En todo caso, no cabe olvidar que se puede conseguir una mayor representatividad, con proporcionalidad e igualdad, mediante distintas técnicas, manteniendo el número de miembros del Congreso, pero, eso sí, alterando la circunscripción.

Siguiendo con el mismo objetivo de analizar la mejora de la proporcionalidad y de la igualdad, intentando compensar el constreñimiento constitucional de la circunscripción provincial, dentro de las propuestas ya mentadas del Informe del Consejo de Estado, también se abordan en el mismo otras propuestas que se han ido planteando desde diversos sectores, como las referidas a la sustitución de la fórmula D´Hondt por otras más proporcionales, además de otras como la supresión del tope electoral del 3%.[565]

[563] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 49.

[564] Dentro de la doctrina ha habido propuestas de eliminar la institución del Senado, como ha efectuado Javier Tajadura al afirmar que "(…) *La única reforma verdaderamente útil de la misma es su supresión*, "La reforma del Consejo General del Poder Judicial",*DiarioVasco.Com*, 6 de febrero de 2012, véase http://www.diariovasco.com/v/20120206/opinion/articulos-opinion/reforma-consejo-general-poder-20120206.html [Consulta: 29/07/2015].

[565] Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, pp. 156 y ss.

Con respecto a dicha fórmula D´Hondt, en la doctrina se observan algunas matizaciones, así por ejemplo, Vidal Prado, coincidiendo con buena parte de la opinión pública rechaza la fórmula D´Hondt por "*los fuertes desequilibrios que genera*".[566]

Sin perjuicio de lo anterior, la mayoría de la doctrina sostiene que la influencia que puede llegar a tener dicha fórmula es solo relativa. En este sentido, los expertos Nohlen y Schultze consideran lo siguiente:

> "*El sistema D´Hondt, a diferencia de otros sistemas electorales de distribución de escaños, favorece ligeramente a los grandes partidos en detrimento de los partidos pequeños, pero, en contra de lo que suele afirmarse, no conduce a la concentración del voto en pocos partidos, ni a la formación de grandes partidos o de coaliciones electorales*".[567]

Es verdad que la fórmula D´Hondt, dentro de los sistemas electorales proporcionales, es de las menos proporcionales y, en consecuencia, si se quiere hacer alguna reforma permaneciendo dentro de los límites constitucionales, modificarla podría ser uno de los aspectos que, añadido a otros, evidentemente coadyuvaría a mejorar el sistema electoral. Dicho esto, como señala un amplio sector doctrinal, tal fórmula no es por sí misma la causa de la desproporción en nuestro modelo electoral. De hecho, con la misma puede conseguirse una plena igualdad del voto, así como una gran proporcionalidad.

Precisamente, puede observarse que la fórmula D´Hondt se utiliza en países con sistemas electorales de gran proporcionalidad, como Finlandia y Holanda. En este último país, la Fórmula D´Hondt apenas tiene repercusiones, pues la mayoría de los votos se aprovechan y, en consecuencia, hay muy pocos restos que repartir.[568]

De hecho, si se aumentara la dimensión de la circunscripción electoral, como consecuencia de determinadas medidas que tuvieran por objetivo evitar la excesiva

[566] Vidal Prado, Carlos, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Ed. Método, Granada, 1995, p. 242.
[567] Nohlen, Dieter y Schultzer, Rainer-Olaf, "Los efectos del sistema electoral español sobre las relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 30.
[568] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p.109.

fragmentación, cabría mantener la fórmula D´Hondt, pues así podría cumplir perfectamente tal objetivo sin vulnerar otros principios básicos. Sin embargo, con las circunscripciones electorales actuales, da lugar a una falta de representatividad muy grave.[569]

Del análisis del Informe del Consejo de Estado sobre las reformas del sistema electoral expuestas en él, se desprende que, combinándolas, tendrían determinados efectos positivos. En síntesis, serían los que se señalan a continuación.

En primer lugar, disminuiría la proporción de los escaños obtenidos por los dos grandes partidos políticos de ámbito nacional y por los nacionalistas mayoritarios, dado que el sistema electoral funciona como un juego de suma cero, donde el porcentaje que matemáticamente ganan unos lo pierden otros. Esto supondría, en líneas generales, necesitar más apoyos parlamentarios para formar gobierno.

En segundo lugar, se acrecentaría el porcentaje de escaños obtenido por los partidos minoritarios, especialmente de los partidos minoritarios de ámbito nacional, que son los verdaderamente discriminados en el sistema electoral español.

En tercer lugar, adoptando las propuestas que se han señalado del Informe, algún otro partido político que con la regulación actual no ha podido obtener representación sí le resultaría posible obtenerla.

Sin perjuicio de lo antedicho, es importante no pasar por alto el que, a pesar de que se materializaran dichas propuestas, nuestro país seguiría siendo de los países menos proporcionales, en comparación con los que tienen una representación proporcional, tal y como se reconoce en el propio Informe.[570]

[569] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p. 94.
[570] Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, p. 195.

Este reconocimiento del propio Consejo de Estado, teniendo en consideración el número de escaños, precisamente refuerza el argumento relativo a que las circunscripciones tan pequeñas van a ser incompatibles tanto con el logro de una adecuada proporcionalidad, como del principio de igualdad. No cabe olvidar que cuanto mayor es la circunscripción más proporcional será el resultado, y a la inversa, cuanto más pequeña es la circunscripción menos proporcionalidad habrá.

Precisamente por eso, en bastantes propuestas se incluyen mecanismos dirigidos a paliar la falta de proporcionalidad, lo cual lógicamente supone una cierta mejora. Pero no puede ignorarse que si se mantiene el tamaño de la circunscripción consagrado en la Constitución no se actúa en la raíz del problema, que es precisamente lo único que permitiría solucionarlo de forma plena.

CAPÍTULO 14. OTRAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD REFORMANDO LA CONSTITUCIÓN: EL REPARTO PROPORCIONAL

Del mismo modo que hemos visto propuestas de reformas del sistema electoral respetando la Constitución, existen otras alternativasque han sido elaboradas desde diversos ámbitos, fundamentalmente desde la doctrina, dirigidas igualmente a solventar los defectos del sistema electoral, pero estas otras alternativas, las cuales se analizarán *infra*, se caracterizan por tener un elemento en común, la necesidad de reformar la Norma Suprema.

Parece claramente observable cómo, en la mayoría de las propuestas se parte en general de un diagnóstico similar. Ciertamente, los rasgos que suscitan más críticas al sistema electoral se vinculan tanto a la falta de igualdad de voto, como a la falta de proporcionalidad. Ello se debe a que como consecuencia de estos defectos, a lo largo del tiempo transcurrido en nuestra democracia se han venido dando incesantemente resultados injustos en demasía.

Puede añadirse algún otro ejemplo de tales injusticias, como el acontecido con las Elecciones Legislativas del 9 de marzo de 2008, donde el Partido Nacionalista Vasco con 303.128 votos obtiene seis diputados, mientras que Unión Progreso y Democracia con un número de votos similares, 306.079, únicamente obtiene un diputado o, Izquierda Unida, con más del triple de votos que las dos formaciones citadas, concretamente 969.946, solo consigue dos diputados. Es decir, un diputado le supone al PNV 50.540 votos, mientras que a UPyD le cuesta 306.079 votos o a IU le supone aún más, 481.520 votos.[571]En síntesis, a IU, en su condición de tercer partido de ámbito nacional, le ha costado el diputado casi un 1.000% más que al PNV, lo cual contradice

[571] Véase en el Sitio Web del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/2008.htm [Consulta: 20/03/2013].

totalmente el enunciado jurídico de la igualdad del voto.[572]

Otro ejemplo de resultado injusto puede observarse en las siguientes Elecciones Generales, celebradas el 20 de noviembre de 2011, en las cuales el Partido Popular con 10.061.311 votos, obtuvo 170 diputados, la Coalición AMAIUR, con 334.498 votos, obtuvo 7 diputados, la Coalición Izquierda Plural, con 1.685.991, obtuvo 11 y finalmente Unión, Progreso y Democracia, con 1.143.225 votos, obtuvo 5 diputados.[573]

Esto supone que el PP únicamente ha necesitado 59.184 votos por escaño, menos aún AMAIUR, que ha obtenido escaño por cada 47.785 votos, mientras que a Izquierda Plural dicho coste le ha supuesto 153.272 votos. En cuanto a UPyD, el coste por diputado alcanza la cifra de 228.645 votos, es decir le ha supuesto casi un 400% más que a AMAIUR.[574] Por tanto, se infiere igualmente que el sistema electoral da lugar a unas diferencias gravemente desproporcionadas entre las diversas fuerzas políticas.

Tal falta de representatividad implica muchos efectos negativos; aunque, sobre todo, los grandes perjudicados de manera directa son los terceros partidos de ámbito nacional. De este modo, cabe observar que desde 1982 hasta la crisis política actual ningún nuevo partido político de ámbito nacional ha conseguido representación parlamentaria. Concretamente ha habido que esperar hasta 2008, para que UPyD la consiguiera, posteriormente lo han logrado Ciudadanos y Podemos. Esta obstaculización que en general se ha venido dando a las formaciones políticas nuevas constituye una de las manifestaciones del anquilosamiento de nuestro sistema político.

Con respecto a los partidos perjudicados, el experto Alfonso Fernández-Miranda ha señalado que son siempre los partidos minoritarios con un voto repartido y no concentrado en circunscripciones específicas. El PCE/lU en todas las elecciones; el PSP en 1977; UCD en 1982; el CDS en 1982, 1986 y 1989. El castigo recibido por todos estos partidos es "severísimo" y llega hasta la desviación de -80,08% del CDS en las

[572] *Ibídem.*
[573] http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=20/11/2011
[574] Véase en el Sitio Web del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=20/11/2011 [Consulta: 20/03/2013].

elecciones de 1982. La penalización más relevante, "*por su continuidad y persistencia en las ocho elecciones, es la del PC-lU:-41,81%, -38,99%, -71,57%, -41,12%, -46,46%, -62,26%, -43,08% y-58,04%*".[575] Esta desviación (calculada con respecto a la media), se traduce en unos costes excesivamente elevados, que pueden considerarse inaceptables, así, si se compara tal coste con el de los partidos beneficiarios del sistema electoral, se observa que el escaño le llega a costar hasta un 1.000% más que a alguna fuerza política beneficiaria, como ocurrió en las Elecciones Generales de 2008.[576]

El citado autor precisa que para "*el PCE/lU lo normal va a ser el que se requieran circunscripciones de más de siete escaños para la obtención de uno*", salvo alguna excepción como en Cataluña, dada la fuerza del PCE/PSUC, que hasta ahora ha venido teniendo, y la mayor pluralidad partidista con el hecho nacional.se analizarán *infra.*[577]

Dadas las deficiencias apuntadas *supra*, se plantean determinadas reformas. En este sentido, en el Informe del Consejo de Estado referido se aborda con gran claridad toda esta problemática. En este exhaustivo documento se alude a la existencia de algunas propuestas, como la referida a la elección de una parte de los diputados en una circunscripción nacional, a lo que se añadiría la posibilidad de sumar restos de otras circunscripciones electorales.[578] Sin embargo, consideramos que para esto último se

[575] Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135; p. 31.
[576] *Ibidem*, p. 32.
La desviación típica es demasiado elevada, refleja esa falta de igualdad del voto y una desproporcionalidad. Tal concepto estadístico de desviación típica mide el promedio de dispersión de variables cuantitativas con respecto a la media, es decir, mide cuánto tienden a alejarse los valores concretos con respecto al promedio. La desviación típica será menor o mayor en función de la concentración o dispersión de los datos con respecto a la media, puede ser cero o positiva, pero nunca da un resultado negativo. La varianza es otro concepto estadístico que mide igualmente la dispersión de las variables, pero en este caso se elevan al cuadrado. Por tanto, la desviación típica equivale a la raíz cuadrada de la varianza. Para un desarrollo a este respecto, véase en monografias.com S.A., http://www.monografias.com/trabajos89/desviacion-estandar/desviacion-estandar.shtml [Consulta: 16/09/2015]; Expansión, Unidad Editorial Información Económica S.L., 2015, http://www.expansion.com/diccionario-economico/desviacion-tipica.html, [Consulta: 16/09/2015].
[577] *Ibídem*, p. 32.
[578] Estas posibilidades de distribución de escaños Las posibles técnicas de distribución de escaños han sido tratadas por diversos autores como Martínez-Pujalte, Antonio-Luis, *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuesta de reforma*, Universidad Rey Juan Carlos, Ed. Dykinson, Madrid, 2010, pp. 176 y ss. Véase igualmente Lucas, William, "The Apportionment Problem", Ed, Brams S.J. y Lucas F. y Straffini, P. D., *Political and Related Models*, Nueva York, Sfringer, 1983, pp. 358-396. Y, por último, Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas,

requeriría reformar la Constitución, puesto que supondría la alteración de las circunscripciones electorales.

Otra posibilidad, inspirándose en el sistema electoral alemán, pasa por proponer diversas variantes. Una de ellas, formulada incluso en el ámbito parlamentario,–que a pesar de su posición también implicaría reformar la Constitución–, supondría la combinación de dicha circunscripción nacional con una circunscripción cuyo ámbito coincidiera con el de cada una de las Comunidades Autónomas, además de la supresión de la representación mínima inicial y el aumento del número de diputados a cuatrocientos, de modo que ciento noventa y ocho fueran elegidos a nivel autonómico –en proporción a la población–, dos en Ceuta y Melilla y los restantes doscientos en una única circunscripción de carácter nacional entre las candidaturas que hubiesen obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de Comunidades Autónomas que sumasen al menos el 65% de la población oficial de España.[579]

En síntesis, se considera aquí que todas las propuestas que supongan alterar el concepto de circunscripción electoral –la cual se caracteriza por su independencia a la hora de conseguir representantes–, sí que implicarían la reforma de la Constitución.[580]

Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013.

[579] Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, p. 157.

[580] Véase la definición de circunscripción electoral de Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007, p. 221.

CAPÍTULO 15: POSIBLES MEJORAS CONSTITUCIONALES ESPECIFICAS DIRIGIDAS A AMPLIAR LA CIRCUNSCRIPCIÓN PARA MEJORAR LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO Y LA REPRESENTATIVIDAD

15.1. CIRCUNSCRIPCIONES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

La circunscripción es un elemento esencial del sistema electoral; así, en el sistema español es lo que básicamente conlleva una desigualdad de voto y una falta de proporcionalidad, por ello resulta imprescindible ampliarla.

La importancia de la circunscripción queda muy bien reflejada a través de una aseveración como la que sigue:

> "*La circunscripción electoral es la pieza más sensible del sistema electoral hasta el punto de que un cambio aparentemente menor en la misma, es capaz de trasformar un sistema proporcional en un sistema mayoritario, pudiendo hacer pensar incluso que se ha cambiado de sistema*".[581]

Sobre la necesidad en general de reformar las circunscripciones electorales, Nohlen nos recuerda una premisa jurídica mediante las siguientes palabras:

> "*Las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre*".[582]

Son numerosos los especialistas, como Rae, que han mostrado cómo incide el tamaño de la misma. En tal sentido cabe afirmar que cuanto mayor sea su tamaño, más

[581] Corona Ferrero, Jesús Mª, "Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral", Revista Asamblea, N. 26, pp. 39-67; p. 39.
[582] Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de cultura económica, México, 2004, p. 52.

proporcionalidad se podrá lograr.[583] Rae específica que existe una estrecha relación entre el tamaño de la circunscripción y la proporcionalidad de los resultados. Incluso llega a formular que la relación entre la proporcionalidad y la magnitud de la circunscripción es curvilínea, en el sentido de que según crece la circunscripción, se incrementa tal proporcionalidad, aunque tal incremento tiende a ser progresivamente decreciente.[584]

Como es lógico, en España la pequeña magnitud de su circunscripción merma la proporcionalidad. Igualmente cercena el principio de la igualdad del poder del sufragio que, a la luz del Derecho comparado, puede observarse *a sensu contrario* cómo ha quedado plenamente consagrado en la mayoría de los países democráticos. También ha quedado reconocida la igualdad del poder del voto en el Derecho Internacional, lo cual aplicándolo al sistema político español, abarcaría al Congreso de los Diputados, a los Parlamentos regionales y a la representación local, únicamente podría excluir al Senado. En este sentido, se contradicen los parámetros de la OSCE y del Consejo de Europa, que insta a que haya una repartición "igual" de los escaños en función de la población; para ello establece una desviación máxima, bien del 10%, bien, excepcionalmente, del 15%.[585]En cuanto al Derecho comparado se observa en los países del ámbito de la Unión Europea que el trazado de las circunscripciones debería hacerse "de manera imparcial".[586] De hecho, las directrices adoptadas en el Grupo de Europa parten de que la interpretación de esta imparcialidad ha de efectuarse de una manera especialmente rigurosa. En tal sentido, cabría inferir que la antedicha exigencia debería extenderse no solo al mero trazado físico sino a cualquier elemento que pudiera igualmente contradecir tal imparcialidad exigida.

Se recuerda aquí que el sistema electoral español (con sus circunscripciones electorales), se elaboró, justo al contrario, es decir, de manera parcial, pues precisamente, una de las finalidades de determinados procuradores durante la etapa

[583] Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p.19.
[584] Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, pp. 122 y 124.
[585] Consejo de Europa, Directrices Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev*.
[586] Consejo de Europa, Directrices Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev*, pág.7.

predemocrática, ya desde Arias Navarro era la de impedir el acceso de la izquierda, con respecto a la etapa dirigida por Adolfo Suárez, fue conseguir la mayoría absoluta en el Congreso contando tan solo con el 36 ó 37% de los votos.[587]

En consecuencia, en el sistema electoral español el precio del escaño va a ser radicalmente distinto de unos partidos políticos a otros, igualmente variará mucho el valor del escaño de una circunscripción a otra. Esto ha supuesto que se llegue a aseverar la siguiente formulación crítica:

"*Dime de dónde eres...y te diré cuánto vale tu voto*".[588]

Con el encorsetamiento de la circunscripción electoral prácticamente –dejando a salvo condiciones excepcionales–, se veta el espacio a algún tercer partido del ámbito nacional como posible bisagra. Tal papel lo ejercen de manera casi exclusiva las fuerzas regionales centrífugas; las cuales por el hecho de concentrarse en algunas circunscripciones electorales tienen comparativamente pocos votos estériles.

Ampliar el tamaño de la circunscripción supondría la posibilidad de mejorar la proporcionalidad y, de paso, posibilitaría también abordar la falta de igualdad del valor del voto. De hecho, se puede afirmar como pauta general que, cuanto mayor sea la circunscripción electoral, más proporcional tenderá a ser el resultado, y viceversa, cuanto más pequeña es la circunscripción, menos proporcionalidad habrá.

Otro argumento que, por sí mismo, hace más necesaria la sustitución del ámbito provincial de las circunscripciones electorales por otro ámbito mayor (autonómico o nacional), se refiere a la evolución demográfica producida en España, pues tal evolución ha tendido progresivamente a concentrar la población en las urbes y a despoblar el ámbito rural, agudizando aún más las desigualdades relativas a la representación política entre las circunscripciones electorales menos pobladas y las más pobladas.[589] Ante

[587] Alzaga Villaamil, Óscar, "I rapportitra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". *En Il X aniversario della Constituzion espagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Ed. Giancarlo Rolla, Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche i Bancarie, 1989.
[588] Véase Gallur Santorum, Santiago y A. Lires Iglesias, Daniel, *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, año 11º, Universidad de La Laguna (Tenerife, Canarias), 2008.
[589] Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, p. 157.

situaciones como esta en el Derecho comparado, es bastante común ir alterando la representación en función del peso demográfico.

En el mismo sentido, cabe señalar que es perceptible que el ámbito provincial (cuando no coincide con una comunidad uniprovincial), no se corresponde sino con una mera entidad administrativa, donde sus habitantes no tienden a identificarla con sentimientos locales de cierta relevancia, como ocurre con los sentimientos regionales o nacionalistas.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse en cuenta que se aumenta la desigualdad entre circunscripciones al entrar en juego algún otro vector como la abstención, que incide más en las zonas rurales que en las urbanas. En líneas generales, la abstención es aquí superior a la de otros países; precisamente, esta tendencia ya viene dándose desde las primeras elecciones, a pesar de la ilusión que despertaron. Cabe resaltar que la abstención media es superior incluso a la de otros países del sur de Europa, comparativamente más homologables a España.[590] Otro de los rasgos relativos a la abstención se refiere a que es muy irregular a lo largo del tiempo. Esta ha oscilado, así hubo una mayor participación en las elecciones generales de 1982, al abstenerse solamente el 20,1%; con posterioridad, concretamente en 2008, el número de abstenciones se había incrementado al pasar al 26,5%; finalmente se llegó al 29,14% en a los comicios generales celebrados en 2011.En otros niveles, se constata la existencia de una mayor abstención, concretamente en las municipales y más aún en las elecciones europeas.[591]

La desproporción tan fuerte del valor del voto, que ya de por sí llega hasta diferencias del 600%, queda por tanto agrava con la abstención. Boix y Riba –en la misma línea que una serie de expertos–, señalan que en los distritos pequeños, que conforman una parte no desdeñable del electorado, la tasa de abstención es muy

[590] Montero Gibert, José Ramon, *Non-voting in Spain: some quantitative and attitudinal aspects*, *Working Paper* N. 22, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1990.
[591] Font Fabregas, Joan, "La abstención electoral en España: certezas e interrogantes", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, N. 71-72, 1995, pp. 11-40; p. 13. El País, 20-noviembre-2011, http://politica.elpais.com/politica/2011/11/20/actualidad/1321822852_117117.html [Consulta: 06/08/2015].

superior a la que existe en las grandes circunscripciones como Madrid y Barcelona.[592]Otro último aspecto ya aludido que agrava la situación es la tendencia demográfica al incremento de población urbana y decrecimiento de la población rural.

A este respecto, Toni Rodon resalta lo siguiente:

> "*El sesgo de participación actúa a favor de las elites que lo diseñaron, pertenecientes a UCD y premiando este partido.* (…) *el mecanismo actúa de la siguiente manera: UCD gana sistemáticamente en los distritos con menos participación, por lo que el «precio» por cada escaño es menor que el de los que ganan los otros partidos. Por el contrario, los otros partidos tienen su apoyo electoral en distritos con mayor participación, lo que resulta en un coste mayor por cada escaño. Este hecho, conjuntamente con el prorrateo, consolidan el llamado sesgo «conservador» en el sistema electoral español*".[593]

Entre las distintas propuestas referidas a la ampliación de las circunscripciones electorales, se encuentra la presentada en el Parlamento nacional, la cual supone en concreto la creación de una circunscripción de ámbito nacional en la que se elegiría una parte de los diputados, combinada con la sustitución de la provincia por una circunscripción cuyo ámbito sea el de la comunidad autónoma, la supresión de la representación mínima inicial; y el aumento del número de diputados a 400.De estos, 198 serán elegidos en el ámbito autonómico, dos en Ceuta y Melilla, y los 200 restantes en una única circunscripción nacional entre las candidaturas que hayan obtenido votos, los 200 restantes en una única circunscripción nacional entre las candidaturas que hayan

[592] Boix Serra, Carles, y Riba i Romeva, Clara, "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000, N. 90, pp. 95-128.
[593] Rodon i Casarramona, Toni, "El sesgo de participación en el sistema electoral español", Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, N. 126, 2009, pp. 107-125; p. 123.

obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de Comunidades Autónomas que sumen al menos el 65% de la población oficial de España.[594]

Recapitulando, una circunscripción de tipo autonómico permitiría potenciar la igualdad del valor del voto y la proporcionalidad. Serviría también para considerar tales elementos subjetivos, es decir, sentimientos y aspiraciones. Así, la representación territorial de ámbito autonómico –que precisamente incluye mucha tensión en alguna de las comunidades autónomas–, tendría el fin de poder canalizar el nacionalismo, existente en varias regiones, con el fin de que no quede excluido del sistema político. Incluso se le podría dar cierta prima razonable; entendiendo por tal que cumpliera con los estrictos parámetros, ya tratados, pertenecientes al Derecho internacional y al Derecho comparado.

15.2. CIRCUNSCRIPCIÓN DE ÁMBITO NACIONAL

Otra alternativa referida al aumento de la circunscripción electoral consiste en crear una circunscripción de ámbito nacional, la cual permitiría una representación

[594] Véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de Ley, nº 99-1, de 25/04/2008, presentada por el Grupo Mixto a instancia de UPyD; tiene el siguiente Artículo único:
"Uno (...) *1. El Congreso está formado por cuatrocientos Diputados* (...).
Dos (...) *2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de un Diputado. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado (...).*
Tres (...) *3. Los trescientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las circunscripciones electorales correspondientes en proporción a su población oficial, conforme al siguiente procedimiento:*
a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por trescientos cuarenta y ocho la cifra total de la población oficial de las circunscripciones peninsulares e insulares.
b) Se adjudican a cada circunscripción tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de la circunscripción por la cuota de reparto.
c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las circunscripciones cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor (...)".
Se propone la supresión del siguiente fragmento:
"*No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción*".
Asimismo, se propone adoptar el siguiente segmento:
"*La circunscripción electoral es la Comunidad Autónoma para 198 Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados en proporción a la población oficial de cada circunscripción. Los 200 Diputados restantes se elegirán en una única circunscripción de carácter nacional entre aquellas candidaturas que hubieran obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de Comunidades Autónomas que sumen al menos el 65 por 100 de la población oficial de España*".

política auténticamente igualitaria y proporcional. Por consiguiente, en lo tocante a estos rasgos, posibilitaría dotar de mayor legitimidad al sistema político. A ello se le puede añadir –dentro de las múltiples técnicas posibles para garantizar la gobernabilidad–, ciertas modulaciones, como una barrera electoral razonable que pueda eliminar los partidos políticos más pequeños, pero que a su vez siguiera permitiendo un nivel adecuado de igualdad y pluralismo.

Ante este cambio hacia la circunscripción de tamaño nacional, sí que podría darse con bastante probabilidad el que el nacionalismo periférico se considerara discriminado, o incluso excluido, ante las susceptibilidades que se vienen dando en alguna comunidad autónoma. Aparte de esta cuestión, no cabe olvidar las grandes ventajas que una circunscripción con este ámbito nacional aportaría al sistema electoral, en especial, desde el punto de vista de la objetividad, la igualdad y la funcionalidad. En todo caso, podría establecerse algún mecanismo compensatorio para favorecer razonablemente la concentración del voto, con el fin de que el nacionalismo periférico se sienta representado, pero dentro de los márgenes que hemos visto en el Derecho comparado, es decir, sin incurrir en una desigualdad inadmisible.

Dentro de la Unión Europea se utiliza dicha circunscripción única de ámbito nacional en algunos Estados, como los Países Bajos y Eslovaquia. A su vez, fuera del espacio de la Unión, cabe citar algún otro caso como el de Israel.

Este sistema puede dar resultados muy satisfactorios, como en el caso de Holanda, donde se eligen a sus 150 diputados. El único tope para obtener representación en la Cámara Baja es el número de votos válidos emitidos, divididos por 150; este cociente determina el coeficiente electoral (que en los últimos tiempos se acerca a los 60,000 votos). Cada múltiplo de este coeficiente electoral permite a un partido obtener un escaño adicional. Los restos escaños son distribuidos mediante el sistema D'Hondt, que se utiliza desde 1933, que supone un límite relativo a la fragmentación. Este sistema

ha posibilitado forjar esta democracia avanzada con coaliciones de gobierno, un fuerte consenso político y una homologación social.[595]

Otro caso que vemos el de Israel, país que nace de manera muy complicada, como consecuencia de un referéndum de la ONU en 1947. Es una república parlamentaria, por lo cual su Parlamento puede disolver el gobierno mediante una cuestión de confianza. El Parlamento es monocameral, la *Knesset*, que se compone de120 mandatarios. Estos son elegidos mediante una única circunscripción nacional.[596]En torno a la treintena de partidos concurren a las elecciones generales de 2015, en las que se elige un nuevo parlamento.[597]En 1992 se modificó la forma de elección del Primer Ministro, que se efectuará mediante elección directa, votándose así por primera vez en 1996, en concomitancia a la renovación de la *Knesset*. La elección directa del Primer Ministro no ha producido la simplificación del sistema político que se revocaría en 2001.[598]

De la treintena de partidos políticos que se presentan la mayoría no suelen superar la barrera del 3,25% de los votos que dan acceso a la Knesset; constituida por 120 diputados. En este caso, se considera necesaria alguna medida para evitar una excesivo multipartidismo. Parece evidente que en este caso la barrera electoral sí juega un papel imprescindible, si acaso hasta el momento presente ha sido insuficiente, dada la enorme polarización que existe en ese país. Precisamente tras una reforma en marzo de 2014 se aumentó desde el 2% para intentar superar el tradicional "crisol de partidos".[599]

[595] The Electoral Knowledge Network ACE, (Administración y Costo de Elecciones), http://aceproject.org/main/espanol/es/esy_nl.htm [Consulta: 18/06/2015].
[596] Martino, Antonio, Sistemas electorales,http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/SistemasEletorales.pdfp. 237.
[597] Riestra, Laura, "Las claves de las elecciones en Israel", EL PAÍS, Internacional, 17/03/2015 http://www.abc.es/internacional/20150317/abci-claves-elecciones-israel-201503160830.html [Consulta: 15/09/2015].
[598] Martino, Antonio, Sistemas electorales, http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/SistemasEletorales.pdfp. 237 y 238.
[599] Polikracia nació en diciembre de 2013 con el objetivo de aumentar el interés y el conocimiento sobre la política, tratando de mostrar la pluralidad ideológica que en ella existe. Se declaran independientes de partidos no estamos asociados a ninguna organizaciones políticas, http://www.polikracia.com/elecciones-en-israel-lo-de-siempre-pero-diferente/ [Consulta: 25/09/2015]

De hecho, desde la década de los 50 se han efectuado propuestas de reformas electorales. Una de las formuladas en aquella década consistía en crear 120 distritos elegidos mediante un sistema mayoritario como el modelo británico; dentro de sus promotores se encontraba David Ben Gurion, uno de los fundadores del Estado de Israel. Otras propuestas se han referido a la introducción de un sistema mixto, en el que se combinan aspectos del sistema proporcional y del mayoritario, se han referido la mayoría a combinar la elección directa de parte de los mandatarios en sus correspondientes distritos, con una elección proporcional del resto de los diputados. Con la formación del Gobierno de unidad nacional con el *Likud* en 1984, se intentó alcanzar un acuerdo de reforma electoral, pero no se pudo lograr.[600]

A la vista de la práctica pueden inferirse sus beneficios y sus inconvenientes. Por consiguiente, en el caso de que se quisiera adoptar esta circunscripción de ámbito nacional en España, se debería establecer alguna limitación razonable frente a la fragmentación parlamentaria. Esto equivale a limitar la fragmentación sin cercenar el pluralismo. En tal sentido, sí sería recomendable en este caso concreto controlar la fragmentación, como por ejemplo mediante la fórmula D'Hondt que con una circunscripción grande sería mucho menos distorsionadora y, sin embargo, ayudaría relativamente a evitar la fragmentación, que además se efectuaría de una manera más objetiva que con una circunscripción pequeña.[601] Existen incluso otras alternativas utilizadas para compensar la excesiva fragmentación favoreciendo la gobernabilidad (como, por ejemplo, dar una prima al partido ganador, como se realiza en algunos países como Italia o Grecia; sin embargo, tiene cierta controversia, incluso jurídica, y, en todo caso, debe ser muy ponderada).

[600] "Proposals for Electoral Reform in the Knesset", sitio web de la *Knesset English Homepage*, Copyright 2008, The State of Israel, http://knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_shi.htm [Consulta: 03/08/2015].

[601] La ley D'Hondt se ha considerado por un sector doctrinal, y en algún caso por la jurisprudencia comparada, como adecuada únicamente para las circunscripciones grandes; así pues, se ha llegado a declarar inconstitucional el que se aplique la fórmula D'Hondt a circunscripciones pequeñas. En este sentido, el Tribunal Constitucional bávaro ha declarado esta última posibilidad inconstitucional, porque así se favorecía al partido mayoritario, pudiendo llegara a alterarse la proporcionalidad en más del 10% del total de los escaños.

CAPÍTULO 16. ¿LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS?

16.1. APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE LAS LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS

Entre los diversos tipos de listas electorales, la lista cerrada y bloqueada supone el que no cabe ninguna otra elección al margen de optar por una de las papeletas. Puede afirmarse que en dicha lista el orden de candidatos es fijo, el elector únicamente tiene un solo voto posible y vota por la lista en conjunto. La lista cerrada y bloqueada es la que se utiliza en España y Portugal. Santaolaya Machetti ha afirmado que este tipo de lista que hoy en día tenemos en España ya se ha convertido en una excepción.[602]

Desde posiciones muy diversas se ha manifestado reiteradamente la consideración de que los partidos políticos tienen un predominio excesivo en nuestro sistema electoral, que además se expande por las Instituciones y diversos ámbitos. Esto, en lo que se refiere concretamente al ámbito electoral, supone la reducción del papel de los ciudadanos, puesto que simplemente tienen que ratificar las listas impuestas por las cúpula de los partidos políticos. Y es bien sabido que las posibilidades que tiene cada candidato de ir incluido en la lista correspondiente suelen estar en buena parte en función de la lealtad o vinculación con esa cúpula, incluso por encima de la trayectoria, valía o méritos del candidato. Esta situación viene mereciendo numerosas críticas por parte de la sociedad civil, medios de comunicación y la propia doctrina.[603]

Al ceñirse el voto, en realidad, a las pautas diseñadas por los partidos políticos, la exigencia de responsabilidad política individual, llegado el caso, por parte del elector

[602] Santolaya Machetti, Pablo, *De la reforma del sistema electoral a la de algunos aspectos del procedimiento*, Escuela de Práctica Jurídica, UNED - Introducción, INTECCA, Audio (14-04-2011), en el sitio web de la UNED, [Consulta: 09/10/2013].
[603] Fresno Linera, Miguel Ángel, "Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)", *Revista española de derecho constitucional*, Nº 104, 2015, págs. 13-48; p. 26.

resulta imposible, pues incluso se le hace difícil no votar a un indeseable o a quien ha tenido un comportamiento torticero, sin favorecer por ello a sus adversarios. Es decir, en tal caso, sus posibilidades de participación política durante prácticamente todo el periodo constitucional, han quedado reducidas a optar entre la abstención, el voto a quien se sabe que no va a conseguir representación, o, lo que sería aún peor, a los que se consideran adversarios, lo cual es difícil especialmente en el caso español si nos situamos, por ejemplo, en la hipótesis de la dicotomía izquierda-derecha o en la que se contrapone la unidad nacional frente a la independencia de una nacionalidad.

A este respecto, se ha llegado a señalar que el auténtico proceso electoral se encuentra más bien, con un carácter previo, dentro de los partidos políticos, afirmación que aun considerándola exagerada muestra cómo pueden llegar a considerarse las insuficiencias de nuestro sistema electoral. Tales insuficiencias llevan a la larga hacia el distanciamiento del ciudadano de la política, junto con un alto nivel de abstención.[604]

En esta cuestión, cabe citar a Nohlen cuando señala lo que figura a renglón seguido:

> "*Cuando el sistema electoral pierde legitimidad ante la crítica a la que sigue expuesto desde hace decenios —y es el caso de las listas cerradas y bloqueadas—, es oportuno pensar en alternativas*".[605]

Con respecto al Derecho comparado, puede observarse que otros sistemas electorales son muy bastante diferentes a lo señalado en el nuestro, así pues, tanto dentro de los proporcionales existen aquéllos que permiten algún tipo de voto preferencial, como en los sistemas mayoritarios, donde por definición se da una mayor posibilidad de elegir al elector. Por lo tanto, en ambas categorías cabe la posibilidad de que el ciudadano pueda ejercitar dicha clase de opción y por ende de poder exigir el ciudadano responsabilidad a sus mandatarios.

[604] Aubet Semmler, refleja estas críticas como puede verse en Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, 2000, p.100.
[605] Nohlen, Dieter, "La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, V. II, - 2014 (número monográfico sobre "Los Derechos Electorales y la Representación Política", Coordinador Dalla Via, Alberto), pp. 3-22; p. 31.

Frente al distanciamiento estudiado, existen numerosas propuestas, como las ya citadas, u otras, que propugnan alternativas como el desbloqueo y la apertura de las listas electorales. Estas alternativas supondrían que los votantes pudieran alterar el orden de candidatos establecido por los partidos políticos (listas desbloqueadas) o incluso confeccionar su propia lista con candidatos de diferentes partidos (listas abiertas) con el fin de acercar a los electores con sus representantes.

A este respecto María Garrote ha observado la existencia de "*una tendencia general a la personalización del voto en los sistemas proporcionales. En unos se combina la representación proporcional con elementos propios de un sistema mayoritario. En otros se actúa sobre la estructura de voto, estableciendo sistemas de voto personal o de listas desbloqueadas e incluso abiertas. En el sistema de voto personal, cada elector indica su orden de preferencia entre los candidatos presentados en su circunscripción, con independencia de su filiación política*".[606]

Tales técnicas preferenciales, que se utilizan en países de nuestro entorno, permitirían oxigenar el sistema político, al poner en manos de la ciudadanía mayor capacidad de incidencia frente a la actual tendencia de los partidos políticos a colonizar las Instituciones del Estado, en lo que se ha denominado el "Estado de partidos". Por tanto, sería una entre las diversas medidas que podrían ayudar a restablecer el vínculo roto entre los ciudadanos y sus representantes.

No obstante, el voto preferencial también tiene sus aspectos negativos, pues hay que reconocer que si esta clase de voto tiene un peso excesivo puede dar lugar a favorecer actuaciones corruptas, como las que pueden darse en relación con las pretensiones de los candidatos de obtener más posibilidades frente a sus competidores del propio partido político, prácticas clientelares y un localismo excesivo.[607] Otro de los

[606] Garrote de Marcos, María, "La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral", *Revista para el análisis del Derecho*, INDRET 4/2009, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2009, p. 22.
Uno de estos sistemas de voto personal es el denominado voto único transferible, se aplica en Irlanda y Malta. Tal sistema consiste en la atribución de escaños mediante recuentos sucesivos, basados en la obtención de una cuota electoral, que se calcula aplicando la variante Droop. Véase, Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 109 y 235-236.
[607] Garrote de Marcos, María, *op. cit.*, 2009, p. 24.

aspectos negativos se refiere a la excesiva dificultad del ciudadano para conocer a los candidatos de una lista. Por tanto, aunque el voto preferencial puede suponer un claro avance, su aplicación se debería abordar desde una posición adecuadamente ponderada, alejándose de posibilidades más radicales –pues como ya decía el filósofo clásico de la Antigua Grecia, Aristóteles, en el medio esta la virtud–,[608] y además técnicamente deben estar muy bien diseñadas desde el punto de vista técnico-jurídico.

Precisamente, para aprovechar las ventajas del modelo proporcional y evitar sus mayores inconvenientes, en esta Tesis se propone el modelo alemán, por entender que se sitúa en dicho lugar intermedio, además, con respecto a la dificultad que tiene el elector con relación al conocimiento de los candidatos al margen del voto al correspondiente partido no exige más que conocer al representante del distrito respectivo.

En esta línea, Nohlen opta por el voto uninominal de Alemania, frente a las listas desbloqueadas, exponiendo las siguientes palabras:

> "(...) *la gran ventaja es que esa técnica no abre una competencia intrapartidista. Es decir, la competencia en Alemania sigue siendo entre partidos políticos y no se abre a ningún ámbito de competencia intrapartidista. (...) dado que las experiencias en el mundo con las listas desbloqueadas son malas. La competencia intrapartidista en el acto electoral mismo provoca todo el problema de la financiación de las campañas, todo el problema de la financiación individual de los candidatos frente a la campaña por parte de los partidos políticos. La competencia intrapartidista es un elemento muy distorsionador de la vida política de un partido*".[609]

[608] Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro segundo, Capítulo VI, Ed. Ediciones Colihue, p. 30.
[609] Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 605-622; p. 618-619.

16.2. ¿MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN MÍNIMA DEL ELECTOR?

Con respecto a la excesiva hegemonía de los partidos políticos, cabe añadir a las medidas estudiadas que posibilitan más participación al ciudadano, alguna otra muy importante relativa a la posibilidad de realización de elecciones primarias. Tanto es así que hay una demanda social en este sentido, e incluso, es una de las más reiteradas cuando se trata de mejorar el nivel de democracia. Las elecciones primarias consisten en el proceso por el cual el electorado elige a sus nominados (o a sus líderes) quienes posteriormente se presentarán a las elecciones generales.[610]Como es bien sabido, la celebración de elecciones primarias implica que las personas que van a encabezar una lista electoral no serán elegidas por la cúpula de su partido político, sino por sus militantes, o incluso cabe también la posibilidad de extender tal posibilidad, como por ejemplo, a sus simpatizantes. Este tipo de elección implica que haya más competitividad para dirigir un partido y supone que el líder tiene menos poder sobre el partido.

En este orden de cosas, los especialistas Pablo Amorós y Socorro Puyhan reflejado con claridad las siguientes ventajas:

> "*Los procesos de primarias son cruciales para elegir buenos candidatos. Al igual que la competencia entre empresas contribuye a que las empresas innoven, la competencia en el proceso de nominación de un candidato contribuye a la creación de nuevos discursos y a la propuesta de medidas políticas más convincentes para el electorado. Conforme se amplía el electorado con voto en el proceso de primarias, los candidatos a ser nominados requieren más preparación. Desde este punto de vista, todos los procesos de primarias presentados son adecuados para fomentar la competencia entre candidatos Todos ellos permiten, en mayor o menor medida, que un gran grupo de ciudadanos participen en el proceso de elección de nominados*.[611]

Con respecto a las elecciones primarias, analizando el Derecho comparado,

[610] Amorós González, Pablo y Puy Segura, Mª Socorro, "Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos", Cuadernos Económicos de ICE, N. 85, Universidad de Málaga, pp. 65-79; p. 65.
[611] *Ibidem*, p.77.

puede observarse que surgen en Estados Unidos, país con gran tradición al respecto. Han permitido allí cierta compensación a la menor competencia entre partidos políticos.[612]

Siguiendo los citados especialistas las primarias pueden clasificase de la siguiente manera:

• Primarias partidistas, suponen que cada partido lleva a cabo de forma separada su elección primaria. En estas los candidatos de cada partido político compiten entre sí para ser nominados por dicho partido. A su vez, se dividen en las tres siguientes categorías:

–Primarias abiertas: no importa la afiliación del votante, cualquiera puede votar en la primaria de un partido, salvo la prohibición de votar en las primarias de más de un partido.

–Primarias cerradas: únicamente los votantes registrados con un partido pueden votar en la elección primaria de dicho partido.

–Primarias semicerradas: los votantes afiliados sólo pueden votar en las primarias de dicho partido, los votantes no afiliados pueden elegir votar en las primarias de uno de los partidos sin que esto requiera afiliarse a dicho partido.

•Primarias no partidistas: hay una única primaria en la que los candidatos, independientemente de su afiliación a un partido político o incluso no afiliados, compiten entre sí para ser nominados. Por ahora hay una única categoría:

–Primarias *top-two*: todos los candidatos se presentan a una única elección. Todos los votantes, afiliados o no, pueden participar en esta elección primaria. Aquellos dos candidatos que obtengan más votos pasan a la elección general. Éste es un tipo novedoso en EEUU, en el que se prescinde del partido político para llevar a cabo la nominación de candidatos. Este nuevo sistema persigue la búsqueda de más competencia entre candidatos.[613]

Se han ido extendiendo en otros países, así en Francia, fueron introducidas por el Partido Socialista. Allí, en las votaciones realizadas en la primera vuelta de las primarias los dos aspirantes que obtuvieron mayor número de votos fueron François

[612] *Ibidem*, pp. 65 y 66.
[613] *Ibidem*; pp. 68 y 69.

Hollande, en primero lugar, y Martine Aubry, en segundo lugar, quienes tuvieron que enfrentarse en una segunda vuelta, en la que salió candidato Hollande, quien por tanto se enfrentaría al entonces presidente Nicolas Sarkozy en las elecciones presidenciales de 2012. En este caso, las elecciones primarias estaban abiertas a todos los electores, siempre que hicieran una declaración de adhesión a los valores de la izquierda, y además abonaran un euro.[614]

En general, las primarias se han extendido por Europa, aunque hay alguna excepción como es el caso de España, donde diversos partidos han avanzado al respecto como Ciudadanos, Podemos o el PSOE, pero, en todo caso, falta un reconocimiento definitivo y sistemático.

[614] Véase el sitio web Deutsche Wellehttp://www.dw.de/25-millones-de-electores-participaron-en-primarias-socialistas-en-francia/a-15452082, literalmente *Onda Alemana*, es el servicio de Radio internacional de Alemania, que también dispone de televisión y sitio web, informa sobre Alemania, la Unión Europea y el mundo.

CAPÍTULO 17. LA ADOPCIÓN DEL DOBLE VOTO: UNA DE LAS TÉCNICAS PARA MEJORAR NUESTRO MODELO ELECTORAL

Del examen de los distintos sistemas electorales cabe deducir que el sistema alemán aúna las mayores ventajas del sistema proporcional (pues lo que obviamente es proporcional), con buena parte de las del sistema mayoritario.[615]

En consecuencia, se analizaran las posibilidades de adaptación de tal modelo al caso español, tanto en el nivel del poder central del Estado, como en el nivel de las comunidades autónomas. En realidad, sería más fácil introducirlo en las esferas autonómica y local, ya que resulta idóneo para ambas.

El régimen de la Federación así como el de los *Länder* es de tipo parlamentario, por lo que coincide con los diversos modelos políticos en España, esto constituye un argumento más en favor de tal propuesta al facilitar su extrapolación.

El sistema parlamentario supone que el Gobierno, por definición, es el órgano responsable por excelencia ante el Parlamento y se requiere la confianza de este para la formación y para la permanencia del Gobierno.

A pesar de la teórica formulación (ya citada) de tal responsabilidad parlamentaria, que se ha llegado a denominar como "difusa",[616] muchas veces el ciudadano se ve impotente para poder ejercitarla frente a un candidato concreto de un partido político, si es que quiere votar a la vez a ese mismo partido.

[615] Doctrinalmente se ha defendido por bastantes especialistas, baste citar a López Garrido, Diego Jiménez de Parga, Manuel o Torres del Moral, Antonio.
[616] Díez Picazo, Luis, *La criminalidad de los gobernantes*, Ed. Crítica Grijalbo Mondadori, S.A., Aragó, Barcelona, 1996.

En cambio, con el modelo del doble voto sí se puede votar más libremente a la lista electoral que determina el número de escaños, y a su vez, los electores de cada distrito pueden votar específicamente al representante del mismo –de manera individualizada–, lo que supone poder castigar o premiar de manera concreta y efectiva a cada uno de los candidatos con independencia del voto a la lista.

En cuanto al ámbito local sería muy recomendable aplicar este modelo porque es mucho más sencillo aplicarlo; pues como se ha señalado doctrinalmente, existe una mayor vinculación del elector con el representante, sobre todo si se compara con las elecciones legislativas de ámbito estatal, donde la conexión es prácticamente exclusiva con los partidos políticos,[617]y porque, además, existe mayor flexibilidad para modificar las circunscripciones, puesto que no nos encontraríamos con ninguna barrera constitucional.[618]

En la misma línea, Carlos Vidal señala: "*el sistema alemán sí puede servir como modelo, tiene elementos muy positivos y perfectamente trasladables a nuestro sistema electoral, pero debe hacerse con mucha prudencia y reflexionando sobre los efectos que puede tener, así como resolviendo las dificultades técnicas que plantea. Todo ello es lo que quizá sugiere que el «campo de pruebas» inicial de la incorporación de algunos elementos del sistema electoral alemán no deberían ser las elecciones generales, sino las autonómicas o, incluso, las locales, especialmente en las grandes ciudades*".[619]

Precisamente, ante la toma de conciencia progresiva de los beneficios que del modelo se derivan en Alemania, se han ido avanzado diversas iniciativas en favor de adoptar el mismo en España en el ámbito nacional, o en las Comunidades autónomas, tanto desde la doctrina jurídica, como desde diversos sectores políticos. En este sentido, el Ex-Secretario General del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba lo propuso en 2011 como

[617] Torres del Moral, Antonio, La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo, UNED, *Revista de Derecho Político*, N. 74, enero-abril 2009, pp. 49-111; p. 104.
[618]Vidal Prado, Carlos, "*El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes*", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 217-234; p.230.
[619] Cfr. *Ibidem*, p.233.

alternativa al sistema electoral que rige actualmente en España.[620] En una posición semejante, el constitucionalista Diego López Garrido sostiene, con una precisión certera, del sistema electoral alemán que se caracteriza por ser:

> "(…) *una mezcla de proporcional y mayoritario, pero con la ventaja de que tendríamos que ir a un sistema proporcional de verdad y a un m. de verdad, no como el actual, que es proporcional teóricamente y mayoritario en la práctica, que es la peor de las fórmulas*".[621]

Otras propuestas provienen de algún sector de la doctrina jurídica, como la efectuada por Jiménez de Parga, quien afirma:

> "(...) *considero preferible, dentro de los sistemas proporcionales* (...)*, el vigente en la República Federal Alemana. Allí, la mitad de los componentes del Bundestag cumplen los requisitos mínimos de conocimiento por parte de los electores; se consigue con ellos una representación personalizada, mientras que la otra mitad de los diputados entran en la Cámara gracias a la bendición del aparato partidista*"[622].

Una de las razones que aduce consiste en que tal alternativa permite superar problemas de las listas cerradas y bloqueadas, pues con estas desciende la valía de los elegidos, al tener los mismos votos con independencia de su mérito personal, convirtiéndose en unos "empleados de los partidos".[623]

Igualmente afirma este especialista que: "*la ley alemana tiene interés porque facilita la realización de la exigencia de una representación política personalizada sin que los partidos dejen de ser los agentes destacados. (...) La mitad de la asamblea se forma con diputados de distrito, que obtuvieron el escaño gracias a la conjunción*

[620] Véanse las declaraciones efectuadas el día 09/07/2011, *El Mundo*, http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/09/espana/1310226334.html#comentarios [Consulta: 08/12/2013].
[621] Véase López Garrido, Diego, AAVV, "La reforma del régimen electoral. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 31 de enero de 1994", *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 161.
[622] *Ibidem*, pp. 4 y 5.
[623] Véase *Ibidem*, p. 5. Véase igualmente *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Ed. Alianza, Madrid, 1993, p. 62.

venturosa de la presencia personal del candidato y un vehículo partidista poderoso, y la otra mitad la integran los diputados de toda la circunscripción, aupados al escaño por la fuerza del partido que los puso en sus listas". Continúa explicando las ventajas de este sistema recalcando que: *"La mitad de la asamblea se forma con diputados de distrito, que obtuvieron el escaño gracias a la conjunción venturosa de la presencia personal del candidato y un vehículo partidista poderoso, y la otra mitad la integran los diputados de toda la circunscripción, aupados al escaño por la fuerza del partido que los puso en sus listas*". [624]

Coincidiendo con el objetivo, el experto constitucionalista Torres del Moral, propone una posible reforma, sin necesidad de alterar el texto constitucional, adjudicando escaños, nominalmente, de la siguiente manera: un voto nominal en las circunscripciones de dos a cinco escaños; dos en las que tienen entre seis y nueve escaños; tres en las superen nueve escaños y finalmente Madrid y Barcelona, con un número de cuatro o cinco.[625]

Según explica este investigador, dicho planteamiento no vulneraría la Constitución al respetar el marco provincial, e incluso, cabría la posibilidad de dividir el territorio nacional, en doscientos distritos.[626]

Así pues, se podrían atribuir los votos nominales aunque fuera en un porcentaje menor que en la RFA, (donde alcanzan el 50% del conjunto de los votos), que podrían estar en torno a un voto nominal en las circunscripciones de dos a cinco escaños, dos en las circunscripciones que tienen de seis a nueve escaños, tres en las circunscripciones mayores, exceptuando Madrid y Barcelona, donde se podrían elegir nominalmente cuatro o cinco diputados. En esta hipótesis se salvaguardaría la circunscripción de carácter provincial reconocida en nuestra Constitución.

[624] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, pp. 5 y 6.
[625] Torres del Moral, Antonio, 2009, *loc. cit.*, pp. 52-53 y 67. Véase igualmente el mismo especialista, en el siguiente texto: Torres del Moral, Antonio, "Representación y sistemas electorales", en Garrorena Morales, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, pp. 64 y ss.
[626] Antonio Torres del Moral, 2009, *loc. cit.*, p. 103.

Además, ha de tenerse en consideración que la reforma constitucional necesaria no sería una revisión de la parte hiperprotegida de dicho texto fundamental (cuya dificultad la hace en la práctica casi imposible), sino que sería una reforma mucho más sencilla, desde un punto de vista procedimental. Y, aun reconociendo algo de mayor dificultad, desde un punto de vista político, de cara al consenso necesario, la realidad se traduciría en que, al hablar de una reforma constitucional para modificar el sistema electoral, únicamente se requeriría un consenso político (siempre recomendable) para conseguir la mayoría de los 3/5 de cada Cámara, si no solicitan un referéndum el 15% de los miembros de una de las dos Cámaras, según se exige en el artículo 167 de la Carta Magna.

Por lo tanto, parece mejor opción reformar la Constitución y, además, a ser posible, con la implicación del mayor número posible de fuerzas políticas; esto además de por razones jurídicas-procedimentales referidas a conseguir la mayoría necesaria, por razones de índole política.

Tal consideración no es óbice para reconocer que tal consenso puede llegar a ser muy difícil, e incluso imposible en diversas situaciones; este problema es característico en España en comparación con los países de nuestro entorno. Sin perjuicio de ello, justamente esa dificultad podría convertirse después, en un puntal de amplio apoyo y sostenibilidad en el tiempo.

Un ejemplo, sobre la dificultad de tal consenso, cabe encontrarlo en la última reforma constitucional de 2011 (realizada para introducir en el texto fundamental el principio de estabilidad financiera con el objeto de limitar el déficit). Dicha reforma se lleva a cabo por el Pleno del Congreso por 316 votos a favor y 5 en contra (entre ellos dos socialistas), mediante un acuerdo entre el PSOE y el Partido Popular, que introdujo en el texto fundamental el principio de estabilidad financiera para limitar el déficit. Así pues, no pueden obviarse estas dificultades políticas, aunque pueda ser mucho más complejo solventarlo, pues en el caso de dicha reforma, el resto de partidos representados en la Cámara, salvo UPN, se mostraron descontentos ante la reforma por considerar que no se les había llamado a la negociación, lo que les llevó incluso a

alguna acusación, frente a los dos partidos que la habían llevado a cabo, de haber roto el proceso constituyente.[627]

Sin perjuicio de lo dicho por el citado especialista, si se quisiera avanzar más adecuadamente hacia el modelo electoral del doble voto, sería una alternativa mejor el optar por la superación del constreñimiento que al respecto existe en la Constitución, especialmente con la magnitud de la circunscripción, con el fin de conseguir aplicar tal modelo de la manera más idónea posible. Ha de tenerse en cuenta que con su propuesta se ganaría al disponer de un voto preferencial, pero se perdería mucho en la tan escasa proporcionalidad de nuestro sistema electoral, esta crítica se entiende muy fácilmente con un ejemplo extremo, el de la circunscripción de Soria con dos diputados, que en principio, en el caso de que uno de los dos votos se convirtiera en nominal, pasaría a ser un subsistema totalmente mayoritario y nada proporcional. Cabría considerar si tal reforma no iría en contra del mandato del constituyente relativo a la proporcionalidad, ya que en esta propuesta nos estaríamos moviendo dentro del marco constitucional.

Por todo ello, parece que la solución idónea en este asunto únicamente sería la de una reforma constitucional porque permitiría afrontar la cuestión en toda su dimensión; además, no sería sino emplear las herramientas que la propia Constitución brinda para ello. Esta posibilidad, en definitiva, lejos de ser un mero parche, sentaría las bases de un nuevo sistema con un respeto escrupuloso a los criterios tanto de legitimidad como de legalidad.

Determinadas propuestas de reforma electoral discurren en esa misma dirección, incluso en el ámbito de las comunidades autónomas. En este sentido, cabe aludir al encargo de la entonces presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, al Grupo Parlamentario Popular sobre la elaboración de la Propuesta relativa a la adaptación del sistema electoral alemán a la Comunidad de Madrid.

[627] Véase Seco Cebrián, Raquel y Blanco Rodríguez, Patricia, "La reforma constitucional de PP y PSOE sale con el desplante del resto", *El País*, 2 de septiembre de 2011, http://politica.elpais.com/politica/2011/09/01/actualidad/1314908434_185525.html [Consulta: 19/01/2015].

La antedicha propuesta sería presentada por parte del Grupo Parlamentario Popular para la reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, concretamente por su portavoz, Íñigo Henríquez de Luna en 2013.[628] La misma incluía la intención de proponer la elección directa de un tercio de los diputados del Parlamento de Madrid (mediante el sistema de circunscripción uninominal o elección directa), donde el candidato que más votos obtenga en cada circunscripción, se quedaría con el único escaño en juego en la misma. De esta forma, la Comunidad se compondría concretamente de cuarenta y tres circunscripciones, que tendrían cada una aproximadamente 150.000 habitantes cada una. El resto de diputados se elegirían con el sistema tradicional de listas cerradas según la fórmula electoral D'Hondt.[629]

Esta propuesta ha sido defendida por Ignacio González, Presidente del Gobierno de la Comunidad de Madrid y Secretario General del PP de Madrid, argumentando al aprobarla mediante las siguientes motivaciones:

> "(…) *va dirigida a acercar más los diputados a los ciudadanos, que puedan ser más conocidos y que, a la hora de decidir los ciudadanos, tengan mayor criterio y que además les puedan exigir más responsabilidad, creemos que es una medida en la línea de regeneración democrática, de mayor transparencia y de mayor identificación entre los ciudadanos y los políticos, que es lo que creemos que en estos momentos demanda la sociedad*".[630]

De igual manera, ha considerado que esa fórmula supone una mayor cercanía a los ciudadanos y que posibilita además, una mayor proximidad entre el representante político y los ciudadanos.[631]

---

[628] Tal propuesta se expuso por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid, Íñigo Henríquez de Luna, en la Sesión Académica en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, el 19 de enero de 2012. Véase esta propuesta en http://www.ppmadrid.es/el-grupo-popular-impulsa-una-reforma-de-la-ley-electoral-que-perfecciona-el-sistema-democratico-en-la-comunidad/ [Consulta: 19/02/2014].

[629] Véase el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, N. 191, 11 de julio de 2004; pp. 2307/23086.

[630] Declaraciones publicadas el 26 de abril de 2013 por *Europa Press*, Véase http://www.europapress.es/nacional/noticia-gonzalez-pide-oposicion-explique-rechazo-eleccion-diputados-circunscripciones-madrid-20130426160822.html [Consulta: 09/03/2014].

[631] *Ibidem.*

Esta propuesta dio lugar a una Comisión parlamentaria, donde fue estudiada, pero no la apoyaron el resto de las fuerzas políticas. Pues mientras el Grupo Popular afirmaba que suponía el respeto a la proporcionalidad y, por tanto, a este respecto, era neutral, para que ningún partido fuera perjudicado, sin embargo la oposición la consideró como una maniobra cuyo objetivo final era el de tener más posibilidades electorales ante las próximas elecciones, dada la pérdida de votos del Partido Popular.[632] Cabe considerar que se dio en un ambiente de tensión política en España y en la propia Comunidad, ello pudo influir en la falta de acuerdo al respecto.

Se ha debatido doctrinalmente sobre el asunto específico relativo a si para llevar a cabo esta propuesta en las comunidades autónomas se requeriría reformar el Estatuto de cada comunidad y, por tanto, sobre el consenso necesario al respecto entre las fuerzas políticas. En cuanto a las posibilidades jurídicas de esta reforma concreta que ha sido objeto de tal polémica, desde el punto de vista del Estatuto de Autonomía e, incluso, de la Constitución, aquí se ha llegado a la reflexión que sí es posible la división en distritos de la Comunidad sin necesidad de reformar el Estatuto ni la Constitución, pues lo exigible tanto constitucionalmente como estatutariamente es el mantenimiento de la circunscripción electoral actual (en este caso concreto valga la posible distinción conceptual entre los términos circunscripción y distrito). Tal reforma supondría respetar la circunscripción, es decir, no alteraría la demarcación en la que se computan de manera total los votos para la atribución de escaños, de manera independiente. Por tanto, en este caso, el distrito, no puede ser circunscripción puesto que requiere que el resultado total en la atribución de escaños esté en función del resto de la Comunidad, es decir, el distrito solo es independiente de cara a la elección de su representante, pero no tiene una independencia plena en el conjunto de votos, característica que únicamente puede predicarse de la circunscripción que en consecuencia sería el conjunto de la Comunidad, por lo que se puede inferir que dicha reforma específica, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, seguiría manteniendo la misma circunscripción existente.

A la hora de proponer alternativas de doble lista, es también relevante el evitar

[632] Cfr. el Proyecto de Reforma Electoral GPP de junio de 2014, publicado por el Grupo Parlamentario Popular en http://es.scribd.com/doc/233069189/Proyecto-de-Reforma-Electoral-GPP-Junio-2014#scribd, donde se pueden ver los diversos aspectos, como el reparto de los distritos.

técnicamente otros problemas; dentro de estos, cabe citar la existencia de una posible táctica, consistente en que un partido se presentara, por ejemplo, en las listas y se presentase, igualmente, con otro nombre en los distritos uninominales, pues así, se sumarían sus votos en un posible fraude.

Precisamente, en el sentido de impedir posibles fraudes, una posibilidad consistiría en que en que el voto de lista habría de ser el único que determinara dicho número de representantes. Así se evitaría el denominado exceso de mandatos; estos se potencian mediante cierto fraude, con el doble voto, que persigue el que se sumen los votos en los partidos mayoritarios. Además con esta fórmula se podría tener una proporcionalidad tan pura como se quisiera establecer.

Por consiguiente, en el sentido de evitar fraudes, una alternativa podría consistir en considerar a la hora de llevar a la práctica esta propuesta del doble voto, que el número de votos a las listas sea totalmente definitivo, traduciéndose en un número fijo de representantes; es decir, el voto en distritos uninominales permitiría cambiar quiénes serán los representantes elegidos, pero no alterar, en ningún caso, el número de electos de cada partido.[633]

Es decir, una vez cerrado el número de diputados –el cual vendría determinado exclusivamente por los votos de lista–, para elegir quiénes serían los diputados concretos que obtendrían escaño, se determinaría mediante los votos obtenidos por distrito, según el porcentaje de votos en cada distrito. El inconveniente de esta idea sería el que podría darse, en algún caso, la posibilidad de que un candidato que ganara en número de votos en el distrito, aunque con menos margen que otros candidatos ganadores, no pudiera conseguir un escaño por no haber alcanzado suficientes votos su candidatura en los votos a su lista.

El doble voto podría aplicarse también mediante otras posibilidades, como utilizando la técnica consistente en que la elección directa solo incluya a una parte de los diputados, que podría cifrarse en torno a un tercio de los mismos.

[633] Cfr. San Segundo Manuel, Juan Magín, "Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2014, N. 30, pp. 297-330; 320 y 321.

Otra posibilidad muy equitativa podría consistir en la solución que se ha dado en la RFA para evitar dicho inconveniente, así desde 2013 cuando haya mandatos adicionales se incrementará el número de mandatos en el *Bundestag* para mantener la proporcionalidad resultante de los votos, es decir, los otros partidos obtendría también más mandatos, relativa a la compensación de los mandatos adicionales con escaños al resto de las fuerzas políticas, con el fin de mantener la proporcionalidad. La única desventaja sería la de que no hubiera una lista totalmente cerrada del número de escaños.[634]

Estas propuestas supondrían seguir el modelo alemán, tal y como ha venido existiendo, pero solucionando el problema de la distorsión de los mandatos excesivos. Es importante resalta que este sistema de doble voto, puede diseñarse con una proporcionalidad muy pura, o más o menos modulada, según los diversos mecanismos que se deseara utilizar, como precisamente hace el sistema alemán al establecer una barrera electoral elevada. En todo caso, adoptar alguna de las posibilidades analizadas supondría un avance en la calidad de nuestra democracia.

En este orden de cosas, cabe recapitular las ventajas de este modelo:

–Permite una alta proporcionalidad.

–Incrementa la satisfacción del votante al poder decidir el nombre del candidato.

–El elector puede llevar a cabo una mayor exigencia de la responsabilidad política a un determinado cargo político. Esta exigibilidad tendrá lugar frente a su política inadecuada, sus errores o incluso frente a una eventual actuación corrupta de algún candidato.

[634] Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten", the Federal Agency for Civic Education o la Agencia Federal para la educación cívica es una autoridad pública federal que provee a los ciudadanos educación e información sobre cuestiones políticas para transmitir los valores democráticos e impedir cualquier movimiento en favor de restablecer un régimen totalitario. Disponible el artículo en el sitio web: [Consultas: 14/09/2015], http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all; en inglés sobre la Agencia: http://www.bpb.de/die-bpb/138852/federal-agency-for-civic-education.

17.1. EL RECORTE DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES: *GERRYMANDERING*

El recorte de las circunscripciones se refiere al hecho de trazar los límites físicos de las circunscripciones manipulándolos con la finalidad de obtener un beneficio electoral desde el punto de vista de alguna formación política.

El origen del nombre de proviene del Gobernador de Massachusetts en 1811, Elbridge Gerry, quien firmó una ley (*Massachusetts Senate Redistricting Bill of 1812*), mediante la cual se redistribuían los distritos, dado que su partido, el que entonces se denominaba Demócrata-Republicano, no lograba la victoria en determinados distritos; en consecuencia decidió unificar dichos distritos con el fin de que le correspondieran menos escaños. El término se compone de, *Gerry*, su apellido, y, *mander*, que proviene del término inglés *salamander*, que significa salamandra, pues el mapa resultante se parecía a un animal de esa especie.

La práctica del *gerrymandering* es más eficaz en los sistemas donde hay muchos votos que se pierden; mientras que en los sistemas proporcionales es más difícil de llevarla a cabo.Por ser una cuestión controvertida en los países con sistemas mayoritarios suele existir una importante jurisprudencia relativa al *gerrymandering*.

En los EEUU, según la Constitución, es competencia de los parlamentos de los Estados diseñar los distritos para las elecciones federales, pero queda autorizado el Congreso para hacer o modificar tales distritos. Con respecto al *gerrymandering*, dado su carácter tan controvertido se han adoptado diversas Sentencias que han ido perfilando el concepto jurídicamente.

En 1995 el Tribunal Supremo dictó la Sentencia *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, en la que se declara: "*the Framers understood the Elections Clause as a grant of authority to issue procedural regulations, and not* (...) *to dictate electoral outcomes, to favor or disfavor a class of candidates* (...)".

Esta Sentencia, que se refiere al distrito 12 de Carolina del Norte, que "serpentea" sobre el Estado, plantea la contraposición entre motivos raciales (*ergo*

inadmisibles) y fundamentos de índole política (*ergo* admisibles).[635]

En 1986, el Tribunal Supremo, con respecto al caso *Davis v. Bandemer*, falló en el sentido de someter la reestructuración de los distritos a la fiscalización judicial; en tal sentido que la demanda relativa al *gerrymandering* solo puede ser estimada cuando la parte demandante muestre la intención discriminatoria con respecto a un grupo, así como que se den realmente efectos discriminatorios.

En la Sentencia *Vieth v. Jubelirer*, el Tribunal Supremo anuló la reestructuración de distritos adoptada por la Asamblea General de Pensilvania fundamentándolo en que constituía una violación del Artículo I y la XXIV Enmienda relativa al principio *Equal Protection Clause*.[636]

La Sentencia *Easley v. Cromartie*de 2001 admitió una redistribución de los distritos en la que se acumulaba la población negra, por vincularla a meras razones políticas, ya que consideró que la mayoría de los negros del Sur votan al Partido Demócrata, por ello interpretó que no viola la *Federal Civil Rights*; en cambio, lo que se queda prohibidos efectuar el gerrymandering por motivos raciales. Recibió alguna crítica por considerar que se había distanciado de su propia doctrina al permitir que se concentre a un grupo racial en un solo distrito.[637]

[635] *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).Puede verse *The Journey From Census To The United States Supreme Court*, Pennsylvania's congressional redistricting saga, Shorey, Linda J., Kirkpatrick & Lockhart.

[636] En EEUU, se han adoptado diversas Sentencias relativas al *gerrymandering.* Pueden verse las Sentencias siguientes: *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267 (2004); *League of United Latin American Citizens et al. v. Perry, Governor of Texas*, 548 U. S. (2006); *Davis v. Bandemer*, 478 U. S. 109 (1986); *Thornburg v. Gingles*, 478 U. S. 30, (1986); Gaffney v. Cummings, 412 U.S. 735 (1973); *Johnson v. De Grandy*, 512 U. S. 997 (1994); *Bush v. Vera*, 517 U. S. (1996); *Miller v. Johnson*, 515 U. S. 900 (1995); *Wise v. Lipscomb*, 437 U. S. 535 (1978); *Eu v. San Francisco County Democratic Central Comm*, 489 U.S. 214 (1989). Pueden verse extractos de Sentencias en el sitio web de Cornell University Law School https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1580.ZS.html [Consulta: 15/07/2015].

[637] *Easley v. Cromartie*, 532 US 234 (2001)

GRÁFICO 8: LA EXPRESIÓN GERRYMANDERING SURGE CON ESTA CARICATURA POLÍTICA, QUE SE DENOMINÓ THE GERRYMANDER, DIBUJADA POR GILBERT STUART Y PUBLICADA EN LA GACETA DE BOSTON EN 1812

Ante la hipótesis del aumento del tamaño de la circunscripción electoral en España, optando bien por unas circunscripciones coincidentes con las comunidades autónomas, bien por una de ámbito nacional, en ambos casos las demarcaciones están prefijadas objetivamente, de manera precisa, sin que hubiera posibilidad de discrecionalidad alguna.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso concreto de que se reformara el sistema electoral adoptando elementos del sistema de doble voto preferencial sí que sería necesario trazar los distritos para aplicarlo. En tal hipótesis la delimitación de los distritos sería una cuestión importante a establecer con objetividad y la mayor igualdad posible y, en consecuencia, lo idóneo sería consensuar una comisión plural, objetiva y que tuviera verdadera independencia.

Dicha igualdad sería muy importante de cara al establecimiento de los distritos de elección directa de tal manera que se alterara lo menos posible la proporción entre los escaños obtenidos y el conjunto de los votos emitidos por el electorado, tal y como se hace en el Derecho comparado.

CAPÍTULO 18. BARRERAS ELECTORALES: ¿REFORMA PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD?

La barrera electoral, tiene por objeto evitar la fragmentación parlamentaria. Sin embargo, en nuestro sistema electoral no está desempañando tal función, pues en realidad es la magnitud de la circunscripción la que lleva a cabo tal función.

En este sentido, se ha observado lo siguiente:

> "(…) *una barrera muy pequeña cuando hay una sola circunscripción electoral, conduce a una gran fragmentación casi segura del parlamento y, salvo en aquellos países acostumbrados a gobernar en coalición, a una inestabilidad de gobierno*".[638]

En general esta técnica en realidad suele suponer un obstáculo a la participación de los movimientos sociales, a la creación de nuevos partidos y a la renovación del Parlamento[639]. Por tanto, en cuanto tiene cierta relevancia se convierte en una verdadera rémora para el dinamismo necesario en una democracia de calidad, cuando existen mecanismos adecuados para evitar la fragmentación.

Existen determinadas propuestas en la doctrina, así como en otros ámbitos, sobre la eliminación de la barrera en el ámbito nacional dada su inoperancia. Igualmente, se han efectuado este tipo de propuestas en el ámbito autonómico. Todas estas propuestas se dirigen a recortar la cifra mínima de la barrera electoral apuntando hacia el favorecimiento de la proporcionalidad; como la realizada en 2013 por el Grupo UPyD en el seno de la Asamblea de Madrid.

[638] Ramírez González, Victoriano (ed.), coautores, Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, López Carmona, Adolfo, Miguel A. Fortes Escalona, Miguel A., González Rodelas, Pedro, Ramírez Márquez, Carmen, M., Márquez García, M. Luisa, Pasadas Fernández, Miguel, Delgado Márquez, Miguel, Delgado Márquez, Blanca L., "Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable", Ed. Universidad de Granada, 2013, p.143.
[639] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 95.

Comunidades Autónomas	Barrera electoral	Circunscripción (núm.)	Magnitud
ANDALUCIA	3% de la circunscripción	Provincia (8)	109
ARAGÓN	3% de la circunscripción	Provincia (3)	67
ASTURIAS	3% de la circunscripción	Centro/Occidente/Oriente	45
BALEARES	5% de la circunscripción	Islas (4)	59
CANARIAS	6% de los votos el conjunto del archipiélago o 30% de los votos emitidos en la Isla	Islas (7)	60
CANTABRIA	5%	Comunidad Autónoma	39
CATALUÑA	3% de la circunscripción	Provincia (4)	135
CASTILLA-LA MANCHA	3% de la circunscripción	Provincia (5)	47
CASTILLA -LEON	3% de la circunscripción	Provincia (9)	84
EXTREMADURA	5% (con excepción) de la circunscripción	Provincia (2)	65
GALICIA	5% de la circunscripción	Provincia (4)	75
MADRID	5% de la circunscripción	Comunidad	101
MURCIA	5% de la Región	5 demarcaciones electorales	45
NAVARRA	3% de la circunscripción	Territorio Foral	50
PAIS VASCO	3% de la circunscripción	Territorios Históricos (3)	75
LA RIOJA	5% de la circunscripción	Comunidad Autónoma	33
VALENCIA	5% de la Comunidad Autónoma	Provincia (3)	89
CEUTA Y MELILLA	5% de la circunscripción	Término Municipal	25

TABLA 3: FUENTES EN ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y SUSANA GARCÍA COUSO, LA BARRERA ELECTORAL, REVISTA DE DERECHO POLÍTICO, N. 52, 2001, PÁGS. 177-204; P. 201

De las razones que se han ido exponiendo, se desprende que este tope electoral no puede ser excesivo, pero además debería reconocerse únicamente en los casos que realmente fuera necesario para evitar la fragmentación, como podría ser en el ejemplo de una circunscripción única de ámbito nacional.

Aparte de su falta de funcionalidad en este sistema electoral, hay también razones de cierto peso como en los diversos casos de tendencia a la eliminación de las Instituciones como ha acontecido con IU y UPyD, o incluso con la desaparición de UCD como fuerza política. ¿Se han ido mereciendo estas formaciones quedarse fuera tras toda su función realizada? Aparte de lo argumentado jurídicamente, ya por mera empatía la contestación debe ser negativa, cabe recordar aquí el que dada la labor realizada, especialmente por UCD, hubiera sido muy positivo poder aprovechar su experiencia en el Gobierno, en el Parlamento, en la dirección de la política nacional e internacional e incluso en la elaboración de la Constitución, además de la necesidad, desde la perspectiva jurídica, de potenciar un valor superior, el pluralismo político, en vez de cercenarlo derivando siempre hacia el hundimiento de formaciones políticas cuando se debilitan e impidiendo el surgimiento de otras nuevas.

CAPÍTULO 19: LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA SITUACIÓN ACTUAL Y SUS VENTAJAS.

19.1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL. FALTA DE REPRESENTATIVIDAD. EL PERSONALISMO.

Una cuestión previa importante se refiere al hecho de que la reforma del sistema electoral, aun siendo muy necesaria, no va a solucionar todos los problemas de la política actual; pues para corregir tal problemática, de la que adolece el sistema político español habría que tomar, además, una serie de medidas esenciales de índole jurídico-políticas. Así pues, aunque el sistema electoral no sea el único elemento, sí es decisivo para avanzar hacia la meta de una mayor conexión de la ciudadanía con sus representantes.

A este respecto, se subraya la existencia de mecanismos institucionales cuya práctica ha mejorado la participación y han ayudado a disminuir dicha distancia entre el ciudadano y sus representantes políticos. En tal sentido, una de las posibles propuestas, consiste en la aplicación del sistema de doble voto alemán, porque podría ayudar a disminuir tal distancia y a dar algo más de valor a la persona del candidato, en contraste con el predominio tan excesivo de los partidos políticos que actualmente existe en España.

No obstante, hay que tener en cuenta que Alemania no vive ajena al mundo, y por ello, también ha visto crecer durante años el descontento de los ciudadanos con su sistema político. Esta situación se ha reflejado en diversos hechos, uno de ellos sería el que haya bajado el número de afiliados a los partidos políticos.

En esta línea, Ulrich Von Alemann ya se planteó lo siguiente: "*nos encontramos*

en la crisis del aburrimiento de los partidos. Los ciudadanos y la juventud se apartan de los partidos establecidos y se orientan hacia las iniciativas ciudadanas, los grupos juveniles de apoyo mutuo (jugendlichen Selbsthilfegruppen), las organizaciones ecologistas y, también, la apatía política".[640]

El mismo autor se interroga sobre si no se ha hablado en exceso de la crisis de legitimidad de los partidos puesto que la participación electoral federal en las elecciones al Bundestag de 1980 fue casi del 90 por 100;[641] sin embargo, en otras elecciones posteriores sí ha habido una participación menor, así en los comicios de 2005 llegaron al 77,7%, en las de 2009 fue del 70,8%, en las Elecciones federales de Alemania de 2013 fue del 71,5%.

De todos modos, el descontento señalado es considerablemente menor que el producido en otros países; de tal forma que puede observarse cómo en Alemania siguen existiendo aspectos positivos, así hay una participación aceptable en diversas asociaciones, una mayor cultura política y un respeto a las reglas del juego considerablemente superior.[642] En esta cuestión, el dato más relevante es que ese sistema electoral "*ha permitido una gran satisfacción en el electorado*".[643] Además, cabría señalar la reacción de cierto descontento es, en parte, debida a esta crisis política que en escala general se está dando en los diversos países, pero, además, también puede tenerse en cuenta que es una sociedad compuesta por una ciudadanía muy autoexigente, en diversas facetas (en lo personal, ético, jurídico, político...).

Del funcionamiento del doble voto en Alemania, Nohlen ha señalado que"*a pesar de existir críticas al sistema de doble voto, en términos generales ha funcionado bien. Los partidos políticos se han adaptado a su mecanismo, y también los electores que saben disfrutar de dos votos. La satisfacción es mayor que el impacto real. No se*

[640] *Ulrich Von Alemann*, "Democracia de partidos y participación ciudadana. Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas en la República Federal de Alemania de 5 de octubre de 1980", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 20. Marzo-Abril 1981, pp. 119-135; p. 124.
[641] *Ibidem*, p. 125.
[642] Handakaba, Omar, "El sistema político alemán: balances y retos", p. 244, http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/handabaka.pdf [Consulta: 15/11/2014].
[643] Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, 2007, pp. 311-363; p. 345.

observan efectos dañinos para los partidos políticos, para el sistema de partidos políticos y para la democracia en general. O sea, la realidad confirma las expectativas vinculadas con el voto uninominal".[644]

De hecho, este modelo ha sido visto en otros países como un buen modelo para ser adoptado, así pues, ha sido adoptado en Nueva Zelanda, Escocia, Gales y bastantes otros países de la Europa Oriental.[645]

A través de las reflexiones realizadas, se llega a una valoración positiva de determinadas alternativas, que tienden a acercar a los representantes con los representados. Si bien es cierto que no podemos prever totalmente el alcance de los resultados, sí se puede pronosticar el sentido de tales progresos. En todo caso, dada la situación actual, es mucho más razonable tomar medidas buscando avances que mantener la situación actual y no realizar iniciativa alguna al respecto.

En la búsqueda de nuevas posibilidades, observando los pros y los contras de las mismas, se aduce de forma prácticamente unánime por la doctrina que entre las ventajas del sistema mayoritario se encuentra la de posibilitar una mayor cercanía entre el elector y su representante. De este modo, el hecho de poder de votar directamente a un candidato, (o no votarlo, en su caso, para impedir su elección), aumenta las posibilidades del ciudadano acerca de su capacidad de incidir realmente con su voto en los representantes elegidos. Por todo ello, potencia también la propia percepción del ciudadano de que puede influir, de manera efectiva, en la esfera de la vida política y, por ende, en las Instituciones.

Precisamente, en este momento de crisis de la representatividad adquiere una especial importancia reforzar el vínculo o sentimiento de cercanía entre representante y representado. Por consiguiente, una solución así supondría más participación política, más opciones a la hora de tomar parte en los asuntos públicos y más posibilidades de que el ciudadano se sienta representado y formando parte del sistema político.

[644] Nohlen, Dieter, "La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, V. II, - 2014 (número monográfico sobre "Los Derechos Electorales y la Representación Política", Coordinador Dalla Via, Alberto), pp. 3-22; p. 19.
[645] Geoffrey, Roberts, *German electoral politics*, Manchester University Press, 2006, p.121.

Existen diversos ejemplos que muestran como determinados instrumentos coadyuvan a que el ciudadano se acerque a las instituciones y, en consecuencia, no caiga en un sentimiento contra la política, en una deriva hacia posiciones populistas u otras fórmulas destructivas, que no solo no van a ayudar a dar solución alguna, sino que, por al contrario, no harían sino de aumentar la distancia entre electores y elegidos.

A fin de observar cómo la participación ciudadana ayuda a comprender mejor la política de las distintas Instituciones al percibir mayor cercanía, a acercarse a ellas e, incluso, a identificarse con las mismas, cabe citar algún posible botón de muestra. Un ejemplo al respecto sería la figura del Jurado, pese a que está muy extendido el tener cierto recelo acerca de que el ciudadano de la calle participe en la administración de justicia, frente al profesional. Sin embargo, el Jurado ha permitido, en la práctica de algún país, recortar la distancia entre los jueces y la ciudadanía, en dicho sentido, cabría observar el ejemplo de los EEUU donde tal institución está muy extendida, así, en una encuesta, llevada a cabo en 1999 entre los estadounidenses, se observó que los encuestados afirmaron estar completamente seguros del sistema de justicia americano. Precisamente, el Informe vinculó este apoyo a la participación ciudadana que posibilita el funcionamiento esta institución.[646]

En relación con la reforma del sistema electoral, uno de los argumentos que apuntan al objetivo de mejorar la proporcionalidad, se refiere a la necesidad de revitalizar con savia nueva el sistema político al incrementarse la posibilidad de opciones diferentes. Sin embargo, tal posibilidad se considera cercenada, como ha podido observarse en toda la etapa transcurrida desde que se aprobara la Constitución ante la imposibilidad de conseguir alternativas distintas a los dos partidos predominantes; salvo en el caso de una auténtica convulsión política. Siguiendo esta vía argumental se ha llegado incluso a afirmar que estaríamos, en el ámbito nacional, ante cierto bipartidismo imperfecto, donde el principal partido de la oposición, parece a veces que espera a que caiga el que está en el gobierno, limitándose de esta manera a actuar mínimamente, al no estar sometido a una situación de competitividad plena, como ocurriría en un modelo con mayor representatividad. En esta misma línea, puede

[646] (M/ A/ R/ C Research),*Marketing research and consulting firm*, EEUU,1999.

observarse como con el cuatripartidismo que se ha forjado, se está dando un nivel de exigencia mucho mayor a los partidos políticos.

En lo referente a la necesidad de reformar el sistema electoral, un reproche que, en general, se extiende a los sistemas políticos actuales consiste en que buena parte de sus mecanismos institucionales surgieron en la época de las revoluciones liberales y, por consiguiente, no son los idóneos para afrontar una sociedad como la actual. Sobre todo cuando la sociedad de hoy en día se determina por múltiples características cambiantes: urbana, postindustrial, compleja, tecnológica, global, con un proceso de integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnologías y capitales, así como con unas multinacionales que superan en magnitud a muchos Estados y, por último, con un flujo impresionante de información mediante los medios de comunicación, Internet y las redes sociales.

El Estado, a su vez, es también muy distinto al que había más de dos siglos atrás. De hecho, a diferencia del pasado, hay muchos aspectos radicalmente distintos, así pues, en el Estado actual se difuminan los límites entre lo privado y lo público, igualmente, existe cierta pérdida de soberanía, se desdibujan sus fronteras territoriales y en sus decisiones van incidiendo, progresivamente, componentes externos, como las organizaciones internacionales o los movimientos de capitales; precisamente, ambos componentes, pueden presionar o, incluso doblegar la dirección política de un Estado, en teoría soberano.

Actualmente, todo un conjunto de aspectos viene a determinar que el marco estatal ha devenido insuficiente para la toma de muchas de sus decisiones, cuya solución requiere de una cooperación, no solo entre Estados, sino también de instituciones internacionales. Tales decisiones se refieren a materias como el medio ambiente, la emigración, las políticas sociales, la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia organizada como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y de armas.

Ante el marco político y social es indispensable no quedarse atrás en la esfera política, incluyendo el ámbito de la participación política, pues se considera que en

España se va con cierto retraso, con respecto a las democracias más avanzadas.

A este respecto, precisamente dentro de las ventajas de las fórmulas proporcionales se incluye el que permiten una mayor adaptación a las nuevas situaciones y a las nuevas corrientes sociales en una sociedad donde los cambios son cada vez más veloces y relevantes. La transformación social queda muy distante del lema de Fukuyama "el fin de la historia", entonces, impactante y difundido, aunque a la postre resultara un mal pronóstico.[647]

Otro de los aspectos de los aspectos del sistema electoral español consiste en que tiene buena parte de las desventajas del sistema mayoritario, como la falta de proporcionalidad. Por ello, en condiciones normales para los partidos políticos minoritarios o más novedosos es casi imposible emerger y muy difícil poder mantenerse. Ello genera una mayor exclusión de las fuerzas políticas no predominantes y de las ONG, además, se deriva como consecuencia de ello cierta exclusión de los grupos sociales más desfavorecidos.

Además, no tiene las ventajas de dicho sistema mayoritario, así pues en el sistema español el Parlamento queda en cierta medida subordinado al Gobierno, en contraste con el sistema mayoritario, como en el RU, donde hay una mayor fuerza del Parlamento, más opciones entre candidatos y mayor posibilidad de exigencia de responsabilidades políticas y que se lleven a cabo los programas políticos.[648]

Cuando existe toda la problemática, que se ha ido apuntando, no parece saludable para nuestro sistema político seguir aplicando durante décadas las mismas fórmulas, cada vez más obsoletas, pues si bien nuestro sistema electoral ha permitido cumplir un papel integrador durante la Transición, no es menos cierto que siempre ha adolecido de determinados defectos que contradicen los principios jurídicos de un sistema electoral y, tal y como le ocurre al sistema político, en general, dadas las dificultades para poder modificarlo desde la óptica jurídica, podemos afirmar que nos encontramos ante una gran petrificación; es más, el sistema electoral español se ha ido volviendo cada día más deficiente, frente a la posibilidad de utilizar técnicas electorales

[647] Fukuyama, Francis, *El fin de la Historia y el último hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, 1992.
[648] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 104.

más acordes con el Derecho, más avanzadas, y sobre todo contrasta con la rápida evolución de la sociedad de nuestros días.

Un aspecto, a tener muy en cuenta aquí, queda expresado por Fernández-Miranda, Alfonso, de la siguiente manera:

> "(...) *el sistema electoral adecuado descansa en un fundamento* (...). *El fundamento es el principio democrático. Por tanto, la mejor ley electoral es la que concita mayor consenso, la que no castiga ni margina más allá de lo tolerable fuerzas políticas significativas que es imprescindible integrar*".[649]

Por último, en síntesis, se insiste en que para cada situación hay que aplicar la receta idónea. A tal efecto, puede indicarse que es cierto que en España ha habido algún período en el cual, en aras de la gobernabilidad, se tuvo que limitar claramente la representatividad, aunque como ocurriera en La Transición no se hiciera de la manera más apropiada. Sin embargo, se considera que no debería haberse dejado desvirtuar la representatividad hasta llegar a la situación actual, donde muchos ciudadanos no se sienten representados. Por ello, las medidas estudiadas podrían ser muy positivas de cara a poder avanzar hacia la recuperación del nexo entre el electorado y sus representantes.

Nuestro sistema electoral, como los caracterizados por suponer una representación moderada pierden mucha representatividad, cuando esto supone que al madurar los sistemas políticos van escorando hacia la propensión a determinados aspectos: el aumento de la abstención, la tendencia de las principales formaciones hacia el centro, el que al efecto mecánico del voto se sume el efecto psicológico y, en definitiva, vinculado a todo ello lleva a una debilitación de los rasgos democráticos.[650]

A la vista de sus características, se puede calificar nuestro sistema electoral como de representación proporcional moderada. Este sistema ha dado lugar a una menor proporcionalidad y a una gran desigualdad entre partidos políticos, lo que supone

[649] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 529.
[650] Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 96.

importantes desventajas. Una de ellas se encuentra en el exceso de fuerza que da al partido bisagra, mucho más de lo que le correspondería por sus votos.[651]

Tiene en común con el sistema proporcional que suele requerir la colaboración entre partidos políticos para gobernar. Esto puede ser una mayor garantía democrática, aunque –siguiendo a Aubet Semmler–, tiene el inconveniente de que en el caso de que se lleven a cabo los acuerdos entre partidos políticos al margen del ciudadano, este puede quedar muy ajeno al control democrático.[652]

Otra de las críticas que se vierten en cuanto a nuestro sistema político se refiere a la deriva hacia una mayor personalización del sistema representativo e incluso hacia ciertos rasgos del presidencialismo. Esta deriva también se da, en mayor o menor medida, en otros países. En consecuencia se ha propugnado por determinados académicos llevar a cabo un distanciamiento frente a tal personalización.

En esta línea, Leibholz asevera que habría que distanciarse de cierta tendencia a una mera proyección plebiscitaria y personalizada de los procesos electorales.[653]

En este orden de cosas, Jiménez de Parga ha efectuado las siguientes críticas:

> "(...) *si sólo se tuviese en cuenta el texto constitucional de 1978, nos encontramos en un sistema parlamentario.* (...) *Pero en realidad aquí nos gobierna un presidencialismo encubierto*".[654]

El mismo autor ubica esta situación ya en el inicio de la democracia española al aseverar esto:

> "*La práctica electoral¸ a partir de la campaña preparatoria de los primeros comicios democráticos, el 15 de junio de 1997, se orientó por la senda de la espectacularidad, con gastos fabulosos de propaganda y centrando cada partido su estrategia en un dirigente, presentado al gran*

[651] Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, p. 6.
[652] Véase Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 95.
[653] Luca Mezzeti, "La forma de gobierno de las regiones con autonomía especial", en *Formas de gobierno y sistemas electorales: (la experiencia italiana y española),* G. Ruiz-Rico Ruiz y S. Gambino (Coordinadores), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 512.
[654] Jiménez de Parga, Manuel, *loc. cit.*, p. 6.

público como líder nacional. Hemos de insistir en (...) *que las siglas de los partidos, avaladas por el líder nacional, constituyeron (y constituyen) la oferta*".[655]

Con respecto a los Gabinetes surgidos tras los comicios celebrados en 1977 y en 1979, liderados por Adolfo Suárez, con una mayoría relativa de los escaños del Congreso. Este autor apunta que no fue nunca un "primus inter pares", ni en el Parlamento, ni en el Gobierno, pues actuó como líder.[656]En este mismo sentido añade:

"*Un parlamentarismo auténtico no funcionó entre 1978 y 1981. El presidente del Gob., en el seno del Gabinete impuso sus decisiones. Actuó como ganador de las elecciones y recordando a ministros y diputados de UCD que gracias a él ocupaban sus puestos. (...) La preeminencia del Presidente se tradujo en cambios frecuentes y remodelaciones varias, llegándose a una cifra alta de ex ministros de Suárez*".[657]

(...) "*Presidente de UCD, con plenitud de atribuciones, Presidente del Gobierno, con respaldo suficiente en el Congreso de los Diputados, y líder nacional dotado de cualidades excepcionales para la comunicación directa con los ciudadanos a través de la televisión. Adolfo Suárez no se comportó nunca como el Primer Ministro de un sistema parlamentario. Sus Gobiernos fueron presidencialistas y el régimen político en su totalidad no llegó a configurarse como parlamentario*".[658]

Jiménez de Parga asevera que esta situación se sigue dando en Gobiernos posteriores al de Adolfo Suárez, al exponer lo siguiente:

(...) "*Con las elecciones del 28 de octubre de 1982, el presidencialismo de Adolfo Suárez se acentuaría notablemente en Felipe González. (...) Las elecciones del 82, y las siguientes del 86 y del 89, se*

[655] *Ibidem*, p. 7.
[656] *Ibidem*, p. 7.
[657] *Ibidem*, p. 7.
[658] *Ibidem*, p. 7.

plantearon y desarrollaron de la misma forma que las de los años 1977 y 1979, o sea como unos duelos entre los dirigentes nacionales, sin que electores prestasen demasiada atención a los nombres de las listas provinciales, cerradas y bloqueadas por los comités centrales de los partidos".[659]

(...)"*El presidente Felipe González tuvo, como tenía el presidente Adolfo Suárez, dotes extraordinarios para la comunicación directa con el gran público* (...) *Luego, Aznar no alcanzaría las altas cotas de un liderazgo nacional, aunque cumplió. La presidencia de Rodríguez Zapatero es la menos brillante. El presidencialismo encubierto casi desaparecido. Cuando finalice el mandato de Rajoy será el momento de valorar su gestión presidencial*"[660].

19.2. PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES PROPORCIONALES: MAYOR IGUALDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

19.2.1. Aspectos Generales

Cabe advertir de entrada que los sistemas proporcionales tienen el inconveniente de que tienden a una mayor fragmentación política. Esto supone que a menudo se de lugar a gobiernos de coalición o gobiernos que al menos precisen apoyos de otros partidos, al ser más difícil la obtención de mayorías absolutas. Tal práctica ha permitido observar ventajas e inconvenientes. A este respecto, puede afirmarse que la balanza se inclina claramente en favor de los países con sistemas electorales proporcionales pues, siempre que estos funcionen razonablemente, han conseguido sociedades susceptibles de ubicarse a la cabeza del mundo en la mayor parte de los aspectos fundamentales, a saber, cotas de igualdad significativas; derechos sociales muy extendidos; elevada integración de los sectores sociales más desfavorecidos; alto índice de igualdad efectiva entre hombres y mujeres; alto nivel de participación política; una democracia de

[659] *Ibidem*, p. 8.
[660] *Ibidem*, p. 8.

calidad; instituciones, junto con ciudadanos, caracterizados en gran medida por un nivel elevado de respeto del Derecho. Se trata de países que han conseguido desde una perspectiva general, en definitiva, un verdadero Estado social y democrático de Derecho.

Tales países cuentan en la práctica con diversos grados de proporcionalidad. Dentro de los mismos, los países con sistemas electorales que tienen mayor proporcionalidad son Holanda, Dinamarca, Finlandia y Austria. Estos han utilizado diversas técnicas para conseguirla, como por ejemplo la circunscripción única en el caso de Holanda.[661]. En esta línea, Luxemburgo ha adoptado técnicas para obtener dicha proporcionalidad: la obligatoriedad del voto (la cual lleva, necesariamente, a que los no votantes y la población no representada vayan significando una *ratio* pequeña) y el reconocimiento de listas desbloqueadas. Tanto es así que hay especialistas que han calificado el sistema luxemburgués como el sistema proporcional más participativo y abierto.[662]

19.2.2.–El escenario de fondo: la desigualdad como grave amenaza

Al aproximarse al tratamiento de la cuestión referida a las principales ventajas de los sistemas electorales proporcionales, parece imprescindible enfocar a su vez cuál es el contexto actual en el cual cualquier sistema político opera en último término. Por ello es preciso partir de la consideración de que una de las mayores amenazas que se cierne sobre el futuro de la humanidad, tal como se ha reconocido en Informes de procedencias muy diversas, se vincula con las desigualdades crecientes.

Aunque la fractura Norte-Sur se ha relativizado mucho, gracias, entre otros factores, a que una serie significativa de países geográficamente localizados en el Sur se han convertido en países emergentes o incluso desarrollados (es algo que ha acontecido con especial intensidad en el continente asiático), ha de tomarse en consideración que, a la vez, han crecido una serie de inequidades tremendamente significativas a los efectos

[661] Véase Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 53.
[662] Aubet, dentro de los modelos de representación moderada e sistema irlandés le parece el mejor, Véase *Ibidem*, p.136.

tratados en esta investigación. De hecho, tras la crisis económica iniciada en EEUU en 2008, y tras la crisis específica de la deuda soberana que asoló a una serie de países de la UE (entre ellos España, pero que no ha finalizado todavía, en la medida en que en los momentos presentes Grecia está aún con toda la problemática de su tercer rescate, tan tortuoso, concretamente con los tramos de ayuda y con las reformas que incluyen privatizaciones y ajustes), se han incrementado también otras diferencias. Al lado de nuevas desigualdades en la escena global, también se han acrecentado especialmente las diferencias dentro de muchos países (pese a que esta valoración no pueda hacerse en los últimos años respecto a muchos países de América Latina, a diferencia del pasado, precisamente porque tales distancias se habían venido reduciendo).

Muchas y variadas entidades se han hecho eco de ese incremento de las desigualdades. Solo a título de muestra puede citarse aquí un reciente Informe de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), titulado *Government at a Glace*, publicado en 2015. En él se pone de relieve que la desigualdad entre ricos y pobres en los países de la OCDE ha alcanzado su nivel más alto hasta la fecha. El 10% más rico acumula la mitad de la riqueza total, mientras que el 60% más pobre posee el 13% de la riqueza de los hogares en la OCDE.[663]. Destaca a su vez que esta Organización está compuesta por 34 Estados, y que todos ellos son países desarrollados. De hecho, una de las principales críticas que a menudo se le dirigen a esta organización va usualmente en esta dirección, esto es, por su composición sesgada, Tanto es así que suele ser conocida como "club de los países ricos"[664]. De ahí que el dato del incremento de la desigualdad en su propio seno deba ser juzgado como un dato especialmente revelador.

Con este escenario de fondo, puede observarse una relación entre el grado de proporcionalidad que tiene un sistema electoral en un determinado país y la tendencia hacia una mayor igualdad en su seno. Sobra decir que para alcanzar conclusiones

[663] Cfr. El Informe *Government at a Glace* de la OCDE, publicado el 21 de mayo de 2015, https://www.oecd.org/spain/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Spain.pdf [Consulta 25/07/2015].
[664] Véase la entrada "Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos", [Consulta: 22/09/2015], localizable enhttps://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_para_la_Cooperaci%C3%B3n_y_el_Desarrollo_Econ%C3%B3micos.

definitivas sería necesario hacer un estudio integral, tomando por tanto un mayor espectro de diferentes parámetros susceptibles de tener incidencia en esta materia, y que van por tanto mucho más allá del objeto de la investigación que desarrollamos aquí. No obstante, sin perjuicio de ello, debe dejarse constancia, en esta sede, de una conexión sólida entre el hecho de que la proporcionalidad tiende a sentar las bases que impulsan la participación y la representación de las mujeres, así como la inclusión de determinados grupos que en general tienden a estar más discriminados, como las minorías en general (desde el punto de vista, étnico, lingüístico, cultural, religioso y otros) o los más desfavorecidos económicamente. Es de indicar, en este sentido, que, entre países más o menos homologables en lo que atañe a sus circunstancias socio-económicas y políticas, aquellos que tiene un sistema electoral proporcional son, en definitiva, considerablemente más igualitarios que aquellos otros que se corresponden con un sistema electoral no proporcional. Esta aseveración puede revalidarse con los datos siguientes, tal como se refleja en este gráfico, que toma como referencia a los países de la OCDE.

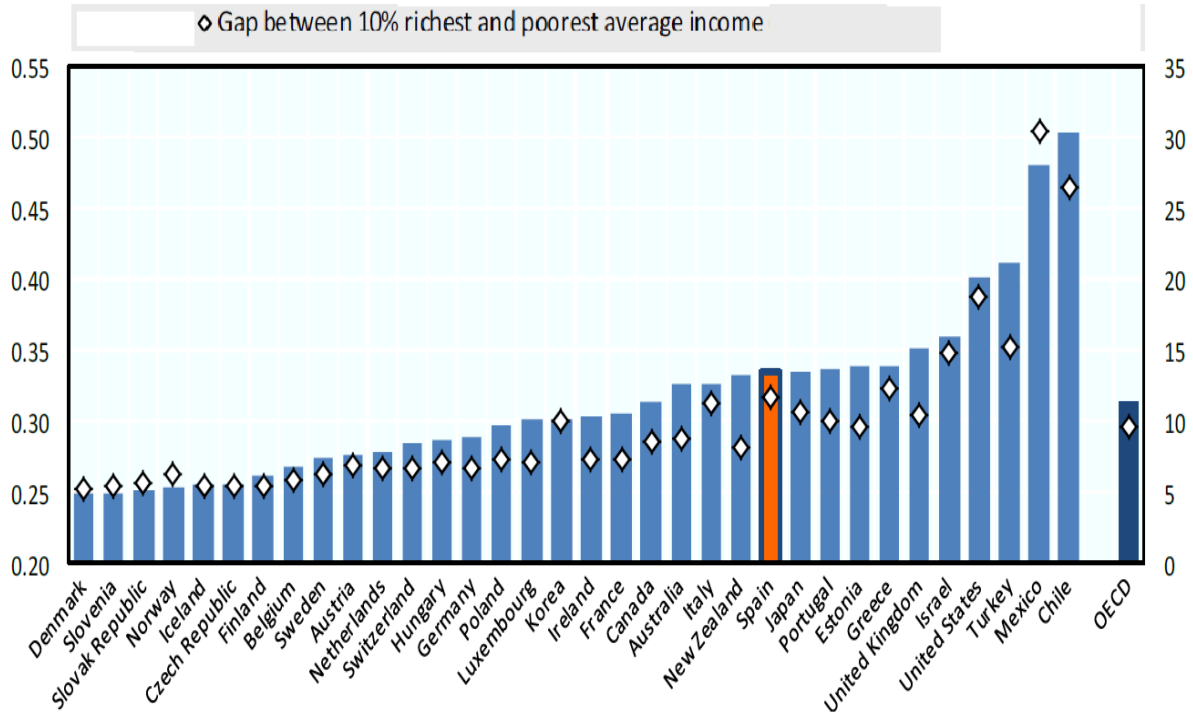


GRÁFICO 9: NIVELES DE DESIGUALDAD DE INGRESOS EN EL AÑO 2013 O

CON POSTERIORIDAD AL MISMO. FUENTE: EL INFORME GOVERNMENT AT A GLACE DE LA OCDE[665]

Puede observarse que EEUU, el Reino Unido e Israel están entre los países peores situados del cuadro de la OCDE, en cuanto a la desigualdad social. Esto, a pesar de ser países ricos, pues, según determinadas macromagnitudes, EEUU, es la primera economía mundial y el RU la sexta economía mundial.[666]

Si bien Israel es un país con un sistema electoral proporcional, de ello no cabe inferir conclusiones acerca de la relación entre homologación social y sistema electoral. La razón de esta exclusión es el hecho de que el conflicto palestino-israelí tiene, necesariamente, un fuerte impacto a este respecto. Este efecto es totalmente decisivo, además de distorsionador, mientras no cambie el *statu quo* actual, y es por ello que va a impedir además la superación de la gran brecha social y de desigualdad de derechos entre palestinos e israelíes.[667]

[665] Cfr. el Informe *Government at a Glace* de la OCDE, *loc. cit.*
[666] Aunque muy igualado a Francia que ocupa el quinto puesto; véase World Bank (2012), Producto Nacional Bruto (PNB o GDP) en dólares actuales de EE UU http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc[Consulta 25/07/2015]
[667] Según el Banco Mundial, Israel tiene una renta per cápita de 36.151,00$, ocupando el puesto número 22 en el listado de los países con mayor renta Per Cápita en 2013; cfr. http://es.classora.com/reports/s30614/general/ranking-de-los-paises-con-mayor-renta-per-capita-segun-el-banco-mundial [Consulta 28/07/2015].

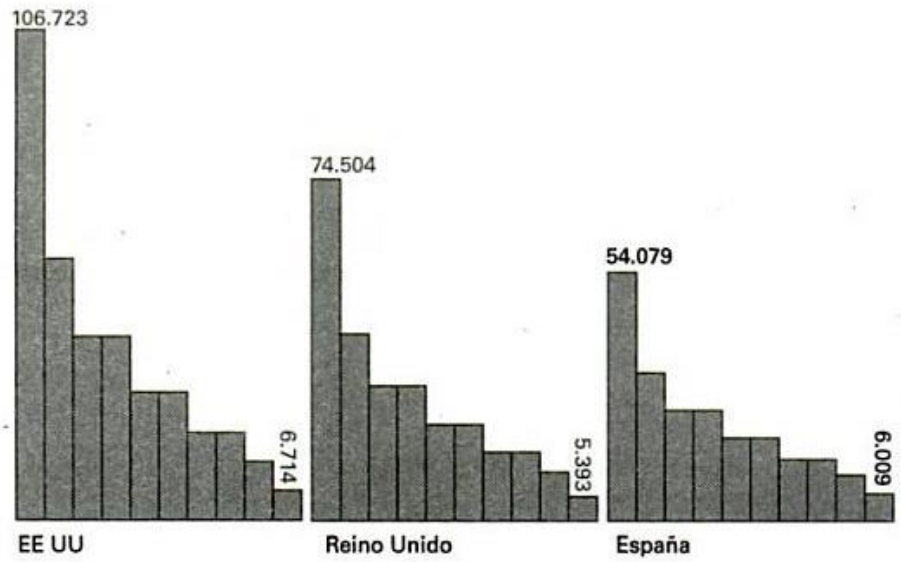


GRÁFICO10: DISTRIBUCIÓN POR DÉCILAS DE LA POBLACIÓN EN FUNCIÓN DE SU NIVEL DE RENTA EXPRESADO EN DÓLARES. FUENTE: OCDE[668]

En el círculo de los países más ricos del mundo, EEUU, a pesar de encontrarse situado el techo de la clasificación, sufre paradójicamente una gran desigualdad interna. Esta situación es, en gran medida, consecuencia de los diferentes valores que existen entre este país y Europa, y que se proyecta, por consiguiente, en el diferente papel del Estado, y de la existencia (o de su falta) de un Estado Social. En efecto, las notorias diferencias en relación con el rol del Estado son interpretadas, de manera muy distinta, por los ciudadanos en general de uno y otro lado del Atlántico. Así, mientras los estadounidenses creen, en general, que los más desfavorecidos económicamente deben solventar sus necesidades ellos mismos, los europeos, también en la generalidad de los casos, tienen la convicción de que el Estado es fundamentalmente responsable de evitar la situación de pobreza[669]. Al menos esto último se mantenía hasta ahora, pues la crisis económica de la Eurozona y la gestión de las Instituciones europeas podrían haber comenzado a erosionar esa certeza. Ha de considerarse también que si esta situación está comenzando a cambiar, es también por la concurrencia (aunque solo en cierto

[668] Cfr. en Shtcliffe, Bob, *100 imágenes de un mundo desigual*, Intermon-Oxfam, Ed.: Icaria, Barcelona, 2005.
[669] http://www.antonibosch.com/system/downloads/264/original/EC-ALESINAGIAVA_Capitulo1.pdf?1297266006 [Consulta 8/08/2015].

sentido) de un problema de financiación que no existía en los años justamente anteriores.

Destaca a su vez, como ya se anticipó, que, si bien el Reino Unido es el sexto país más rico del mundo[670], padece, sin embargo, una desigualdad interna mucho mayor que los países europeos de un nivel homologable. Según datos de la OCDE, desde 1975, la desigualdad de ingresos entre la población en edad de trabajar ha aumentado más rápido en el Reino Unido que en ningún otro país de la OCDE, incluyendo Estados Unidos, de modo que en la actualidad el Reino Unido es uno de los países más desiguales dentro de la OCDE.[671]

En el Reino Unido la desigualdad se incrementado notablemente desde el año 1975; y de manera especialmente intensa en la época de Margaret Thatcher, desde 1979 a 1990. Tanto es así que la desigualdad todavía creció en su ámbito en mayor proporción que en EEUU (aunque tal vez esta diferencia pueda deberse, al menos en una parte, al hecho de que el presidente Reagan no pudiera controlar las dos Cámaras del Congreso durante su mandato)[672]. Y las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno británico, como respuesta a la crisis económica vivida en la eurozona, han supuesto sobre todo recortes del gasto público, que han empeorado de forma muy notoria las macromagnitudes de referencia. De este modo, los ingresos del 10% de población más pobre disminuirían un 38% en el periodo 2010-2015[673].

2010	2011	2012	2013	2014

[670] World Bank (2012), Producto Nacional Bruto (PNB o GDP) en dólares actuales de EE UU http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc[Consulta 25/07/2015]

671 OCDE, "Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty", 2013, Cfr. en su sitio web http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf [Consulta: 25/07/2015].Cfr. "El verdadero coste de la austeridad y la desigualdad. Estudio de caso: Reino Unido", septiembre, 2013, OXFAM INTERMON, p. 1.

[672] *Desigualdad y cambio industrial: una perspectiva global*, Galbraith, James K. y Berner, Maureen, Ed. Akal, Madrid, 2004, p.195.

[673] Horton, T. y Reed, H., "The distributional impact of the 2010 Spending Review", *Radical Statistics*, 103, pp.13-24.

	2010	2011	2012	2013	2014
United States	14,964,372,000,000.0	15,517,926,000,000.0	16,163,158,000,000.0	16,768,053,000,000.0	17,419,000,000,000.0
China	6,039,658,508,485.6	7,492,432,097,810.1	8,461,623,162,714.1	9,490,602,600,148.5	10,360,105,247,908.3
Japan	5,495,385,617,892.0	5,905,632,338,015.5	5,954,476,603,961.5	4,919,563,108,372.5	4,601,461,206,885.1
Germany	3,412,211,920,529.8	3,751,876,563,803.2	3,533,242,461,467.1	3,730,260,571,356.5	3,852,556,169,656.0
France	2,646,994,701,986.8	2,862,502,085,070.9	2,681,416,108,537.4	2,810,249,215,589.1	2,829,192,039,171.8
United Kingdom	2,407,856,922,126.1	2,592,015,702,611.8	2,614,946,487,602.8	2,678,173,487,557.3	2,941,885,537,461.5

TABLA 4: WORLD BANK (2012), PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB O GDP) EN DÓLARES ACTUALES DE EEUU

Son relevantes a su vez en otros datos, todavía en el ámbito de la Unión Europea, como que Italia es el país con mayor porcentaje de niños pobres (19,5%) seguida por el *Reino Unido* (16,2%) y España (12.4%)[674].

[674] Cfr. Oscar E. Frávega La democracia en el siglo XXI: pasado, presente y futuro de la democracia, Ed. Triunfar, Córdoba, Rep. Argentina 2001.

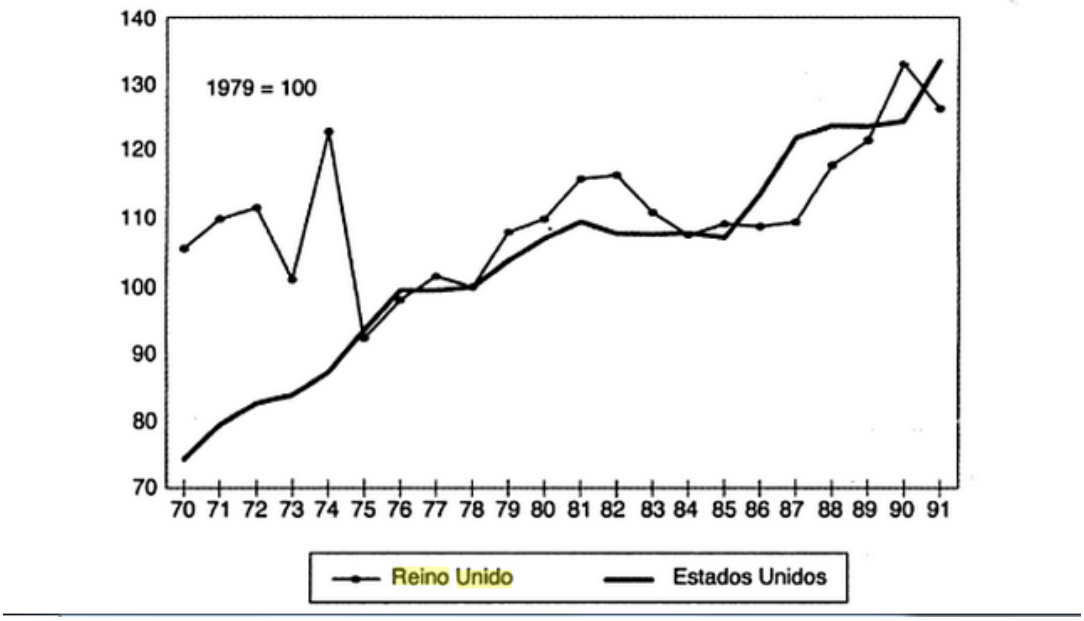


GRÁFICO 11: CRECIMIENTO DE LA DESIGUALDAD EL REINO UNIDO Y EN EEUU[675]

No puede ignorarse a su vez que la desigualdad aparece vinculada con otra serie de problemas y carencias graves, además de forma crónica. Se trata de problemas sociales patológicos que pueden acabar repercutiendo negativamente en comunidades más amplias que las que son inicialmente perjudicadas de forma directa. Cabe citar aquí datos como las altas tasas de, entre otros datos: mortalidad infantil; criminalidad; trastornos mentales; desempleo; malnutrición; drogodependencia; oportunidades educacionales perdidas; o –cada vez más– los síntomas habituales de la depresión, conectada con alcoholismo, y otros[676]. Esta tendencia es inversa, es decir, decreciente, en cambio, al hacer referencia a otros elementos positivos, como la esperanza de vida; educación, etc.[677] Todos ellos son aspectos esenciales para cualquier sociedad, y por

[675] Fuente del gráfico: *Desigualdad y cambio industrial: una perspectiva global*, Galbraith, James K. y Berner, Maureen, Ed. Akal, Madrid, 2004, p.196.
[676] Judt, Tony, "Algo va mal", Ed. Taurus, Madrid, 2010, pp. 15 y ss.; véase también la recensión de Carrasco, Nemrod, "El crepúsculo de la socialdemocracia", en Astrolabio. *Revista Internacional de Filosofía*, Núm. 11, 2010, pp. 579-584.
[677] *Ibidem*.

tanto también para todo Estado. De hecho, muchos de estos datos son tenidos en consideración para efectuar la clasificación de los países teniendo en cuenta su índice de desarrollo humano, así como para advertir sobre el estadio en qué se encuentra cada uno.

19.2.3. Sistemas electorales, igualdad y desarrollo

El IDH, es decir, el Índice de Desarrollo Humano, nació en 1990, adoptado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y desde entonces este publica anualmente el Informe donde se recoge. Es, sin duda, el documento más emblemático de los aprobados por este organismo especializado de las Naciones Unidas (aunque haya aprobado desde entonces más de 700 informes sobre Desarrollo Humano, *"a nivel nacional, regional y local"* en unos 135 países).[678]Estos informes contienen recomendaciones *"para el cambio"*, a través de las cuales se pretende poner de manifiesto y generar un debate entre los principales implicados, en particular "los políticos", además de concienciar a la sociedad sobre las ideas del desarrollo humano[679]. Esta medición del desarrollo constituye, en realidad, una alternativa a la medición simplemente economicista que se basa en el PNB, ya que contempla aspectos esenciales, que van mucho más allá de los datos meramente económicos. Así pues, los indicadores fundamentales son tres: 1) longevidad y salud, 2) educación y 3) niveles dignos de vida. A su vez, cada uno de ellos acoge múltiples subíndices de desarrollo humano, de modo que en el ranking obtenido finalmente los Estados son clasificados, por su IDH, en países con un índice "muy alto", "alto", "medio" y "bajo" (de desarrollo humano). Los indicadores utilizados están integrados, entre otros, por los componentes siguientes: índice de desigualdad de género; índice de pobreza multidimensional; situación de la salud, en relación en particular, con la infancia y juventud; así como con los adultos y gastos sanitarios; la educación; el control y asignación de recursos; competencias sociales; inseguridad personal; integración internacional; medio ambiente; tendencias de la población; e indicadores suplementarios, como las "percepciones de

[678] Véase el Sitio Web del PNUD: http://hdr.undp.org/es/country-reports
[679] *Ibíd.*

bienestar"[680]. Parece oportuno añadir cuáles son los países que ocupan los primeros puestos en el índice de desarrollo humano según la clasificación contenida en el último Informe publicado hasta ahora, en 2014, *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*[681]. Entre ellos, están los que se apuntan a continuación: Noruega (1º); Australia (2º);Suiza (3º);Países Bajos (4º); EEUU(5º); Alemania (6º); Nueva Zelanda (7º); Canadá(8º);Singapur (9º);Dinamarca (10º);Irlanda (11º); Suecia (12º); e Islandia (13º)[682].

De entre todos los informes sobre el IDH adoptados por el PNUD hasta la fecha, hay varios que abordan especialmente aspectos esenciales de la presente investigación, de forma más específica los siguientes: *Participación popular* (informe de 1993); *Género y desarrollo humano* (1995); *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (2002); y *Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos* (2011).

En el Informe sobre *Participación popular*, adoptado en 1993, el PNUD analiza especialmente la participación de las personas en los eventos y procesos que determinan sus vidas. Examina en particular el número de personas que participan y el modo de su implicación. Dada la fecha de su adopción, principios de la década de los años 90, se estudia muy particularmente la transición democrática en muchos países en desarrollo, la caída de una serie significativa de regímenes socialistas y el surgimiento de una serie de organizaciones relevantes. Este Informe partía de la premisa básica de que "*la participación popular se está convirtiendo en el tema central de nuestro tiempo*"[683]. La clave es que la participación se configura como un "*elemento esencial*" del desarrollo humano[684]. Dejando ahora un lado la perspectiva económica, la participación implica, desde un punto de vista social, "*la capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad, con independencia de la religión, el color, el sexo o la raza*"; y, por lo que se refiere a la dimensión política, significa "*la libertad de elegir y*

[680] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Washington 2014; localizable en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf
[681] *Ibíd.* p. iv.
[682] *Ibíd.* p. iv.
[683] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Washington 1993, p. 4; localizable en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf
[684] *Ibíd.*, p. 25.

cambiar el gobierno a todos los niveles, desde el palacio presidencial hasta el consejo de la aldea"[685].

Entre los grupos tradicionalmente excluidos de los beneficios del desarrollo, el Informe presta especial atención a los sectores más desfavorecidos económicamente de la sociedad; los habitantes de las zonas rurales; los pueblos indígenas; muchas minorías religiosas y étnicas; y las mujeres. Se expresa con determinación que "*la participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano*" debido a que "*intereses creados muy poderosos, impulsados por la codicia personal, erigen múltiples obstáculos a fin de bloquear las vías de acceso popular al poder político y económico*". Entre los obstáculos que se examinan figuran en algunos casos los "propios sistemas jurídicos"[686] o las "limitaciones burocráticas". El Informe finaliza concluyendo que, en un orden mundial cuyo eje son las personas, uno de los pilares fundamentales debe venir de la mano de "nuevos modelos de gobernabilidad nacional y mundial". De forma más específica, se indica que "*una mayor participación del pueblo ya no es una vaga ideología basada en las teorías de unos cuantos idealistas que toman sus deseos por realidades. Se ha convertido en un imperativo: una condición para la supervivencia*" de los Estados[687].

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1995, *Género y desarrollo humano*, adoptado a su vez en línea con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer que tuvo lugar durante ese mismo año en Pekín (*Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*), se avanza en una dirección similar, aunque enfocándose primordialmente hacia la cuestión de la participación femenina y poniendo especial énfasis en la necesidad de impulsar iniciativas nacionales e internacionales para lograr la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, estableciendo una hoja de ruta[688]. Este es un tema que el PNUD ha

[685] *Ibíd.*, p. 26.
[686] Tal como se detalla en el Informe, "*a menudo las leyes son arbitrarias y caprichosas y favorecen a quienes tienen influencia política o poderío económico. En demasiados países la legislación no se corresponde con los ideales de transparencia, responsabilidad, imparcialidad e igualdad ante la ley. Por ejemplo, las leyes de algunos países excluyen la participación de la mujer o de minorías religiosas o étnicas, o niegan determinados derechos a los trabajadores*", *ibíd.*, p. 33.
[687] *Ibíd.*, p. 113.
[688] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Género y desarrollo humano*, Washington 1993, en especial, pp. 133 y ss.; localizable enhttp://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf

tratado en otros muchos Informes. De hecho, la igualdad de género es una de sus líneas de acción fundamentales[689].

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 2002, titulado *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, el PNUD destaca la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas oficiales. Allí se refiere a la conveniencia de que los países comiencen "a *restaurar la confianza pública en las estructuras representativas y a reducir la concentración del poder político*" mediante varias acciones, entre la que sitúa en primer lugar "*el desarrollo de instrumentos más fuertes de participación política formal y representación a través de los partidos políticos y los sistemas electorales*"[690]. Erige pues a los sistemas electorales en una clave de impulso en este sentido. Más concretamente, al hacer mención del establecimiento de instrumentos más sólidos de participación y representación política oficial, sitúa como una necesidad de primer orden el "establecimiento de sistemas electorales" adecuados.[691]

Junto a ello, el PNUD ha aprobado también Informes específicos sobre los sistemas electorales. Puede destacarse como muestra a este respecto el Informe sobre *Sistemas y procesos electorales*, adoptado en 2004. En él, si bien tiene como finalidad fundamental el establecimiento de un marco para las propias actividades del PNUD en materia de asistencia electoral (fundamentalmente para fomentar la capacidad a largo plazo en los países a los que asiste, que son fundamentalmente países con economías dependientes o en desarrollo), se parte del reconocimiento de que "el diseño de un

[689] Puede comprobarse en la Sección "Empoderamiento de la mujer" del Sitio Web del PNUD, localizable en http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/womenempowerment/overview.html[Consulta 8/08/2015].

[690] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Washington 2002, en especial, pp. 69;localizable enhttp://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf

[691] Reconoce en este sentido que muchos países, "tanto los de larga data como las nuevas democracias, están emprendiendo reformas de sus sistemas electorales". Tanto es así, que el PNUD cifra, por ejemplo, "el éxito de las elecciones mexicanas de 2000" (pese a los enormes problemas de tipo estructural relacionados, entre otros aspectos, con la corrupción a todos los niveles que sufre este gran país), al menos en gran medida, "a la reforma de los marcos electorales y políticos de 1996"; *ibíd.*, p. 71.
Además, en el Informe sobre Desarrollo Humano adoptado en 2011, *Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, el PNUD enfatiza, junto al derecho de contar con un medio ambiente saludable, la importancia de integrar la equidad en las políticas medioambientales, la importancia fundamental de la participación pública y la responsabilidad de los cargos oficiales; PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011.Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, Washington 2011; localizable en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf.

sistema electoral tiene muchas consecuencias a largo plazo para la gobernabilidad democrática" y que escoger el propio sistema electoral "es una de las decisiones políticas más importantes de cualquier país", puesto que los sistemas electorales "son vehículos fundamentales para que el pueblo ejerza sus opciones y para hacer oír las voces de los ciudadanos, además de ser el medio principal para lograr una gobernabilidad representativa". El PNUD añade en su informe (2004) que "la estructura de un sistema electoral puede influir sobre otros aspectos del sistema político, como el desarrollo de los partidos políticos, y tiene una posición importante sobre la posibilidad de que los ciudadanos estén suficientemente vinculados a sus líderes políticos como para exigir una responsabilidad real, una auténtica representación y la respuesta a sus necesidades". Y, por consiguiente, reconoce también que "los sistemas electorales tienen profundas implicaciones para los pobres y otros grupos marginados y contribuyen a determinar en qué medida se oirán sus voces y se incremente su poder" (PNUD, 2004)[692].

Además, en este Informe del PNUD se aborda igualmente que cada sistema electoral se diseña, en realidad, con tres objetivos principales: en primer lugar, para traducir los votos emitidos en escaños legislativos o cargos ocupados por personas; en segundo lugar, para vehicular el modo en que los ciudadanos pueden exigir responsabilidad a sus representantes electos; y en tercer lugar, para definir los incentivos para que quienes compiten por el poder apelen al electorado de diversas formas. Como precisa el PNUD (2004), "*en sociedades divididas, por ejemplo, donde el idioma, la religión, la raza y otros aspectos étnicos representan divisiones políticas fundamentales, determinados sistemas electorales pueden gratificar a candidatos y partidos que cooperan y dan lugar a grupos rivales, o pueden castigar a esos candidatos y, en cambio, gratificar a los que sólo apelan a su propio grupo*"[693].

También aquí el PNUD (2004) incide que los sistemas electorales suelen categorizarse en función de la proporcionalidad en que se traducen los sufragios

[692] PNUD, *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la Práctica*, Washington, 2004, p. 11; localizable en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/Electoral%20Systems%20and%20Processes%20Practice%20Note_2004_Spanish.pdf
[693] *Ibíd.*

emitidos por electores en escaños asignados a los partidos, partiendo de una "típica estructura triple", que gira en torno a la división de los sistemas en: "mayoría por pluralidad, semi-proporcionalidad y representación proporcional", afirmando que los sistemas mayoritario/pluralidad "suelen otorgar mayor entidad a la representación nacional utilizando circunscripciones electorales pequeñas con un único representante, en lugar de proporcionalidad" y (PNUD, 2004)[694]. Los sistemas de representación proporcional (los cuales suelen emplear circunscripciones con múltiples representantes y arrojar resultados más proporcionales), en cambio, "incluyen versiones 'abiertas' y 'cerradas' de representación proporcional por listas de partidos, así como sistemas de "representantes combinados" y 'voto único transferible'" (PNUD, 2004). Por lo que se refiere al enfoque ofrecido por "los sistemas semi-proporcionales, así como diversas combinaciones de modelos de pluralidad y proporcionales (como los modelos "mixtos", en función de los cuales parte del parlamento se elige por representación proporcional y parte por electorados nacionales"), se afirma que se trata de una opción frecuente en muchas nuevas democracias en los últimos años, especialmente cuando hay sistemas parlamentarios bicamerales (PNUD, 2004).

El PNUD reconoce que no puede afirmarse que los sistemas electorales sean "democráticos o no democráticos", puesto que son los regímenes políticos los que son democráticos o no democráticos. Y, en el marco de los primeros, se dan sistemas electorales muy variados, casi tantos como países. Por tanto, "tan democrático puede ser un sistema de representación proporcional o uno de mayoría, un sistema electoral uninominal o uno plurinominal. Hay variados ejemplos, exitosos y no exitosos, dependiendo del caso, de unos y de otros, y nadie podría hablar de ellos como democráticos o no democráticos" (PNUD, 2004)[695].

[694] Entre esos sistemas cabe mencionar los de pluralidad (mayoría relativa), desempate (en segunda vuelta), votación en bloque y votación alternativa; cfr. *ibíd.*
[695] PNUD, *La reforma del sistema electoral chileno*, Washington, 2009; localizable en http://www.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/reforma-del-sistema-electoral-chileno.html

19.2.4. Los sistemas electorales y las minorías

Hemos de partir de que ningún sistema electoral es perfecto, y de que todos pueden presentar insuficiencias. Por ello, al establecer cualquier sistema electoral deben tenerse en cuenta todas las circunstancias presentes en un determinado país (económicas, políticas, sociales, culturales, etc.). Con todo, cabe apuntar como tendencia genérica que diversas investigaciones han mostrado que la fórmula de mayoría simple en distritos uninominales se encuentra asociada en la generalidad de los casos a una baja representación de las mujeres y de las minorías[696]. A su vez, cabe tener también en consideración que ha sido mostrado a su vez como los sistemas electorales proporcionales, cuando son aplicados en circunscripciones de gran tamaño, posibilitan la elección de candidatos pertenecientes a las minorías. Esto ha sido ratificado ya con solvencia por numerosos especialistas[697], y por ende esta investigación sostiene igual tesis. También en esta dirección precisamente, es oportuno traer a colación que el Programa de las NU para el Desarrollo (PNUD) llega a una concusión similar en su Informe sobre *sistemas y procesos electorales* de 2004, ya citado, al señalar que "los sistemas proporcionales pueden reflejar mejor la opinión de las minorías"[698].

El *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* del Consejo de Europa, adoptado en 1995, ratificado ese mismo año por España (y que entró en vigor en 1998)[699], dispone, en su artículo 4, lo siguiente:

> "*1. Las Partes se comprometen a garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a la igualdad ante la ley y*

[696] Martín, Raimundo, *Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos*, Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2012.
[697] Véase Rule, Wilma y Zimmerman, Joseph, *Electoral systems in comparative perspective: their impact on women and minorities*, Ed. Greenwood Publishing Group, EE UU, 1994.
[698] PNUD, *Sistemas y procesos electorales*. *Nota sobre la Práctica (2004)..., loc. cit.*, p. 11. Aun así, es de justicia añadir que el propio Informe también apunta que los sistemas proporcionales tal vez pueden resultar "no tan sólidos como otros sistemas de tipo 'mayoritario/pluralidad', que tienen circunscripciones con un único representante y logran establecer vínculos de responsabilidad y representación entre los funcionarios electos y los electores"; *ibíd.*
[699] Instrumento de ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995; *BOE* núm. 20, de 23 de enero de 1998, pp. 2310- 2315;Treaty Office, ETS No. 157; localizable en http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=26/09/2015&CL=ENG

a una protección igual por parte de la ley. A este respecto, se prohibirá toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional.

2. Las partes se comprometen a adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas con el fin de promover, en todos los campos de la vida económica, social, política y cultural, una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría. A este respecto, tendrán debidamente en cuenta las condiciones específicas de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.

3. Las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 no se consideraran un acto de discriminación".

Asimismo, de acuerdo, con los artículos 15 y 16 de esta misma Convención, sucesivamente:

Artículo 15.

"*Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten*".

Artículo 16.

"*Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales, tengan como finalidad restringir los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio-marco*".

Conforme a estas disposiciones y a otras normas del Derecho internacional, el Derecho electoral de los Estados deberá garantizar la igualdad de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Esto comporta que toda discriminación contra las minorías esté prohibida. Y, de forma más específica, según se aclara también en el ámbito del Consejo de Europa, en el Informe Explicativo a su *Código de Buenas Prácticas*, "los partidos políticos de las minorías nacionales deberán ser autorizados" e

igualmente "el trazado de las circunscripciones o las reglas en materia de quórum no deberán representar un obstáculo para la presencia de personas pertenecientes a minorías en el órgano electo"[700].

Como ya se había adelantado *ut supra*, al referirnos a los deberes del Estado derivados del Derecho internacional, *la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos* de la OSCE ha hecho una serie de recomendaciones, dirigidas a las autoridades españolas, precisamente tras recordar que nuestro país ha ratificado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, del cual se desprenden obligaciones concretas para España, y que, sin embargo, nuestro Estado podría estar incumpliendo. En su Informe de 2012 ya citado, sobre las *elecciones generales celebradas en España en 2011*[701], indica que aunque la comunidad romaní, también denominada el pueblo gitano, no aparece reconocida constitucionalmente como minoría étnica, ni tampoco como uno de los "pueblos de España", constituye "el mayor grupo dentro de las minorías en España", ya que se estima que su población es de aproximadamente 650.000 - 1.000.000 lo cual supone entre el 1,4 y el 2,1 por ciento del total de la población.

A pesar de esas cifras, prácticamente no hubo partido político alguno en el que se inscribiera un gitano como candidato electoral en las elecciones examinadas por la OSCE, en este caso las elecciones generales de 2011, y los temas en relación con los gitanos tampoco fueron visibles durante la campaña. En este sentido, representantes romaníes declararon a los servicios competentes de la OSCE, que "siguen experimentado dificultades para formar parte de la política central española, puesto que ningún partido tiene interés en colocar a candidatos gitanos en puestos elegibles en las

[700] En esta dirección, se añade que determinadas medidas tendentes a asegurar una representación mínima de las minorías (por ej., haciendo una reserva de escaños para ellas o incluso previendo excepciones a las reglas habituales en materia de atribución de los escaños –así, eliminando el quórum en el caso de sus partidos-) no vulneran el principio de igualdad. Igualmente, se puede prever que las personas integrantes de minorías nacionales tengan el derecho de emitir su voto "tanto por candidatos de las listas generales como de las listas de las minorías nacionales". Y, en todo caso, "ni los candidatos ni los votantes deberán verse obligados a indicar su pertenencia a una minoría nacional"; Comisión de Venecia, *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Informe Explicativo*, adoptado por la Comisión en su 52a sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002), Consejo de Europa; CDL-AD(2002)023rev**,** apartado 23, p. 21.
[701] OSCE, *España. Elecciones Generales anticipadas...*, *loc. cit.*, p. 21.

listas de candidatos", de tal modo que "pocos gitanos tienen representación en gobiernos regionales o locales"[702], y "no hay ningún diputado gitano a nivel nacional"[703].

La falta de una adecuada representación de esta comunidad romaní en los órganos de toma de decisiones de España ha sido denunciada también por la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* del Consejo de Europa, el cual a su vez que ha dirigido una recomendación a las autoridades españolas para mejorar el *Plan de Acción para el desarrollo de la Población Gitana* y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano[704].

19.2.5. Los sistemas electorales y las mujeres

19.2.5.1.– Aspectos generales

La idea principal que subyace tras todo este capítulo, y que también se intenta demostrar a través del presente apartado en relación con las mujeres, gira alrededor del planteamiento de que los países avanzados con sistemas proporcionales consiguen sociedades mucho más integradoras desde el punto de vista social. Es algo que ya se anticipó al estudiar el sistema electoral británico. Esta capacidad de acogimiento, que actúa ciertamente con criterios de justicia material, resulta perceptible en relación con los diversos grupos que componen la base social. Por consiguiente, los sistemas electorales proporcionales, siempre que puedan funcionar de modo correcto, incidirán en una mayor representación de los diversos sectores sociales, y en consecuencia también de las mujeres. Existen numerosos estudios doctrinales que subrayan un dato así. Y a la inversa, también suele destacarse el hecho de que los sistemas mayoritarios se dirigen en general, en cambio, a representar a los sectores dominantes de una sociedad, con una mayor exclusión por tanto de las mujeres, las minorías y los sectores de población menos favorecidos desde el punto de vista socioeconómico y cultural.

[702] Es el caso de las Comunidades de Extremadura y Valencia; *Ibíd*., p. 21.
[703] *Ibíd.*
[704] Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Informe sobre España, *Informe de 7 diciembre de 2010, publicado en 8 febrero de 2011, pág.27;* localizable en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ENG.pdf

En esta línea puede enfatizarse que, al igual que veíamos unas páginas atrás en relación con las minorías, también aquí un amplio sector de expertos ha indicado que los sistemas electorales proporcionales con distritos uninominales facilitan la incorporación de las mujeres. La razón es la misma, ya que los sistemas de esta índole favorecen la incorporación de los distintos grupos o sectores[705]. En efecto, "en la medida que los sistemas proporcionales benefician la representación de las minorías también en la práctica benefician, incrementan, la presencia de mujeres, aunque numéricamente no sean una minoría"[706]. Junto a ello, también se ha mostrado que cuanto mayor sea la dimensión de la circunscripción, habrá más mujeres con posibilidades de ser elegidas[707]. De forma más específica, con respecto a la participación de las mujeres en los órganos legislativos, se ha afirmado que "*la mayoría de las investigaciones comparadas que analizan la relación entre el sistema electoral y la elección de las mujeres en las legislaturas confirma el efecto positivo que tienen al combinarse una fórmula electoral proporcional y una magnitud de distrito de tamaño grande (lista plurinominal con más de diez candidatos o donde se renueven como mínimo más de diez bancas)*"[708].

[705] Algunos autores lo han hecho constar así. Véase, entre otros, Carter, Elisabeth and David M. Farrell, David M., "Electoral Systems and Election Management", Larry Le Duc, Dick Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies*, Sage, London, 2009; Farrell, M. David. 2001, "Electoral Systems: A Comparative Introduction", Palgrave, New York, 2001, pp. 19-152.

[706] Cfr. Ventura Franch, Asunción, *Sistema Electoral y Género*, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 1999, pp. 379-404; p. 392.

[707] Verge, Tània (2006): "Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº115, pp. 165-196; Verge Mestre, Tània, "Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen*", Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N.º123, 2008, pp. 123-150, p. 147 y 148; Norris, Pippa, y Franklin, Mark, "Social Representation", *European Journal of Political Research*, Vol. 32, pp. 185-210; p. 209.

[708] Nélida Archenti y María Inés Tula, "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", *OPINIÃO PÚBLICA*, Universidad Nacional de Campinas, vol. 13, N. 1, Junio, 2007, p.185-218. pp. 190-191.
Llegan a las mismas conclusiones en los siguientes estudios comparativos: El análisis de veintitrés países democráticos en Rule, Wilma, Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies, *Western Political Quarterly*, Vol. 40, N. 3, Sep. 1987. El estudio de once países latinoamericanos llevado a cabo en Htun M. y M. Jones, Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women´s leadership in Latin America. En Craske, N. y M. Molineux (Org.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Palgrave, Londres, 2002.
El análisis de las leyes de cuotas en los países africanos en Ballington, J. *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Quota Report Series, International IDEA, EISA and SADC, Parliamentary Forum, Suecia, 2004.

19.2.5.2.– El marco normativo internacional

Los instrumentos internacionales más relevantes en la configuración de la igualdad de género son, en síntesis, los que se apuntan a continuación. De un lado, cabe apuntar los que constituyen tratados internacionales (junto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que si bien no es un tratado tiene un valor de primer orden, según prevé nuestra Constitución, de cara a la interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por España), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, referido *supra*, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en Nueva York en 1979, y que fue ratificada por España[709]). Y, de otro lado, cabe apuntar la existencia de otros instrumentos que, pese a no ser tratados y no tener un carácter genuinamente normativo en el plano internacional, sin duda tienen un alcance importante, que trasciendo el ámbito meramente político. Nos referimos aquí a la Declaración de Viena, adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, en 1993; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing[710]. Junto a ello, debe indicarse que distintos órganos de control en la aplicación de los derechos humanos han adoptado una serie de resoluciones o recomendaciones que tienen aquí un valor singular. Vayamos por partes.

La *Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, contiene distintas disposiciones sobre distintas medidas que los Estados deberán adoptar en el plano general[711], así como ciertos

[709] *BOE*, N. 69, de 21 de marzo de 1984, pp. 7715- 7720.
[710] Véase su párrafo 13.
[711] Según los arts. 3 y 4:

> (Artículo 3):
> "*Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*".
> (Artículo 4):
> "*1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad «de facto» entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*

preceptos más específicos relacionados con su participación en la vida política. Así, de conformidad con su artículo 7:

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

> *a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.*
>
> *b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.*
>
> *c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país".*

A su vez, a tenor de su artículo 8:

> "*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su Gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales*".

En 1997, el Comité encargado de supervisar y controlar la aplicación de esta Convención (el *Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, habitualmente citado por sus siglas en inglés, *CEDAW*) adoptó una Recomendación específica, la *Recomendación general núm. 23 sobre los derechos de participación política de las mujeres*[712], en la cual se reconoce, aunque sea de modo indirecto, que "dondequiera que se han aplicado estrategias efectivas de carácter temporal para tratar de lograr la igualdad de participación", se ha aplicado una variedad

> *2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria*".

[712] *Recomendación general 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 16° período de sesiones, 1997, Documento NU. A/52/38.

de medidas que incluyen, entre otras, la enmienda de los procedimientos electorales"[713]. A continuación, en la misma Recomendación también se reconoce que el sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento", y que por tanto, "los partidos políticos deben adoptar los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas"[714].Y, en línea con ello, dirige una serie de recomendaciones a los Estados parte en la Convención en relación con esta cuestión[715].

[713] *Ibidem*, párrafo, 15.
[714] *Ibíd.*, párrafo, 22.
[715] En concreto:
- "*Los Estados Partes deben garantizar que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, en particular, a los artículos 7 y 8.*
- *Los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, hasta promulgar la legislación correspondiente que se ajuste a la Constitución, a fin de garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8.*
- *Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8*"; *ibíd.*, párrs. 41-43
A su vez, se recomienda también lo siguiente:
- "*Las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen, en virtud del párrafo a) del artículo 7, las que tienen por objeto:*
  a) Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública;
  b) Asegurar que las mujeres entiendan su derecho al voto, la importancia de este derecho y la forma de ejercerlo;
  c) Asegurar la eliminación de los obstáculos a la igualdad, entre ellos, los que se derivan del analfabetismo, el idioma, la pobreza o los impedimentos al ejercicio de la libertad de circulación de las mujeres;
  d) Ayudar a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas.
- *Las medidas en virtud del párrafo b) del artículo 7 incluyen las que están destinadas a asegurar:*
  a) La igualdad de representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental;
  b) Su goce efectivo de la igualdad de derechos a ocupar cargos públicos;
  c) Su contratación de modo abierto, con la posibilidad de apelación.
- *Las medidas en virtud del párrafo c) del artículo 7, incluyen las que están destinadas a:*
  a) Asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres;
  b) Alentar a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.
- *Al informar sobre el artículo 7, los Estados Partes deben:*
  a) Describir las disposiciones legislativas que hacen efectivos los derechos contenidos en el artículo 7;

Debe resaltarse aquí, igualmente, que otras Resoluciones de órganos de distintas Instituciones internacionales (además de las Naciones Unidas, también en particular, del Consejo de Europa y de la Unión Europea) han caminado en una dirección similar. Deben mencionarse específicamente las Recomendaciones generales Núm. 5 y8 con arreglo a la *Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer*[716]; el Comentario general Núm. 25 aprobado por el Comité de Derechos Humanos, que se encarga de la supervisión y control de la aplicación del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que fue adoptada en 1996[717]; el Documento de la Comisión Europea, de 1997, titulado *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas*[718]*;* un Informe del Parlamento Europeo de igual año sobre el *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*[719]; o la Recomendación del Comité de Ministros del

b) Proporcionar detalles sobre las limitaciones de esos derechos, tanto si se derivan de disposiciones legislativas como si son consecuencia de prácticas tradicionales, religiosas o culturales;
c) Describir las medidas introducidas para superar los obstáculos al ejercicio de esos derechos;
d) Incluir datos estadísticos, desglosados por sexo, relativos al porcentaje de mujeres y hombres que disfrutan de ellos;
e) Describir los tipos de políticas, las relacionadas con programas de desarrollo inclusive, en cuya formulación participen las mujeres y el grado y la amplitud de esa participación;
f) En relación con el párrafo c) del artículo 7, describir en qué medida las mujeres participan en las organizaciones no gubernamentales en sus países, en las organizaciones femeninas inclusive;
g) Analizar la medida en que el Estado Parte asegura que se consulte a esas organizaciones y las repercusiones de su asesoramiento a todos los niveles de la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales;
h) Proporcionar información sobre la representación insuficiente de mujeres en calidad de miembros o responsables de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones patronales y las asociaciones profesionales y analizar los factores que contribuyen a ello", *ibíd.*, párrs. 44 y ss.

[716] La Recomendación Núm. 5 se refiere a las "medidas especiales temporales", y fue adoptada en 1987 (Doc. A/42/38). Por su parte, la Recomendación Núm. 8, lleva por título "Aplicación del art. 8 de la Convención", y fue adoptada en 1988 (Doc. A/43/38).

[717] Véase Doc.NU, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

[718] Leijenaar, Monique, *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*; Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales Unidad V/D.5, especialmente pp. 31 y ss.

[719] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.

Consejo de Europa, dirigida a los Estados miembros, en 2003, *sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones políticas y públicas*[720].

En el Informe del Parlamento Europeo de 1997, ya citado, se analizaba la evolución de la *ratio* de mujeres parlamentarias en veinticuatro países con un sistema democrático consolidado hasta la fecha de su aprobación. En este Informe se observaba que a partir de la década de los setenta se consigue un considerable aumento de mujeres en los países con sistemas proporcionales, en contraste con los países con sistemas mayoritarios, en los que este aumento, aun siguiendo la misma tendencia, fue claramente menor. La principal razón de ello se hacía residir entonces en que los sistemas proporcionales suelen presentar mayores magnitudes en cuanto a los distritos electorales y a la cantidad de lugares que un partido puede obtener en cada distrito.[721]

En esta línea, se expondrán *infra* ciertos datos sobre el porcentaje de mujeres, entre la totalidad de miembros de las Cámaras únicas o de las Cámaras bajas de los distintos países. Precisamente serán los datos los que vienen a mostrar cómo se da una clara vinculación entre ambos conceptos. De este modo puede observarse que dentro de los países de Europa occidental, según Informe del Parlamento Europeo, todos los que habían logrado superar en el pasado el 20% del porcentaje de mujeres con relación a la totalidad de los miembros del parlamento han tenido un sistema proporcional.[722]

En la *Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa* de 2003, además de pedirse a los Estados que "revisen su legislación y sus prácticas con el fin de garantizar que se aplican y se ponen en marcha "las estrategias y medidas recogidas en

[720] Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Recomendación a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público,* adoptada el 12 de marzo de 2003.
Puede verse también la Recomendación 1413 *sobre igualdad de representación en la vida política*, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1999 (localizable en el Sitio Web del Consejo de Europa: http://www.coe.int).

[721] *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina...* loc. cit., Parlamento Europeo; Matland, Richard E., *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, "Women in Parliament: Beyond Numbers", Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance International IDEA, Ed. Azza Karam, 1998, p. 82.

[722] *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina...* loc. cit., Parlamento Europeo.

la Recomendación, se considera que la participación equilibrada de las mujeres y los hombres significa que la representación de mujeres o hombres en cualquier órgano de toma de decisiones en la vida política o pública "no debe ser inferior al 40%". Para ello se solicita a los Estados una serie de medidas[723]. Concretamente, se recomienda a los Estados miembros que adopten una serie de medidas "legislativas y administrativas", entre las que se encuentran:

> "(…) considerar la aprobación de reformas legislativas destinadas a establecer umbrales de paridad en las candidaturas a las elecciones locales, regionales, nacionales y supranacionales. Cuando existan listas proporcionales, considerar la posibilidad de establecer la alternancia de mujeres y hombres (apartado 3);
>
> (…) **cuando se observe que los sistemas electorales tienen repercusiones negativas** en la representación política de las mujeres en las instituciones para las que se celebren elecciones, **ajustar o reformar esos sistemas** con el fin de promover la representación equilibrada de las mujeres y los hombres" (apartado 5)[724].

En el *Memorándum Explicativo* del Consejo de Europa sobre dicha Recomendación, también de 2003, se aclara sobre este punto (el apartado 5), que "*pretende subrayar que las investigaciones y las estadísticas han puesto de manifiesto que allí donde existen sistemas de representación proporcional, a las mujeres les ha resultado con frecuencia más fácil alcanzar una mayor representación en los órganos políticos*"[725]. Tanto es así, que "*durante las últimas tres décadas, se ha producido un significativo aumento de la representación de las mujeres cuando existen sistemas de representación proporcional, mientras que los avances sólo han sido modestos en los*

[723] *Loc. cit.*, párrs. V-VIII.
[724] "Apéndice a la Recomendación", Rec. (2003)3, *loc. cit.*, apartado A, N. 3 y 5, sucesivamente (el énfasis es añadido).
A su vez, entre las "medidas de apoyo", se contiene otra recomendación a los Estados, para que estos informen "a los partidos políticos de las distintas estrategias utilizadas en los diversos países para promover la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la elección de las asambleas; alentarles a aplicar alguna de estas estrategias y a promover la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en puestos de decisión dentro de las estructuras del partido", *ibíd.*, apartado B, núm. 27. Véanse a su vez las recomendaciones para el "seguimiento", en el apartado C.
[725] *Ibíd.*, apartado 48.

sistemas mayoritarios"[726]. También según este *Memorando Explicativo*, esto se debe fundamentalmente al hecho de que en las candidaturas uninominales, que se dan en los sistemas mayoritarios, "*el estar en el poder es el factor determinante para elegir candidato*". En consecuencia, "*dado que en la actualidad la mayoría de los candidatos en el poder son hombres, es difícil rechazar su candidatura y ofrecer sus puestos a mujeres*". Por ello, los sistemas electorales "*parecen estructurar en alguna medida la elección de candidatos por los partidos*"[727].

Igualmente, el Memorando Explicativo del Consejo de Europa de 2003 señala que la dimensión de la circunscripción electoral también puede influir en que un sistema de representación "proporcional o un sistema mayoritario, uninominal" den lugar a una mayor igualdad en la representación de las mujeres y los hombres: "*si el sistema electoral proporcional se aplica en circunscripciones «locales», es decir, en zonas geográficas limitadas, puede ser tan desventajoso para las mujeres como el sistema mayoritario*", y trae a colación que esto es lo que ocurrió en Francia, en las elecciones parlamentarias de 1986, en las que se aplicó un sistema proporcional a escala de cada *département*[728]. En efecto, pese a que se presentaban más mujeres candidatas que hombres (24,7% en comparación con el 11,9% de las elecciones de 1981 en las que se aplicó un sistema electoral mayoritario), la proporción de mujeres elegida siendo muy baja (5,9% frente al 5,3% de 1981). Como explica el *Memorando*, "*al basar el sistema en el département, se dio una ventaja clara a los candidatos con una fuerte base de apoyo local y, por tanto, a los candidatos salientes que ya habían acumulado más de un cargo (por ejemplo, reuniendo las funciones de parlamentario y de alcalde o de parlamentario y consejero regional)*"[729]. En consecuencia, en circunstancias como estas, "*a la dirección de los partidos les resulta más difícil imponer a mujeres desconocidas en puestos con posibilidades de salir elegidos que cuando el sistema proporcional se aplica en una circunscripción nacional (como ocurre en las elecciones europeas)*"[730].

[726] *Ibíd.*
[727] *Ibíd.*
[728] *Ibíd.*
[729] *Ibíd.*
[730] *Ibíd.*

A la luz de todo lo anterior, debe partirse de la premisa de que cualquier modificación legislativa debe basarse siempre sobre investigaciones nacionales previas sobre la materia[731].

19.2.5.3.– El ámbito del Derecho y la política comparados

Debe repararse en la evolución positiva con respecto a la representación política de las mujeres que se ha producido en distintos países durante los últimos años, en particular la producida ya en el siglo XXI. Así, sin ir más lejos, estas obtuvieron en el Reino Unido en torno al 23%, en 2010, y en las últimas elecciones de 2015, un 29%. [732] No obstante tales avances, han ido a la zaga, y siempre muy por debajo, de otros países europeos con una representación proporcional asimilables en sus macromagnitudes a este país. Se ha explicado certeramente en este sentido que "*en los últimos años se ha asistido a un aumento espectacular de la proporción de mujeres presentes en los parlamentos nacionales de todo el mundo al llegar casi a duplicarse el promedio mundial durante ese periodo; además todas las regiones experimentaron avances considerables en la consecución del objetivo de un 30 % de las mujeres en puestos directivos*"[733]. Lo cierto es que "*el número de parlamentarias en el mundo se ha casi duplicado al pasar del 11,3 por ciento al 22,1 por ciento*"[734].

[731] El *Memorando Explicativo* del Consejo de Europa, reiteradamente citado, parte también de esta misma asunción; véase *ibíd.*, apartado 49.
[732] Lowther, Ed y Thornton, Charlotte, "Election 2015: Number of women in Parliament rises by a third", *BBC News*, 8 May 2015, http://www.bbc.com/news/uk-politics-32601280 [Consulta: 19/01/2015].
[733] La Unión Interparlamentaria (UIP), *Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años*, pp. 1-2, Sitio web: www.ipu.org [Consulta: 06/08/2015].
[734] *Ibíd.*

Países situados en los primeros puestos de la clasificación de cámaras únicas y cámaras bajas, por proporción de parlamentarias, en 1995 y en 2015

1° de enero de 1995			1° de enero de 2015		
País	Región	% de mujeres	País	Región	% de mujeres
1. Suecia	Nórdica/Europa	40,4	1. Rwanda	África	63,8
2. Noruega	Nórdica/Europa	39,4	2. Bolivia	Américas	53,1
3. Dinamarca	Nórdica/Europa	33,5	3. Andorra	Europa	50,0
4. Finlandia	Nórdica/Europa	33,5	4. Cuba	Américas	48,9
5. Países Bajos	Europa	32,7	5. Seychelles	África	43,8
6. Seychelles	África	27,3	6. Suecia	Nórdica/Europa	43,6
7. Austria	Europa	26,8	7. Senegal	África	42.7
8. Alemania	Europa	26,3	8. Finlandia	Nórdica/Europa	42,5
9. Islandia	Nórdica/Europa	25,4	9. Ecuador	Américas	41,6
10. Argentina	Américas	25,3	10. Sudáfrica	África	41,5

GRÁFICO 12: PAÍSES SITUADOS EN LOS PRIMEROS PUESTOS DE LA CLASIFICACIÓN DE CÁMARAS ÚNICAS Y CÁMARAS BAJAS, SEGÚN EL PORCENTAJE DE MUJERES PARLAMENTARIAS, EN 1995 Y EN 2015[735]

En la comparativa de países europeos, destacan los países nórdicos, de hecho, Suecia y Finlandia se encuentran entre los 10 primeros puestos tanto en 1995 como en 2015, ambos con un sistema electoral proporcional[736].

[735] *Ibíd.*, p. 4.

[736] El sistema electoral finlandés fue introducido en 1906, aunque a partir de 1954 experimentó modificaciones importantes. El sistema electoral sueco también es intensamente proporcional. Sobre ambos, puede verse, entre otros, Golder, Matt, "Democratic electoral systems around the world, 1946–2000", *Electoral Studies*, Vol. 24, Issue 1, March 2005, pp. 103–121; Lewin, Leif, "Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, 1998; Aylott, Nicholas y Bolin, Niklas, "Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006", *West European Politics*, Vol. 30, Issue 3, 2007, pp. 621-633;Arter, David, "A 'Pivotal Centre Party' Calls the Shots: the 2015 Finnish General Election", *West European Politics*, Vol. 38, Issue 6, 2015, pp. 1345-1353; Norris, Pippa, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems", *International Political Science Review*, July 1997,**V**. 18 no. 3, pp.297-312.

En cuanto a Francia, es de indicar que logró su mayor tasa de participación de mujeres en las elecciones de 2012, doce años después de la aprobación de una ley de paridad de género, en la cual se exige a los partidos que incluyan en sus listas entre un 49% y un 51% de candidatas, y que sanciona su incumplimiento con una reducción de su financiación pública. Como consecuencia de esta ley, el número de parlamentarias aumentó del 12,3% (en las elecciones legislativas de 2002) al 18,5% (en 2007) y hasta el 26,9% en las últimas elecciones legislativas (en 2012)[737].

Visto desde la perspectiva opuesta, cabe resaltar asimismo que los países con niveles más bajos de representación política femenina como Italia, el Reino Unido, Francia y Grecia, tienden a tener, bien un sistema mixto con poca proporcionalidad, bien un sistema mayoritario; pero no un sistema proporcional[738].

Número de Mujeres en la Cámaras Bajas o Únicas de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea y tipo de sistema electoral

Orden	País	Últimas Elecciones	Total Escaños	Mujeres	%M	Sistema Electoral
1	Suecia	09 1994	349	141	40.4	Mixto (Listas cerradas)
2	Finlandia	03 1995	200	67	33.5	Mixto (Preferencial)
3	Dinamarca	09 1994	179	59	33.0	Proporcional

[737] La Unión Interparlamentaria (UIP), *Las mujeres en el parlamento en 2012. Perspectiva anual.*
La Unión Interparlamentaria se creó en 1889, es una organización internacional que reúne a los representantes de los parlamentos de los Estados. Tiene como fin el punto de encuentro del diálogo interparlamentario a nivel mundial y trabaja en favor de la paz y la cooperación entre los pueblos de cara a fortalecer las instituciones representativas. Sitio web: www.ipu.org [Consulta: 02/08/2015].

[738] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.
No obstante, también es cierto que en el caso de Italia cabría efectuar alguna matización importante, puesto que resulta necesario considerar que, si bien dicho país ha tenido un sistema electoral proporcional, su sistema político ha sufrido diversas distorsiones muy peculiares: la grave imposibilidad de alternancia en el Gobierno por el hecho de que se impidiera el acceso del PCI al poder central del Estado, que ha sido determinante para acentuar el resto de problemas aquí enumerados, la gran diferencia norte-sur, algunos cambios del sistema electoral por otro sistema con rasgos mayoritarios y todas las dificultades inherentes a la denominada tangentópolis, a la Mafia y al terrorismo...

						(Preferencial)
4	Países Bajos	05 1994	150	47	31.3	Proporcional (Preferencial)
5	Austria	12 1995	183	49	26.8	Proporcional (Listas cerr.)
6	Alemania	10 1994	672	176	26.2	Mixto/Dos (Listas cerr.)
7	España	03 1996	350	86	24.6	Proporcional (Listas cerr.)
8	Luxemburgo	06 1994	60	12	20.0	Proporcional (Preferencial)
9	Irlanda	11 1992	166	23	13.9	Proporcional (Multi esc.)
10	Portugal	10 1995	230	30	13.0	Proporcional (Listas cerr.)
11	Bélgica	05 1995	150	18	12.0	Proporcional (Preferencial)
12	Italia	04 1996	630	70	11.1	Mixto (RP Débil)
13	Reino Unido	04 1992	651	62	9.5*	Mayoritario (Pluralidad)
14	Francia	03 1993	577	37	6.4**	Mayoritario (Dos vueltas)
15	Grecia	09 1996	300	19	6.3	Mixto (PR Débil)

TABLA 5: CIFRAS DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (1997:90-92, 136) Y UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: "SISTEMAS ELECTORALES: UN ESTUDIO COMPARATIVO MUNDIAL" (1993).
** ÚLTIMAS ELECCIONES: 05.1997: 18,2%*
*** ÚLTIMAS ELECCIONES: 06.1997: 10.92%*

En cuanto a las Cámaras altas, también son muy ilustradoras las cifras al respecto. Puede observarse que los dos países mejores situados al respecto, Holanda y

Bélgica, tienen ambos sistemas electorales proporcionales, mientras que los dos países con un porcentaje más bajo de mujeres son Francia y el Reino Unido, ambos países con un sistema mayoritario.

Número de mujeres en las Cámaras altas o Senados en los Parlamentos nacionales de la UE y tipos de sistemas electorales						
Orden	**País**	**Últimas elecciones**	**Nº total de escaños**	**Mujeres**	**% M.**	**Sistema electoral**
1	Países Bajos	05 1995	75	17	22.7	Proporcional (Preferencial)
2	Bélgica	05 1995	71	16	22.5	Proporcional (Preferencial)
3	Austria	11 1994	64	13	20.3	Elegidos por asambleas provinciales legislativas
4	Alemania	10 1994	68	13	19.1	Designados por los parlamentos de los Estados Federados (Länder)
5	España	03 1996	208	31	14.9	Nivel provincial: listas de partido mayoría simple
6	Irlanda	03 1993	60	8	13.3	Nombrados por el Primer Ministro: 11 elegidos por universidades: 6 proporcionales (multiescaño): 43
7	Italia	04 1996	326	26	8.0	Elegidos a escala regional con 65% mayo: 315 Otros: designados y miembros vitalicios
8	Reino Unido		1190	82	6.9	Miembros hereditarios, miembros vitalicios o clero
9	Francia	09 1995	321	18	5.6	Elección indirecta (mayoría y algunas proporcionales)

TABLA 6: CIFRAS COMPILADAS DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (1997, PP. 90-92), LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (1993) Y EL INSTITUTO DE LA MUJER (1997).

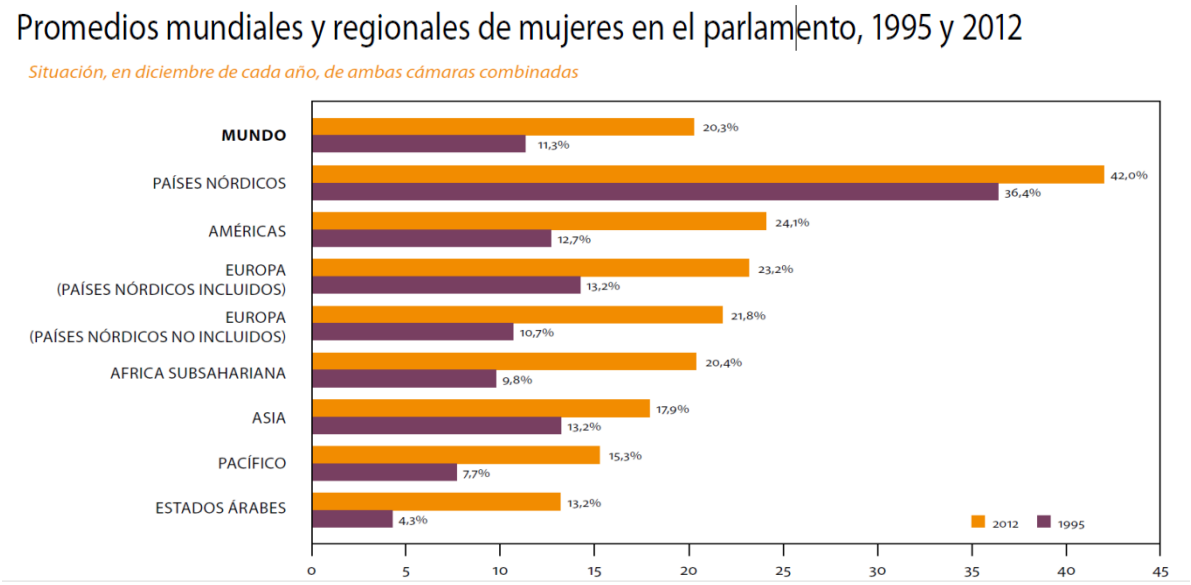


GRÁFICO 13: EN LOS PORCENTAJES NO SE TIENEN EN CUENTA LOS PARLAMENTOS DE LOS CUALES NO SE DISPONE DE DATOS. FUENTE: LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2012. PERSPECTIVA ANUAL, P. 4.

En el citado Informe, se recogen también los datos a nivel mundial, de los cuales se concluye, igualmente, que solo habían conseguido llegar las mujeres al 30% o más de la totalidad de los diputados en Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca y Holanda, de estos países tres tienen un sistema electoral proporcional y dos un sistema electoral mixto y cabe resaltar, igualmente, que ninguno de ellos tiene un sistema mayoritario.[739]

Hay al menos ocho países en los que las mujeres ostentan entre el 29 y el 25% de los escaños. Son Nueva Zelanda, Seychelles, Austria, Alemania, Islandia, Argentina, Mozambique y Sudáfrica. En todos ellos se repite igualmente el mismo rasgo: todos tienen un sistema proporcional o como mínimo mixto, es decir, ninguno de ellos tiene un sistema mayoritario.

De manera inversa, fijándose en los países con un nivel mínimo de representación política femenina, es decir, aquellos países en que los cuales las mujeres ostentan el 10%, o incluso menos, de los diputados de las cámaras bajas o únicas, cabe indicar igualmente, que la mayor parte de esos países tienen sistemas electorales

[739] Se reitera que en esta Investigación se hace referencia a las Cámaras bajas o únicas.

mayoritarios. Por último, con un enfoque muy similar con respecto a los antedichos países, que tienen un nivel mínimo de representación política femenina, puede observarse que casi el 90% de los países sin diputadas mujeres emplean sistemas mayoritarios.[740]

Sistemas electorales en una comparación mundial de los doce países con un 25% o más de mujeres elegidas en la Cámara Baja o Única en 1996			
Orden	**País**	**Porcentaje de mujeres elegidas**	**Sistema electoral**
1	Suecia	40.4	Mixto (Listas cerradas)
2	Noruega	39.4	Proporcional (Listas cerradas)
3	Finlandia	33.5	Mixto (Preferencial)
4	Dinamarca	33.0	Proporcional (Preferencial)
5	Países Bajos	31.3	Proporcional (Preferencial)
6	Seychelles	27.3	Mixto
7	Austria	26.8	Proporcional (Listas cerradas)
8	Alemania	26.2	Mixto (Listas cerradas)
9	Islandia	25.4	Proporcional (Listas cerradas)
10	Argentina	25.3	Proporcional (Listas cerradas)
11	Mozambique	25.2	Proporcional (Listas cerradas)
12	Sudáfrica	25.0	Proporcional(Listas cerradas)

TABLA 7: CIFRAS OBTENIDAS DE LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (1997, P. 136)

Si bien esta relación es clara, se refuerza aún más, observando el sistema electoral doble, con algún ejemplo específico, concretamente, el caso alemán, donde el primer voto es a un candidato por cada distrito, mientras que el segundo voto se lleva a cabo mediante un sistema de lista representación proporcional; *grosso modo* cada uno de los votos selecciona a la mitad de los miembros de la *Bundestag*. Pues bien, se ha observado, igualmente, que la mayoría de las mujeres diputadas de Alemania han sido

[740] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.

elegidas mediante el segundo voto, que es en el que se elige a una lista de representación proporcional, en contraste con el voto a un candidato único por distrito.

En agosto de 2014, en el conjunto de los 28 países de la Unión Europea la *ratio* de escaños parlamentarios ocupados por mujeres alcanzó el 28%.[741]. De ellos, los únicos países que superan el 40% de participación femenina en sus parlamentos son Suecia y Finlandia, mientras que Hungría y Chipre se sitúan en el polo opuesto, con una representación de las mujeres que no llega siquiera al 13%. Otros países, como Rumanía, Malta, Irlanda, Eslovaquia y Estonia rondan el 20%, pero sin llegar todavía a él[742]. Por último, parecer relevante mencionar que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, España habría llegado a un porcentaje de un 39,7% tras las elecciones del año 2011[743].

19.2.5.4. El caso específico de España

En el caso de nuestro país, debe tenerse presente que desde la adopción de la Ley de Igualdad, en 2007[744], que vino a modificar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, los partidos políticos españoles tienen la obligación de asegurar un cierto equilibrio de género en las listas de candidatos. Más en concreto, refiriéndonos al Congreso y el Senado, cabe poner énfasis en lo siguiente. Por una parte, en relación con el Congreso de los Diputados, la legislación exige que cada género represente al menos el 40% de los candidatos en las listas de los partidos[745]. Tal exigencia se aplica a cada grupo de cinco candidatos, si bien no existe un requisito específico de orden dentro de cada grupo. Y, por otra parte, en el caso del Senado, la ley exige que cuando los candidatos estén agrupados en listas, la proporción de cada género debe ser lo más

[741] Véase en el Sitio Web del Instituto Nacional de Estadística (INE), http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925595498&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout [Consulta: 07/06/2015].
[742] *Ibid.*
[743] *Ibid.*
[744] Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; *BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007, páginas 12611 a 12645 BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2007, pp. 12611-12645.
[745] "Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos" (artículo 44 bis, apartado 1).

cercana posible a la igualdad numérica [746]. Sin embargo, la verdad es que la representación de las mujeres continúa siendo muy baja.

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos *de la OSCE recuerda en este sentido que son varios los factores que pueden influir en la incidencia de las cuotas de género en la elección de mujeres, y en consecuencia contar con una representación aún tan baja, como "*la política de los partidos en relación a la posición de mujeres en las listas de candidatos, reglas internas de los partidos para la elección de candidatas femeninas, en qué zonas los partidos promovieron candidatas femeninas y el número de escaños por los que competían los candidatos*"*[747]. *Asimismo señala, en el caso de España (tomando como referencia las elecciones generales de 2011), que "*el bajo número de escaños obtenidos en algunas circunscripciones podría haber tenido una influencia negativa en la proporción de mujeres electas*"*[748].

19.2.5.5. La incidencia de otros factores y su valoración

A la luz de todas las cifras recogidas en los apartados anteriores cabe deducir la importancia crucial que los sistemas electorales tienen para la representación de las mujeres. Así lo considera también, lógicamente, la mayoría de la doctrina especialista en esta cuestión. Las cifras son datos objetivos, y por tanto difícilmente pueden dar lugar a controversia. No obstante, siempre cabe discrepar en cuanto al nivel de incidencia, esto es, en dilucidar hasta qué punto el sistema electoral en sí mismo influye en la consecución de esos resultados, así como en valorar cuánto pueden incidir otros aspectos. Y, en este sentido, debe tenerse en cuenta que un país que sea homogéneo social, cultural y políticamente y que, consiguientemente, tenga una mayor igualdad entre hombres y mujeres, será, en definitiva, una democracia de mayor calidad, donde a su vez puede funcionar más fácilmente un sistema político cuyo modelo electoral sea proporcional, que a la vez puede profundizar así en la igualdad efectiva y en la mayor

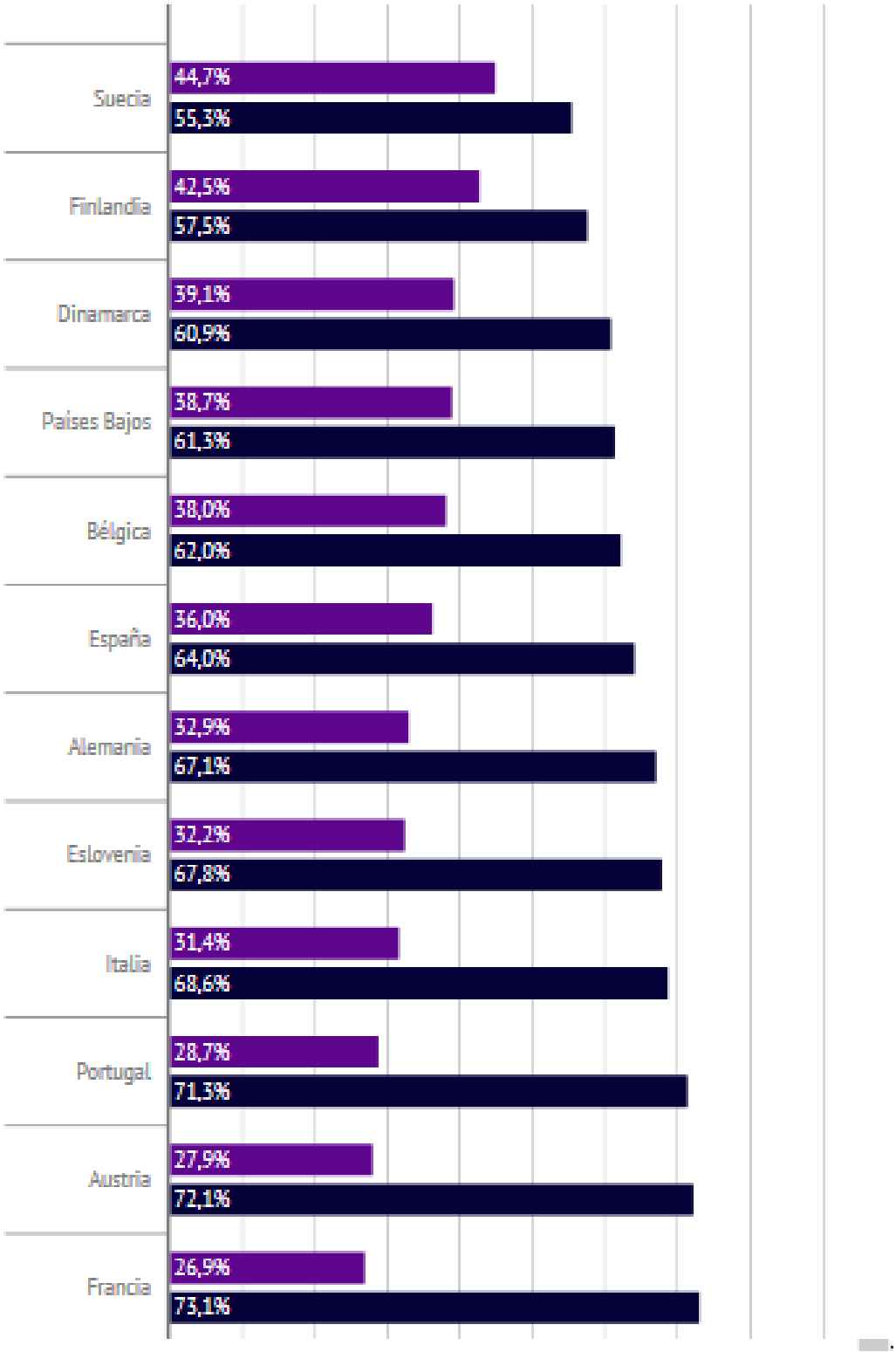
[746] "Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico" (artículo 44 bis, apartado 4).
[747] OSCE, *España. Elecciones Generales anticipadas...*, *loc. cit.*, p. 21.
[748] Y, por ello, recomienda "reforzar más el equilibrio entre géneros introduciendo requerimientos adicionales sobre el orden de los candidatos", *ibíd.*., p. 21.

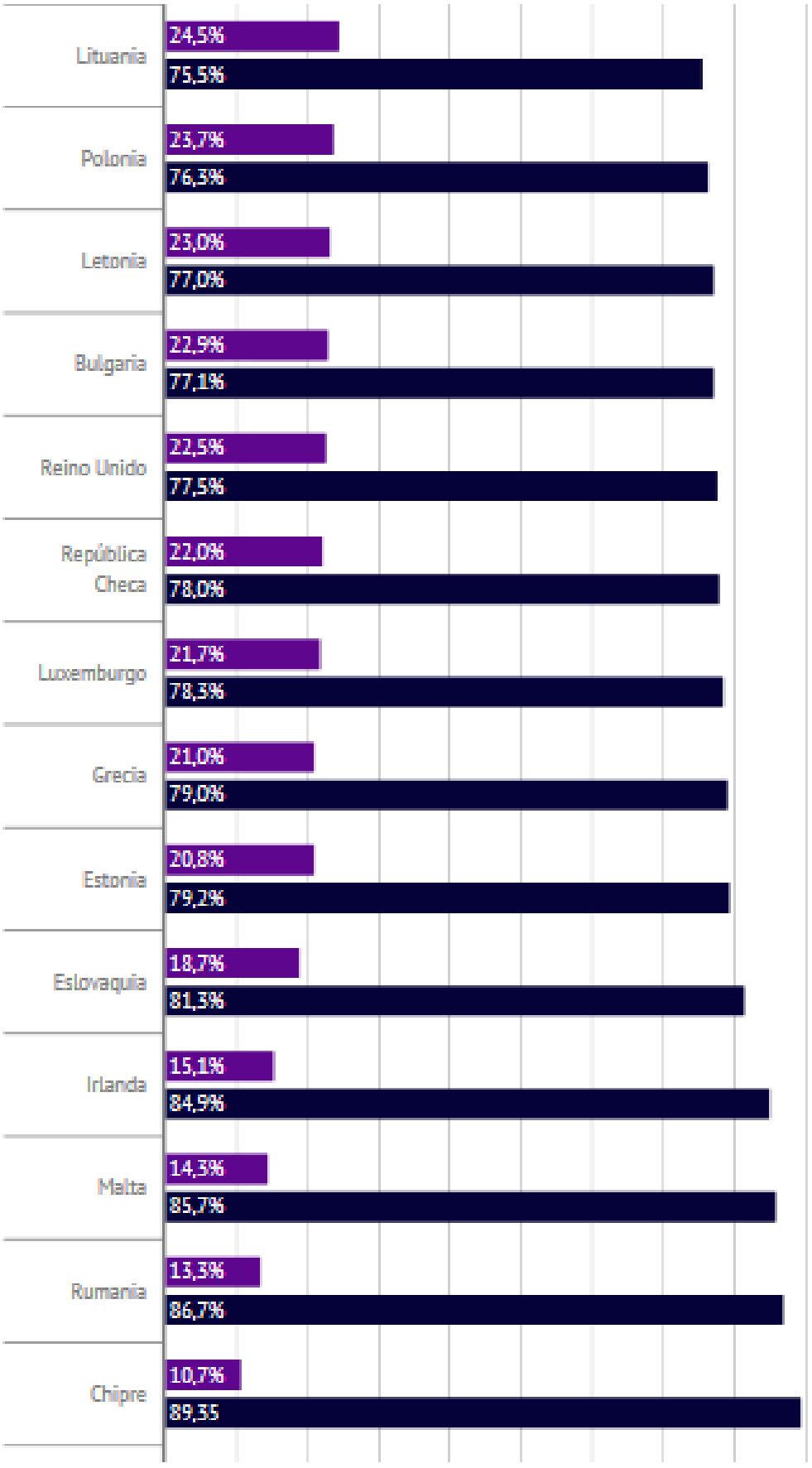
participación. Sería algo que podría calificarse de auténtico círculo virtuoso. Por el contrario, en un país en el que no se den dichos requisitos de partida, el sistema proporcional necesariamente va a funcionar siempre peor, cayendo en una situación de fragmentación política y de fracaso, especialmente en sus gobiernos de coalición.

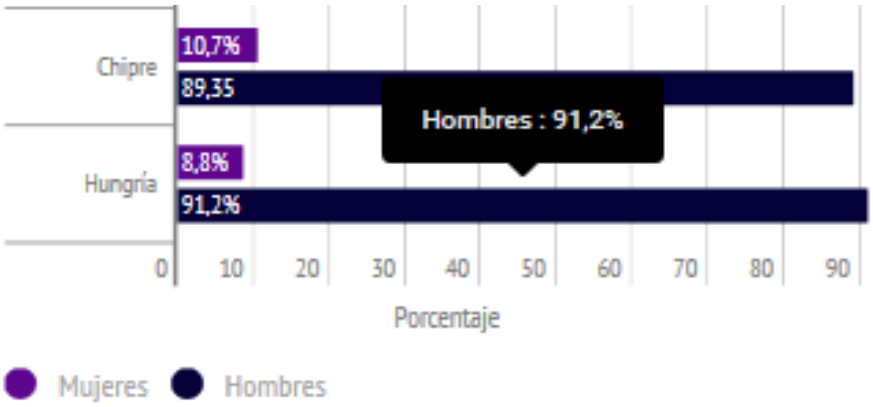
En este orden de cosas, puede tenerse en cuenta la interesante reflexión de Aubet, quien reconociendo la relación entre sistema electoral y el porcentaje de mujeres en el Parlamento apunta que "*para poder emitir un veredicto final habría que ver operar el sistema mayoritario en países con una cultura política más igualitaria, como Suecia o Noruega, y observar como operaría un sistema proporcional en* (...) *el Reino Unido*"[749]. Lo que sí se hemos podido comparar en la presente Investigación es que en una igualdad total de condiciones, como existe en los casos de doble voto personalizado, sí se ha podido constatar esta diferencia en la obtención de asientos por las mujeres entre el voto personal uninominal y el voto a las listas de partidos (en favor de este último voto).

[749] Véase Aubet Semmler, María José, *op. cit.*, p. 48-50.

Parlamentos nacionales en la UE




Lituania
24,5%
75,5%
Polonia
23,7%
76,3%
Letonia
23,0%
77,0%
Bulgaria
22,9%
77,1%
Reino Unido
22,5%
77,5%
República Checa
22,0%
78,0%
Luxemburgo
21,7%
78,3%
Grecia
21,0%
79,0%
Estonia
20,8%
79,2%
Eslovaquia
18,7%
81,3%
Irlanda
15,1%
84,9%
Malta
14,3%
85,7%
Rumanía
13,3%
86,7%
Chipre
10,7%
89,35



FUENTE: Elaboración del Instituto de la Mujer a partir de datos de la Unión Interparlamentaria (http://www.ipu.org). Situación a 1 de julio de 2013.

GRÁFICO 14

Evidentemente, el sistema electoral no es el único vector que incide en este aspecto, ya que hay que añadir algunos otros factores, como la cultura del país, la demanda social o el acceso al poder de determinadas fuerzas políticas que pueden influir en el avance de esta vertiente de la igualdad. Además, en la práctica, se han empleado distintos mecanismos a fin de mejorar la representación de las mujeres de la vida política.

Entre tales mecanismos, cabe destacar ante todo el sistema de cuotas, que puede establecerse tanto por la propia legislación nacional, como en el seno de los propios partidos políticos[750]. Tales cuotas pueden establecerse mediante legislación o que las introduzcan los partidos políticos. Un Informe que analiza cinco países europeos que han introducido por ley las cuotas de género –los más recientes han sido España,

[750] Las cuotas han sido definidas de la siguiente manera: "(...) un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iníciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretase quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de costumbres, hábitos concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinados; Soto, Clyde, "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", en Barreiro, Line e Torres García, Isabel, *Igualdad para una democracia* incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009, p. 38.

Portugal y Eslovenia– y que, en más de la mitad de los países del Espacio Económico Europeo/Unión Europea, los partidos políticos han ido adoptando cuotas de partido voluntarias para sus listas electorales[751].

Uno de los argumentos manejados más frecuentemente en favor de las cuotas es el relativo a su capacidad como mecanismo para mejorar la representación política de las mujeres de manera "rápida".[752] En este sentido algunos Estados miembros han aplicado programas con el objeto de conseguir un equilibrio entre ambos géneros en los órganos y comités gubernamentales (así como en la administración pública y en la judicatura), al tiempo que evitan sistemas de cuotas específicas obligatorias legalmente, como en el caso de Suecia o Noruega, donde existe como regla no oficial.[753]

De todas formas, si bien el empleo del sistema de cuotas es cada vez más frecuente, no deja de tener detractores, ya que las cuotas siguen siendo polémicas (las críticas más comunes que reciben se centra en su carácter a la postre discriminatorio e intervencionista; lo cual ha motivado que países como el Reino Unido, Francia o Italia han tendido a oponerse al empleo de cuotas en la legislación[754]. Otra crítica se refiere a su posible aplicación en países que ya han conseguido un grado adecuado de igualdad entre ambos sexos, por considerarse que va en detrimento del principio jurídico del mérito y capacidad. En este sentido, parece oportuno tener en cuenta que en el ámbito de las Naciones Unidas se ha destacado que este tipo de medidas de discriminación positiva deben ser transitorias, y, como tales, deberán dejar de ser aplicadas en consecuencia cuando se alcancen los objetivos de igualdad de oportunidad y trato

[751] Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo, Sistemas electorales de cuotas de género y su aplicación en Europa, septiembre de 2008.
[752] La Unión Interparlamentaria (UIP), *Las mujeres en el parlamento en 2012. Perspectiva anual*, p.7.
[753] Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997, p. 4. Cuotas y acción positiva para aumentar la participación femenina en la vida política.
[754] En el citado Informe del Parlamento Europeo se señala que "mientras que gran parte del debate actual se centra en torno a la validez de los sistemas de cuotas (y "democracia paritaria". [La democracia paritaria propone que tanto mujeres como hombres pueden contribuir plenamente a la sociedad y que, por lo tanto, deberían participar ambos en el procedimiento de toma de decisiones sobre una base paritaria, cuyo objetivo último sería alcanzar el 50% para cada uno de los sexos. La democracia paritaria implica también un reparto genuino de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, y la conciliación de la vida familiar y profesional.]) en tanto que intento de aumentar un nivel generalmente bajo de mujeres en la vida política, los sistemas electorales con frecuencia se olvidan".

perseguidos[755].

En dicha línea, puede observarse que en Francia, dada la importancia de su cultura, se ha llegado a una mayor participación de las mujeres, a pesar de no tener un sistema proporcional, empleando, entre otras medidas, precisamente la adopción por las fuerzas políticas de cuotas de partido voluntarias para sus listas electorales.

Por supuesto ese sistemas de cuotas no ha sido el único factor determinante para hacer mejorar la posición de las mujeres, ya que parece pertinente tener en cuenta otros aspectos, así en ciertas ocasiones el triunfo de partidos políticos situados en el espectro de la izquierda ha llevado a incrementar el porcentaje de las mujeres en el Parlamento (aunque también en algún caso el incremento ha venido con partidos situados en el marco de la derecha y el centro-derecha). A este respecto puede considerarse el caso del RU, donde el número de mujeres parlamentarias se duplicó tras las elecciones generales, celebradas en 1997, con el triunfo de los laboristas, llegando al 18,1%. También sucedió en Alemania, con el triunfo de la izquierda, el Gobierno dirigido Gerhard Schröder del SPD coaligado con Los Verdes (1998-2005), significó igualmente un aumento del porcentaje de la mujer en el *Bundestag*. No obstante, tal como adelantábamos el incremento de las cifras de participación femenina no supone un aumento privativo de la izquierda política. Es oportuno indicar igualmente en este sentido que a partir de 2010, la representación femenina ha avanzado significativamente de nuevo en el Reino Unido. En particular, tras las elecciones de 2015 parece haberse dado otro gran paso hacia la igualdad, puesto que se alcanzó la cifra de 23%. Avance que sin embargo esta vez tuvo lugar con políticos conservadores. En todo caso, es de enfatizar que si bien el Reino Unido ha avanzado recientemente de manera notable en este terreno, la realidad muestra, que este país –teniendo un sistema electoral mayoritario y al igual que otros países con el mismo sistema– ha siempre ha ido a la zaga de los países más avanzados

[755] Véase el artículo 4 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1979: "la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato".

con representación proporcional.

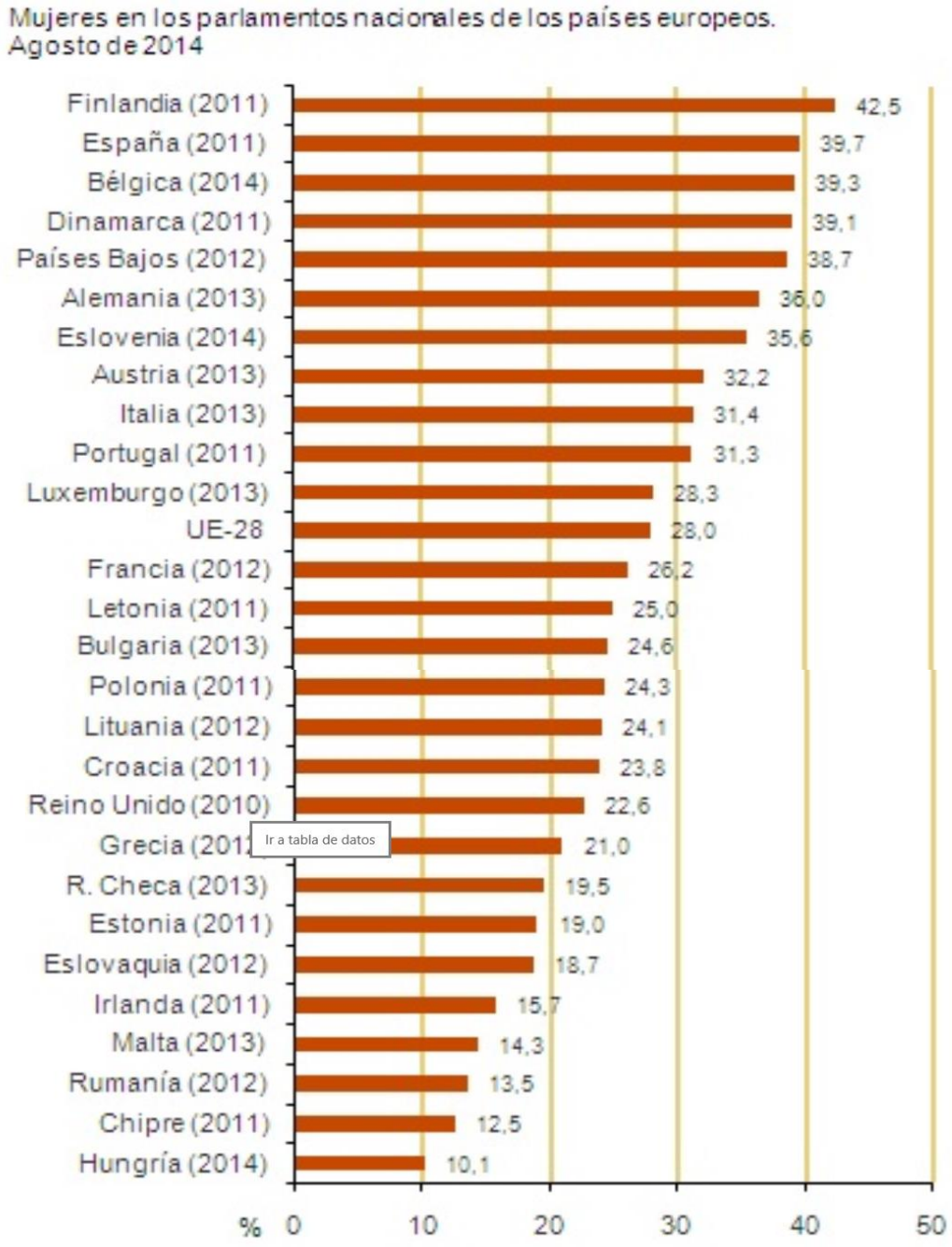


GRÁFICO 15: ELABORACIÓN POR EL INSTITUTO DE LA MUJER Y PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A PARTIR DE LOS DATOS PROPORCIONADOS POR LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA[756]

[756] Véase en el Sitio Web del Instituto Nacional de Estadística (INE), http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925595498&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout [Consulta: 07/06/2015].

En España, históricamente, como ya se ha visto, la participación de mujeres en las distintas Instituciones había sido muy baja aunque se ha venido produciendo una inflexión que la ha situado en una buena situación, que además tiende al alza. No obstante, como también se anticipó, la *ratio* se ha incrementado notablemente en los últimos años como consecuencia de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, adoptada durante el Gobierno liderado por el socialista Rodríguez Zapatero. Esta ley ha incidido, sin duda, en la potenciación de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en puestos de responsabilidad, al establecer un sistema de cuotas. En efecto, se exige en último término que ni los hombres ni las mujeres puedan superar el sesenta por ciento, ni, por tanto, puedan ser menos del cuarenta por ciento. De este modo, a lo largo de la Legislatura 2011-2015, el número de mujeres que ocuparon un escaño en el Congreso de los Diputados supuso un porcentaje del 35,43%.

LEGISLATURAS	2011-2015	2008-2011	2004-2008	2000-2004	1996-2000	1993-1996	1989-1993	1986-1989	1982-1986
% Mujeres	35,43	38,26	36,59	31,73	23,96	15,97	13,88	8,38	5,87

TABLA 8: PORCENTAJE DE MUJERES QUE HAN OCUPADO UN ESCAÑO EN ALGÚN MOMENTO DE LAS DIVERSAS LEGISLATURAS[757]

A la luz de todo lo anterior, cabe concluir provisionalmente que si bien el sistema electoral es por supuesto trascendental a los efectos de mejorar la representación de las mujeres, no puede considerarse como la única causa, ni puede interpretarse

[757] Véanse las fuentes del Instituto de la Mujer, que a su vez parten de los datos del Congreso de los Diputados de 4 de enero de 2012, en el Sitio Web del Instituto de la Mujer para la Igualdad de Oportunidades, en la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, perteneciente al Ministerio de Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad; http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=8 [Consulta: 21/05/2015].

tampoco que haya otro factor único (por ejemplo, pensando ahora en el sistema de cuotas), determinante en exclusiva del avance de la igualdad hombre-mujer. Existe, en realidad, una gama de mecanismos que pueden emplearse para mejorar la participación de las mujeres. Así, hay medidas que apuntan a adelantar el orden que ocupan las candidatas mujeres en las listas de los partidos o a dar mayor publicidad a su presencia, etc.[758]. De ahí, cabe concluir esta cuestión que, en realidad, como parece estar también sentado en la doctrina, la representación de las mujeres se ve repercutida por tres factores principales: en primer lugar, el tipo de estructura de la candidatura (esto es, si se trata de una candidatura única o en lista); en segundo lugar, la dimensión de la circunscripción (esto es, el número de escaños por distrito); y, por último, en tercer lugar, el grado de proporcionalidad del sistema[759].

19.3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS ELECCIONES

Algunos analistas han llegado a reducir el concepto de democracia al mero procedimiento para la elección de los gobernantes, como el jurista Kelsen o el economista Schumpeter. Este último pone el acento en la mera competición electoral y en la reducción del funcionamiento democrático. Igualmente, desvincula a la democracia de la igualdad o la justicia social, pues lo relevante es el método, no el resultado.[760]

---

[758] Sobre ello, puede verse: Unión Interparlamentaria, *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*, Ginebra, 1997; Naciones Unidas, "Inequality between men and women in the sharing of power and decision-making at all levels", *From Nairobi to Beijing; Second Review and Appraisal of the Implementation of the Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, Nueva York, United Nations Press, 1995; Parlamento Europeo, *Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina..., loc. cit.*

[759] Cfr. Ventura Franch, Asunción, *Sistema Electoral y Género... loc. cit.*, p. 391.

[760] García Jurado, Roberto, *Teoría de la democracia en Estados Unidos: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, Ed. Siglo XXI, México, 2013, p. 163.
Para Kelsen el Ordenamiento jurídico hace referencia a que las normas pertenecen al mismo en función de que hayan sido creadas según las normas de producción u organización y no por su contenido, puede verse en Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 203.
Carl Schmitt, coincidiendo en este aspecto con Kelsen, se distancia del contenido axiológico o material de la Constitución, criticando la tiranía de los valores que llevan al dogmatismo, afirmó que una Constitución material implica el fin del Estado legislativo parlamentario, basado en su neutralidad axiológica. No sería compatible el Estado legislativo parlamentario con los valores superiores puesto que se abren las puertas a lo que él denomina el "Estado jurisdiccional". Schmitt, Carl, *Legalidad y*

Sin embargo, no se pude identificar la democracia con un mero mecanismo para la adopción de decisiones. En esta contraposición, un sector doctrinal mayoritario ha dado un contenido mucho mayor a la democracia y al proceso electoral, así, Lucas Verdú, entiende que las elecciones no son un mero procedimiento de elección de los gobernantes, sino que son el elemento caracterizador de la democracia. Según su propia dicción, las elecciones consisten en "*un fin o meta, de modo que hay democracia porque hay elecciones libres y hay elecciones libre porque haya democracia*".[761]

El propio Nohlen ha resaltado que *"hoy se tiene más presente que el derecho electoral no sólo se define por el derecho individual de participar en la elección de los órganos representativos, sino también por* (...) *las disposiciones que garantizan la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral;* (...) *en suma, todas aquéllas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas (free and fair), y, por tanto, dignas de confianza o «confiables»*".[762]

Frente a la citada concepción reduccionista, a partir de los totalitarismos de entreguerras, se va a dar una relevancia mucho mayor a los valores, los cuales serán considerados como elementos fundamentales y caracterizadores de un sistema

legitimidad, Ed. Aguilar, Madrid, 1971, p. 59 y ss. Véase en Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1984, p. 68 y 69.
Sobre la crisis parlamentaria de entreguerras y la polémica entre Kelsen y Carl Schmitt, puede verse el clarividente artículo de José Antonio Sanz Moreno, quien concluye resaltando que "*La fuerza de la democracia para defenderse contra sus enemigos no depende exclusivamente de la existencia de límites, más o menos explícitos, prescritos constitucionalmente, sino de la solidaridad y los valores colectivos en su proyección interna e internacional. No solo la dignidad humana y sus derechos inalienables, también la cultura y la educación democrática de la población, junto a la integración estatal en un orden universal de protección de derechos, refuerzan la definición sustancial del modelo en la superación de la dicotomía entre una soberanía popular omnipotente y el constitucionalismo como límite al poder*" (…) "*la democracia, como vínculo de unión entre gobernantes y gobernados, presenta un doble sustrato sobre el que caben pocas componendas: por un lado, la igualdad sustancial y su autodeterminación colectiva, con Schmitt como abanderado de una democracia de identidad que, al final, acaba aclamando la representación del dictador más absoluto; por otro, la libertad de Kelsen y su metamorfosis en el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos dentro de una democracia constitucional y sustantiva que, desde esa misma autodeterminación personal, nunca podrá sucumbir a la tiranía del mero procedimiento. Y aunque la elección sigue siendo nuestra, la historia europea ya nos enseñó, con sus errores y aciertos, algunas verdades y demasiadas venganzas.*"; Sanz Moreno, José Antonio, "El parlamentarismo en su encrucijada Schmitt "versus" Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia", *Revista de estudios políticos*, N. 162, 2013, pp. 113-148; pp. 144 y 145.

[761] Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, vol. III, ed. Tecnos, Madrid, 1976. pp. 197-198.

[762] Nohlen, Dieter, Picado, S. y Zovatto, D., (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 1998, p. 9.

democrático.[763]

Dentro de este segundo enfoque axiológico, se observa que la democracia supone cierto consenso, no solo con respecto al antedicho procedimiento sino en lo que se refiere a determinados valores. Así, las instituciones democráticas que persiguen dar legitimidad al poder político, tienen que defender tales valores de carácter superior, que se pueden nuclearse en torno a dos, la libertad y la igualdad.[764]

Dentro de la concepción axiológica –mucho más amplia y exigente que la primera concepción citada–, situaremos el modelo que se ha conocido como democracia concurrencial, en el cual la legitimidad del poder político está en función de que haya una competición entre organizaciones políticas, donde "*la elección solo será auténtica, y en consecuencia el poder resultante solo será legítimo, si las distintas organizaciones que compiten por el apoyo electoral de los ciudadanos lo han hecho dentro de un marco de igualdad de oportunidades*".[765]

A este respecto, el constitucionalista Sánchez Navarro explica que el principio del poder del pueblo "*se realiza técnicamente a través de la elección, como mecanismo a través del cual se integra la voluntad popular en el aparato estatal, articulando así el principio democrático*".[766]

En este sentido, junto al citado procedimiento de celebración de elecciones, debe funcionar de manera efectiva todo el sistema institucional que caracteriza a un Estado democrático y de Derecho. Además, ha de existir, igualmente, el reconocimiento y

[763] Es muy interesante la polémica entre el mero positivismo jurídico y el criterio de dotar de un contenido axiológico al Derecho, especialmente en la época de entreguerras. La primera postura fue defendida por Carl Schmitt, frente a otro sector doctrinal, en el estaba su coetáneo Herman Heller, quien consideró que este positivismo ayudó a hundir la democracia de Weimar y a legitimar el nazismo. Heller consideró que el Estado y el Derecho tienen que legitimarse mediante "ideales jurídicos concretos". Para él, no puede existir una comunidad política de aspiraciones ni una comunidad jurídica sino existe una base común de valores políticos compartidos. Por ello, entendió que la crisis de Europa, que él vivió, era una crisis de legitimidad y de gobernabilidad del sistema parlamentario y pluralista. Puede verse en su gran obra (a pesar de que no llegó a finalizarla): Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo De Cultura Económica USA, 2007. Véase igualmente Burrow, J. W., *La crisis de la razón. El pensamiento europeo, 1848-1914*, Crítica, Barcelona, 2000.
[764] Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de* oportunidades *en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 20.
[765] *Ibidem*, p. 23.
[766] *Ibidem*, p. 16.

garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas: libertad de expresión, de libertad e independencia de los medios de comunicación, de reunión, de asociación, de voto.[767]

Esta concepción más completa de la democracia ya se había ido trazando, de manera básica, en los primeros tiempos del constitucionalismo, así se plasma en el famoso artículo 16 de la Declaración de los Derechos del hombre y de ciudadano de 1789: "*Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución*".

Como consecuencia de una concepción democrática avanzada, con los elementos que aquí se han ido apuntando, también se requiere la necesidad de que las elecciones tengan lugar dentro de un marco de igualdad de oportunidades, de aquí se infiere que la negación de esta igualdad o, incluso, la mera concepción por parte de la mayoría de los ciudadanos de que no existe esa igualdad desemboca inexorablemente en una verdadera deslegitimación del sistema político; precisamente, a este respecto, puede afirmarse que, en la práctica, se está dando dicha concepción negativa en un amplio sector social.

Esta concepción actual de la igualdad de oportunidades se encuentra muy lejos de la que existía, en la primera mitad del siglo XIX, la cual se ceñía a las posibles presiones sobre el elector que pudieran considerarse amenazas, coacciones o sobornos, sin entrar en otras formas de influir al electorado, más sutiles y no referidas a un individuo concreto.[768]

En síntesis, no cabe olvidar que la competitividad es el rasgo estructural por antonomasia del proceso electoral en todo sistema democrático.[769] En el mismo sentido se ha aseverado que la libertad de elección persigue fundamentalmente la optimización

[767] Véase en Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español. Sistemas de fuentes. Sistema de los derechos*, Tomo I, Ed. Facultad de Derecho, UCM, 2010, pp. 48 y ss.
[768] Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 24.
[769] Solozábal Echevarría, "Una visión institucional del proceso electoral", *REDC*, n. 39, 1993, pp. 67 y ss.

de la competitividad del proceso electoral.[770]

En este asunto, incide especialmente que a pesar de que sea obvio hoy en día el que el ciudadano ha de poder votar entre opciones libremente, sin embargo, en nuestro sistema electoral si su opción no es la de los mayoritarios, su voto resultará totalmente estéril en muchas circunscripciones, lo cual hace que esta libertad tan esencial, quede condicionada. Precisamente por tales razones, esto conllevará, igualmente, a que el ciudadano tenga dicha percepción enojosa de que no hay una igualdad de oportunidades con respecto a la asignación de representantes en función del voto de la ciudadanía.

Esta igualdad de oportunidades en las elecciones se ve casi cercenada para la creación de nuevos partidos pues salvo una situación muy anómala, no hay ninguna posibilidad a los partidos políticos de nueva creación, lo que repercute en la libertad de creación de nuevos partidos políticos. El Derecho comparado y el Derecho internacional muestran en los últimos tiempos *grosso modo* una preocupación creciente por este principio de la igualdad de oportunidades.[771] Por todo ello, la recuperación de la legitimidad exige necesariamente, entre otras medidas garantizar de manera efectiva tal igualdad de oportunidades.

La libertad y el pluralismo político suponen necesariamente la existencia de una igualdad de oportunidades, tal como se ha venido reconociendo en la jurisprudencia española, así como en la comparada.[772] En esta línea los poderes públicos por mandato constitucional están obligados a actuar para potenciar tales valores superiores, así como eliminar los obstáculos que se den a este respecto.

19.4. LA TOLERANCIA

Conseguir un buen sistema político en España, con una representación más proporcional, que funcione adecuadamente, requeriría que superáramos algunas

[770] Alexy R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993, pp. 86 y ss.
[771] Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p.350.
[772] TCAF BverfGE 7, 99 (107).

asignaturas pendientes, entre las cuales se incluye la necesidad de aumentar nuestro nivel de tolerancia de nuestra sociedad.

En tal sentido, se resalta la necesidad de no considerar al adversario como alguien cuyo acceso al poder supondrá una etapa insoportable, por lo tanto casi habría que impedirlo. Se tendrían que dejar lejos los tiempos que han permitidos la caracterización de determinados períodos con epítetos tan negativos como "negro", "década ominosa", "rojo", etc.

Todavía se puede recordar, por parte de los ciudadanos de una edad mediana o mayor, cómo los diversos Presidentes de Gobierno, Adolfo Suárez, Felipe González, José María Aznar, Zapatero y, finalmente, Mariano Rajoy, se han ido haciendo insoportables –o lo que es peor, ya se consideraban de entrada–, para amplios sectores de población; (una cuestión distinta es que con el transcurso del tiempo mejore la perspectiva de la opinión pública con respecto a alguno de estos presidentes, como ha acontecido con el caso de Adolfo Suárez, especialmente tras su fallecimiento en 2014). Reflexionando acerca de aquéllos con los que ocurría esto, en realidad, se termina poniendo prácticamente a todos, lo cual es muy sintomático.

A esta concepción ayudaría el propósito de que los dirigentes políticos, las Instituciones, los medios de comunicación no actúen con descalificaciones, insultos o cualquier otra forma de potenciación del odio. Más al contrario se debería de hacer al respecto pedagogía social, fomentando en la sociedad los valores vinculados a la tolerancia. Esto no debe considerarse incompatible, sino al contrario, con una actitud crítica, con una defensa clara y contundente de los derechos subjetivos del ciudadano, más aún si son Derechos fundamentales e incluso un activismo que permita reivindicar los mismos y participar políticamente. Otra vía puede consistir en llegar a una especie de "pacto" moral con el objeto de promover la tolerancia, el pluralismo, el juego limpio, etc.

Precisamente, la falta de un verdadero juego limpio en el sistema político –al vulnerarse algún aspecto del Estado democrático de Derecho–, potencia igualmente la intolerancia, pues hace que se tenga más hostilidad hacia los que son, o deberían ser,

meros adversarios políticos. Se requiere para que funcione este tipo de Estado, un respeto escrupuloso de las normas por parte de la sociedad y de las propias Instituciones; es decir que la ley esté para cumplirla realmente y no que se actúe como si se considerara que su cumplimiento casi fuera meramente recomendable.

En fin, un buen funcionamiento con una democracia de calidad requiere arribar a una sociedad más tolerante. Son múltiples los ejemplos al respecto, así en la cuestión regional, hay países, como el caso de Suiza, donde se hablan plenamente idiomas distintos y, sin embargo, la tolerancia o el respeto ayuda a una coexistencia sin llegar a ser verdaderos problemas.

La mayor parte de las democracias de calidad, según los parámetros aquí analizados, tienen sistemas electorales proporcionales. Ello requiere el que sea normal poder formar gobiernos con el apoyo de diversas formaciones políticas, e incluso formar gobiernos de coalición entre partidos. Por tanto esta posibilidad no ha de ser sino una meta a conseguir. Y así lograr el apoyo de la sociedad en las diversas situaciones que así lo requieren.

La negociación y el compromiso de los distintos actores políticos es analizada por Fernando Vallespín, quien precisamente manifiesta de forma rotunda que la asignatura pendiente de la política actual sigue siendo el solucionar los problemas derivados del pluralismo; considera que esto constituye la base de la nueva política, señalando al respecto lo siguiente:

> "(…) *la mayoría de los grandes problemas y desafíos del futuro sólo admitirán soluciones globales o regionales. La nueva gobernación del mundo –como la de casi cualquier sociedad, por otra parte– deberá hacerles frente superando los particularismos locales y mediante una adecuada gestión del pluralismo. La energía de la nueva política deberá ser la* negociación *y el compromiso entre una ingente cantidad y heterogeneidad de actores, que ya no se dejan subsumir únicamente bajo rúbricas tales como civilizaciones, Estados o ideologías, ni apoyarse*

sobre la etnicidad de una única forma de vida cultural".[773].

19.5 EL PLURALISMO POLÍTICO

Se puede definir el pluralismo político como el sistema en el cual son aceptadas las diversas doctrinas o posiciones políticas. Constituye un valor esencial de los sistemas democráticos, permitiendo que las diversas opiniones queden representadas y de esta forma se de legitimidad al poder político.

En este aspecto, algunos autores analizan la importancia de los partidos políticos y la ausencia de "dogmatismo" para reflejar diferentes posiciones en la sociedad. Así, Oscar Alzaga expresa que el pluralismo político es un concepto "*acuñado por el pensamiento liberal e incompatible con el dogmatismo en la esfera política, con el afán de destruir al adversario para perpetuarse en el poder* (...) *y, por supuesto, con el régimen de partido único*".[774]

En el estudio del pluralismo debemos recordar que sus raíces se encuentran en la Ilustración y el Liberalismo. En esta línea el gran jurista Kelsen resaltó que el parlamentarismo democrático deriva de la ideología del liberalismo, al considerar que de la libre confrontación de opiniones en el seno del Parlamento surge la verdad de alguna manera absoluta.[775]

Aunque la democracia solo se puede justificar desde una posición relativista como, añade el autor, y amplía en su obra "Esencia y valor de la democracia".[776] El relativismo citado, parte de la negación de valores absolutos, y en consecuencia, no puede admitirse la pretensión de que una ideología pueda excluir a las demás.

[773] Vallespín Oña, Fernando, *El futuro de la política*, Ed. Taurus, España, 2000, pp. 227-228.
[774] Alzaga Villaamil, Oscar "Los valores superiores del ordenamiento jurídico", Apartado 2 del Capítulo XII de Oscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Jorge Rodríguez Zapata, Derecho Político español según la Constitución de 1978. I. Constitución y fuentes del Derecho, 3ª ed., Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, págs. 282 a 289.
[775] Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 107. Editorial Labor, Barcelona, 1931, p. 107.
[776] *Ibidem*, p. 107.

Según el gran administrativista García de Enterría "*lo esencial de la Constitución no sería una cierta concepción del hombre, sino construir la vida social y política como un proceso indefinidamente abierto*", de aquí se infiere una primacía del pluralismo y la democracia entre todos los valores de la Constitución.[777]

El Tribunal Constitucional español ha recogido la importancia del pluralismo político como un valor jurídico fundamental, manifestando que no puede ser vulnerado por ninguna ley, especialmente importante a estos efectos serían las leyes electorales. En esta línea refleja lo siguiente:

> «*Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía*».[778]

En otras sentencias analiza el pluralismo y los partidos políticos como base esencial del sistema político:

> "*La importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a*

[777] García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, p. 101. Véase Nuevo López, Pablo "El pluralismo en el ordenamiento constitucional español", *Revista de Derecho Político*, N. 61, 2004, pp. 173-214; p. 177.

[778] STC 32/1985, de 6 de marzo. En la STC 74/1982, de 7 de diciembre, el Alto Tribunal afirmó que los valores del art. 1.1 son los valores fundamentales del Estado. Véase igualmente sobre familia y pluralismo la STC 116/1999, de 17 de junio. El Tribunal Constitucional vincula la libertad ideológica y el pluralismo político en la STC 20/1990, de 15 de febrero, refiriéndose a una «indisoluble unidad») considerando que desde los presupuestos de la libertad ideológica desde donde se deben interpretar los valores y la propia Constitución

> *constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político*".[779]

Asimismo, el pluralismo político constituye uno de los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico; por ello ha de inspirar a los operadores jurídicos a la hora de interpretarlo, de dictar una norma o de aplicarla. Así, en palabras de Jorge de Esteban los "*valores no deberán regir sólo en el ámbito constitucional, sino que también deberán inspirar o informar todo el ordenamiento jurídico en España, tanto en lo que se refiere a las normas ya existentes, como, sobre todo, a las que se creen en el futuro. Aparecen así postulados previos a la Constitución. Ciertamente, estos cuatro valores superiores poseen una naturaleza supraconstitucional, que los hace aparecer como los cimientos del edificio constitucional, sin que exista una prelación entre ellos*".

En esta misma línea Oscar Alzaga resalta que el pluralismo, en cuanto valor superior, ha de inspirar a todos los órganos del sistema representativo del Estado democrático de Derecho.[780]

Se trata de una idea básica y nuclear de un sistema democrático, ya que nos ayuda a reflejar la voluntad popular en las decisiones colectivas que se adoptan. En tal sentido Norberto Bobbio define lo que debe ser el concepto mínimo de democracia señalando lo siguiente:

> "*la democracia es un conjunto de reglas que permita tomar decisiones colectivas, vale decir, decisiones que se refieren a toda la colectividad, con el mayor consenso posible a las personas a las que estas decisiones se aplican*".[781]

El conseguir mayor proporcionalidad e igualdad del valor del voto es avanzar en la senda de los valores superiores del ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere a los valores de pluralismo político e igualdad. Asimismo en nuestra Carta

[779] STC 85/1986, de 25 de junio.
[780] Alzaga Villaamil, Oscar, "Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos", UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, N. 35, 2015, pp. 123-147, p. 133.
[781] Bobbio, Norberto en Democracia y Pluralismo, *Revista de Ciencia Política*, V. 8, N. 1 y 2, 1986, p. 127.

Magna se señala una actitud proactiva de los poderes públicos para conseguir una sociedad pluralista y participativa. Para ello, los poderes públicos deberán promover"*las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*" así como "*removerlos obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*".[782]

En relación a esta actitud proactiva de los poderes públicos en la participación se puede observar el cambio histórico que con respecto a la participación en la vida pública se ha ido incrementando a lo largo de la historia. En la época antigua y en la sociedad medieval la participación era escasa (del 1 al 10% de la población), en cambio en el siglo XX la participación involucrará a tres cuartas partes de los adultos en los países más desarrollados. Sin perjuicio de ello, cada vez el ciudadano quiere participar más y no ser excluido, como ocurriría si su voto se pierde.

La concepción sobre el funcionamiento democrático, llevándola al sistema electoral requeriría, como elemento indispensable, la igualdad de oportunidades en las elecciones. Esta igualdad, en palabras de Sánchez Muñoz, "*exige, como condición previa, que el pluralismo político existente en la sociedad tenga un reflejo, lo más exacto posible, en la competición*".[783]

El principal fundamento de la legitimidad política en nuestro sistema político reside en la conexión entre gobernantes y ciudadanos. Este postulado sienta sus raíces sobre la participación en el texto constitucional cuando proclama en su artículo 1.2 que *"La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".*

Un sector doctrinal analiza la falsa participación en la sociedad del conocimiento y del intercambio ilimitado de información. Es relevante al respecto los estudios sobre Psicopolítica del autor Byung-Chul Han, quien señala lo siguiente:

[782] Artículo 9.2 de la Constitución.
[783] Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 91.

> "*La participación tiene lugar en la forma de reclamación y queja. La sociedad de la transparencia, que está poblada de espectadores y consumidores, funda una democracia de espectadores*".[784]

Frente a tal situación, el psicólogo humanista Abraham Maslow señaló que la participación era una necesidad humana de las sociedades desarrolladas que habían cubierto otras necesidades básicas. Lo hizo a través de un estudio donde analizó una jerarquía de las necesidades básicas del hombre. La pirámide de Maslow aparece dividida en cinco escalones: el primer escalón y el más importante es de la necesidades básicas, son las necesidades fisiológicas como el poder alimentarse; el segundo escalón se refiere a las necesidades de seguridad y de protección incluye la seguridad física y de la salud, la seguridad de empleo, de ingresos y recursos, la seguridad moral y familiar y la propiedad; el tercer escalón es el de las necesidades sociales, supone el sentirnos parte de grupos y sentirnos aceptados socialmente, incluye la amistad; el cuarto escalón, es el relativo a la necesidad de reconocimiento, el autoreconocimiento y el reconocimiento de las demás personas, la necesidad de atención, aprecio, reconocimiento, reputación, estatus, dignidad, fama, gloria, e incluso dominio; y el último escalón de la pirámide se consigue ésta cuando los niveles anteriores han sido alcanzados, al menos, relativamente, es la necesidad psicológica más elevada del ser humano, permite a través de su satisfacción el que se pueda encontrar un sentido válido a la vida mediante el desarrollo potencial de una actividad.[785]

En definitiva, el ser humano para su total desarrollo autoestima y autorrealización, como ser social, precisa conseguir satisfacer las necesidades de la pirámide, incluyendo poder aportar a la sociedad a la que pertenecemos para sentirnos realizados como individuos y realmente integrados como seres sociales. La posibilidad de extender en la sociedad esta aportación e integración requiere un pluralismo que de cabida a la sociedad aspirando a evitar exclusiones al respecto.

[784] Byung-ChulHanen, *Psicopolítica, Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Ed. Herder, 2014, Barcelona, p. 70
[785] Milbrath, Lester W., Political Participation, Rand Nally and Comp, Chicago, 1970, p. 30. Deutsch, Karl, *Politics and Government*, Houghton Mifflin, Boston, 1974, p. 78.

Del pluralismo político, en cuanto valor superior, se puede señalar que una sociedad democrática debe orientarse hacia el mismo, como uno de los faros que guíen todo el sistema político. Con respecto a los valores superiores la actuación de los operadores jurídicos siempre tendrá que optar e interpretar en el sentido más favorable a tales valores.[786]

Sin perjuicio de lo antedicho, se puede señalar que en realidad el régimen electoral español supone una presión a los votantes, en las pequeñas circunscripciones, a utilizar su voto a favor de los partidos mayoritarios, mediante la utilización del "voto útil". Por ello en las circunscripciones electorales que no son grandes, el voto no mayoritario se ve imposibilitado para poder conseguir algún resultado, viéndose cercenado con ello el libre desarrollo de una realidad política más plural.

Por todo ello, entendemos que no cabe excluir a un importante porcentaje del electorado de la posibilidad de un voto mínimamente útil; pues esto significa–si no quiere que su voto se desperdicie totalmente–, el verse "obligado" a no votar al partido al partido con el que se siente más identificado sino al segundo o tercer partido. El conjunto de estas actitudes individuales implica que esas formaciones políticas con las que más pudieran identificarse si no son las mayoritarias vayan prácticamente perdiendo la mayoría de sus votos hasta que terminan quedando expulsados del sistema político, todo ello a costa de beneficiar a otros partidos.

19.6. LA OPINIÓN PÚBLICA. ESTUDIOS DE CAMPO

La trascendencia de la opinión pública es un criterio bastante común entre los especialistas de diversas disciplinas jurídicas y sociales. Además, se ha venido dando un gran interés doctrinal por la investigación de "un ámbito tan complejo". Este concepto ha cristalizado a partir de las revoluciones liberales en contraste con otras edades históricas cuando el pueblo comienza a sentirse un sujeto político activo. Ya el

[786] Uno de los padres de la Constitución, Peces Barba, señala que los valores superiores son "*los cuatro faros que guían, explican e interpretan la voluntad del legislador constituyente, y punto de partida de todo el resto del ordenamiento jurídico*". Véase Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, S.A., 1984, Madrid, p. 17.

emperador Napoleón Bonaparte aseveró que la opinión pública es un poder al que nada resiste.[787]

Herman Heller señaló que la opinión pública arraigada en principios y doctrinas constituye uno de los vínculos más sólidos de la unidad estatal; la situación de poder se convierte en segura al crearse entre la autoridad y el pueblo una opinión pública común, en forma de una comunidad de voluntad y valores, especialmente en los Estados regidos democráticamente. La opinión pública cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política.[788]

El propio Tribunal Constitucional ha llegado a recalcar la importancia de la opinión pública al aseverar que el "*reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático*".[789]

Este concepto tan fundamental de la opinión pública se va a sumar al conjunto de razones que muestran la necesidad de reformar el sistema electoral. Esto se debe a que desde la opinión ciudadana se considera poco representativo; pues los diversos estudios llevados a cabo sobre nuestro modelo electoral, coinciden en que existe un sentimiento muy intenso sobre la insuficiencia de la representatividad. Tal sentimiento sobre la necesidad concreta de mejorar la representatividad no solo se halla en España, sino también en otros países.

En España se da tal sentimiento de manera especial. En este sentido, en las encuestas del CIS, con respecto al interrogante sobre si habría que reformar el sistema electoral de modo que se dé una relación lo más exactamente proporcional que sea posible entre el total de votos obtenidos y el número de escaños conseguidos, un 82% contesta positivamente y tan solo un 8% contesta negativamente.

[787] Sopena Palomar, Jordi, "El fenómeno de la opinión pública: líneas de investigación en Europa", *Revista Universitaria de Treballs Acadèmics* (RUTA), Nº 01, Universitat Autònoma de Barcelona, 2008, Barcelona, pp. 1-20; pp. 19 y 4.
[788] Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo De Cultura Económica USA, 2007, en la parte titulada a "La opinión pública como condición de la unidad estatal".
[789] Puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12/1982, de 31 de marzo, relativa a las televisiones privadas.

Se ha plasmado igualmente en algunas de las diversas movilizaciones sociales como las del 11-M. Estas pueden tener coincidencias con otras habidas en el ámbito mundial, como las acontecidas en el Chile de 2013 (aunque la situación de este país tiene sus peculiaridades), que desembocaría en un sorprendente acuerdo relativo a la presentación de una reforma del modelo electoral entre el partido conservador, Renovación Nacional, entonces en el Gobierno, y la oposición. El objeto de la reforma del modelo era hacerlo más justo y competitivo. Precisamente, hasta entonces el partido conservador se había negado a reformarlo dado que era beneficiario del mismo. Sin embargo, según las declaraciones del Presidente Sebastián Piñera en julio de 2013, la reforma, mantendría la lógica del sistema mayoritario, a su vez, perseguiría dar mayores grados de proporcionalidad. Este proceso había comenzado con las movilizaciones estudiantiles en 2011, en las que se reclamaba una educación pública de calidad y gratuita, pero las movilizaciones sociales evolucionaron rápidamente de estas demandas hacia reivindicaciones de mayor participación ciudadana y representatividad frente al sistema electoral.[790]

Con la Presidenta socialista Michelle Bachelet, se ha aprobado la ley electoral que ha sustituido el sistema electoral binominal impuesto por Pinochet, 25 años después de que terminara la dictadura. El nuevo sistema es de carácter proporcional, potencia la representatividad en el Congreso. Entre las novedades cabe destacar el que se aumenta el número de los diputados el cual se elevará de 120 a 155, así como el de los senadores. Igualmente, se efectúa una disminución de las circunscripciones de 60 distritos a 28. En definitiva, se persiguen los siguientes fines: a) Reducir la desigualdad del voto; b) Permitir la representación de todas las fuerzas políticas significativas; c) Aumentar la

[790] Marín Edgardo nos sintetiza como, ya en el año 1995, se había efectuado una reforma de la Constitución, lo que significó la supresión del concepto "democracia protegida", al poner término a las disposiciones que entregaban a las Fuerzas Armadas y Carabineros. Facultades que realmente pertenecen al ámbito propiamente político. Sin embargo, no se había conseguido cambiar el sistema electoral binominal. Dicho sistema afectaba a la representatividad, al reflejarse únicamente una parte de la expresión real de la sociedad. cfr. Edgardo Riveros, Marín, "Reformas políticas y el fortalecimiento del sistema democrático en Chile" *Serie de Estudios*, N. 8, Fundación Konrad Adenauer, Chile, 2012, p. 5-6 y 51.
Carmona Santander, Carlos, "Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013", *Revista de Derecho Público/Edición especial*, marzo 2014, pp. 57-81.
Chile 2012, p. 5. Montes Rojas, Rocío, *El País*, 16 de julio de 2013, p. 6, Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/15/actualidad/1373921102_194340.html [Consulta: 16/12/2013].

competitividad e incertidumbre para ser elegido mandatario; d) Facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías. e) Promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad.[791]

Las citadas protestas sociales de 2011, encabezadas por los estudiantes, pusieron el anterior sistema electoral en el centro del debate y su modificación se transformó en una de las demandas para conseguir un sistema político con rasgos más democráticos. Cuando Bachelet realizó su segunda campaña presidencial incluyó en su programa el cambio del sistema electoral.[792]

19.7. EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO. ¿ESTAMOS ANTE UN FIN DE CICLO POLÍTICO?

El tradicional bipartidismo imperfecto, que hemos tenido durante décadas, se ha transformado en un cuatripartidismo. Este fenómeno se ha plasmado en el proceso de elección de los Diputados del Parlamento europeo de 2014. Se tiende a explicar por el hecho de que el ciudadano vote más libremente por dos razones, por un lado, ante el hecho del reconocimiento de una circunscripción electoral única, de ámbito nacional, que permite votar a partidos no mayoritarios con una pérdida de votos considerablemente menor;[793] la segunda razón, que suele verterse, estriba en el hecho de que se tiende a considerar a tales comicios menos relevantes, a pesar de "*lo imprescindible que es la UE*" y lo que influye en la vida de los ciudadanos de la UE.[794]

[791] Vega, José, "Presidenta Bachelet promulga ley que sustituye el sistema electoral binominal", http://www.24horas.cl/politica/presidenta-bachelet-promulga-ley-que-sustituye-el-sistema-electoral-binominal-1647365 [Consulta: 12/09/2015].
[792] Montes, Rocío, "Chile reforma el sistema electoral heredado de Pinochet 21 de enero de 2015", http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/21/actualidad/1421808746_668476.html[Consulta: 12/09/2015].
Bronfman, Alan, "Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de Chile", Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 2013; pp. 1-21.
[793] En virtud de lo preceptuado en el artículo 214 de la LOREG, que se siguió en la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, en la que se añadió el Título VI, "Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento europeo".
[794] Abad Castelos, Montserrat y San Segundo Manuel, Juan, "*Elecciones al Parlamento Europeo, 2014: una cita importante para todos, europeos y españoles*", The Economy Journal, edición bilingüe, 2014.

En las elecciones autonómicas y municipales de 2015, el esta tendencia hacia el cuatripartidismo se ha consolidado, (dejando aparte aquí a los partidos políticos regionales). La lectura lógica lleva a afirmar que el ciudadano ha optado por el cambio. Además, cabe añadir, en virtud de las distintas investigaciones que prefiere el pacto entre partidos políticos.

Ante la escasa experiencia pluripartidista en España, se ha criticado la dificultad de gobernar con este nuevo pluripartidismo, aportándose reflexiones sobre alguna solución posible, en tal sentido, se ha recordado la propuesta del Gobierno de UCD que presentó en enero de 1978, mediante un Proyecto de ley de comicios locales que premiaba con la alcaldía al partido que obtuviera más votos.[795]

Sin embargo en el debate parlamentario de la misma, el portavoz del PCE Sánchez Montero, usó un argumento que hoy sigue teniendo cierta validez: "*Con menos del 30% de los votos se puede ser alcalde. Vamos a tener Ayuntamientos ingobernables, donde la oposición mayoritaria, por el número de concejales, haga muy difícil resolver los gravísimos problemas que la administración municipal tiene*".

Sánchez Montero llegó a convencer a los parlamentarios, quienes aprobarían una ley en la cual los concejales elegirían al alcalde, mediante la mayoría absoluta, y no los vecinos directamente. Ese modelo, siguiendo al autor Juan Manuel Romero, se somete ahora al examen más difícil: las mayorías absolutas ahora no existen[796].

Fernandez-Miranda, Alfonso ha señalado lo siguiente:

> "*Las leyes electorales contribuyen a hacer mayorías parlamentarias y las mayorías parlamentarias hacen las leyes electorales. Nadie tira piedras contra su propio tejado, contra el instrumento normativo que le ha facilitado, o no le ha impedido, ser*

[795] El País, 13 de junio de 2015, [Consulta: 15/06/2015], http://politica.elpais.com/politica/2015/06/13/actualidad/1434222955_722523.html
[796] El País, 13 de junio de 2015, http://politica.elpais.com/politica/2015/06/13/actualidad/1434222955_722523.html [Consulta: 15/06/2015].

mayoría. De aquí que las críticas al sistema electoral sean casi siempre patrimonio de la oposición".[797]

Sin embargo el nuevo escenario ante las elecciones generales de 2015 puede suponer a este respecto un giro de 180º, en cuanto que es muy posible el PP o el PSOE pacten con Ciudadanos, partido que exigiría a cambio modificar el sistema electoral para hacerlo más representativo e igualitario, en el caso de que se accediera al gobierno mediante un pacto de la izquierda, a su vez, dado que está más dividida y se actualmente se beneficia el voto rural, Podemos y en su caso IU, tendrían como una prioridad el cambio del sistema electoral. Habrá que ver exactamente las fuerzas de cada partido, para ver si ahora al PSOE le va a favorecer el cambio.. Estos cambios se darían tanto si se consigue una mayoría para reformar la Constitución, como en el caso contrario, si se hace mediante ley orgánica. Aquí hay que considerar que la posición de los nacionalistas mayoritarios en sus respectivas CCAA, con bastante seguridad estaría en contra de tales reformas, del mismo modo que el PP, al pertenecer igualmente a los claros beneficiarios del mismo.

[797] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen lectoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534; p. 524.

CONCLUSIONES

1) UBICACIÓN DE LA TESIS

La presente Tesis se sitúa en el escenario actual de crisis económica y política. Ambas crisis han tenido una incidencia especial en España. Desde la década de los años 70 del siglo pasado se empieza a percibir cierta distancia entre la ciudadanía y sus representantes en diversos países. Tal distanciamiento se ha acentuado como consecuencia de la crisis económica actual, ya que un número importante de los excluidos del trabajo, de la vivienda o de otros derechos sociales, se suman a ese proceso. Incluso existe un auténtico malestar civil con el sistema político, así como una aspiración ciudadana a que este sistema sea más democrático. En definitiva, se ha debilitado el nexo existente entre el ciudadano y sus representantes.

2) CRISIS POLÍTICA

Superar la crisis política exige realizar una serie de reformas políticas, a fin de conseguir un buen funcionamiento de las Instituciones; pues tal objetivo es el núcleo del Estado social y democrático de Derecho.

3) EL MODELO ELECTORAL

Dentro de las posibles reformas políticas que necesitan ser abordadas en España, las referidas al modelo electoral tienen una especial trascendencia en la medida en que este es un elemento clave del sistema político en todo país democrático. El sistema electoral articula la conexión entre la ciudadanía y los representantes políticos y, por ende, con

todo el entramado institucional del Estado. Asimismo, dota de legitimidad a todo el sistema político.

El tipo de modelo electoral es trascendental, pues incide sumamente en todo el sistema político e, incluso, en las opciones políticas. Dependiendo del modelo –aunque también pesen otros factores que también pueden llegar, asimismo, a ser determinantes–, se va a influir decisivamente en el nivel que se alcanza en determinados parámetros del sistema político.

4) FINALIDAD HISTÓRICA DEL SISTEMA MAYORITARIO

El análisis histórico ilustra acerca de la finalidad de limitar la representatividad en la primera etapa del sufragio. Este era censitario y adoptado en el marco de un sistema electoral mayoritario, ambos aspectos evolucionaron en paralelo. La finalidad estribaba en impedir a las clases populares el acceso al voto.

5) NORMATIVA ELECTORAL DE LA TRANSICIÓN

El sistema electoral español ha venido marcado por dos normas, la Ley de enero de 1977 para la Reforma Política y el Real Decreto–Ley de 1977 sobre Normas Electorales, ambas normas recogen todos los elementos del mismo. Fueron elaboradas durante La Transición con el Gobierno de Suárez por unas Instituciones y unas Cortes que no tenían un origen democrático. Alguno de los elementos decisivos del mismo, como la circunscripción provincial, estaban ya, incluso, en los borradores de una reforma electoral elaborados con el Gobierno anterior, presidido por Arias Navarro. El sistema electoral se dirigió primordialmente a que la formación política UCD consiguiera la mayoría absoluta, cuando según las encuestas apenas superaba un tercio de los votos potenciales. En consecuencia, el origen de la normativa española actual sobre el sistema electoral es, en sí mismo, un factor que compromete su legitimidad.

6) LA PROVISIONALIDAD DE LA NORMATIVA ELECTORAL

Otra deficiencia relacionada con su origen fue la de que el sistema electoral se adoptara mediante un instrumento provisional, el Decreto-ley de 1977 sobre Normas Electorales. Tal provisionalidad hizo que pudiera tener más defectos que si se hubiera pretendido elaborar un sistema duradero. No debe regularse el Derecho electoral general mediante una norma emanada del Gobierno, sino a través de una ley aprobada por un Parlamento verdaderamente democrático. Precisamente, nuestro sistema excluye –vía constitucional–, la regulación de los derechos fundamentales, las libertades públicas y el Derecho electoral general mediante Decreto-Ley. Se exige una Ley Orgánica para regular tales materias. A pesar de estas insuficiencias el Decreto-Ley siguió vigente hasta 1985 y, con posterioridad, se reprodujo el modelo originario de forma literal.

7) LA MAGNITUD DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

El problema nuclear del sistema electoral español surge de la magnitud tan pequeña de la mayoría de las circunscripciones. Esta dimensión tan reducida, combinada con la cifra de 350 diputados, supone que la mayoría de las circunscripciones electorales están más cerca del sistema mayoritario. Por consiguiente, el Congreso va a tener una incompatibilidad con una representación igualitaria y verdaderamente proporcional, conceptos que, sin embargo, exige nuestra Constitución.

8) DESVIACIÓN DEL PRORRATEO

A un promedio de la magnitud de las circunscripciones electorales tan pequeño se añade, además, un prorrateo que no es beneficioso para el ejercicio democrático, pues se genera una enorme desigualdad del voto entre los diversos distritos. Tal desviación del prorrateo es tan elevada, que se sitúa entre las mayores del mundo. Por ello, puede calificarse con el término anglosajón *malapportionment*, que hace referencia a la distribución injusta de la población entre las distintas circunscripciones electorales en las que se divide el país.

Junto a ello, ha de concluirse que la circunscripción española actual no respeta los límites enunciados en el Derecho internacional, en particular los parámetros marcados por el Consejo de Europa y la OSCE. Y tampoco se ajusta al Derecho comparado (distanciándose tanto de su legislación como de su jurisprudencia, incluyendo la constitucional).

9) DESPROPORCIÓN DEL VALOR DEL VOTO

En el modelo español existe una desproporción del valor del voto entre las circunscripciones electorales grandes y las pequeñas (que llega a alcanza el 600% en el caso más extremo). Esta grave deficiencia aparece vinculada originariamente a un intento de evitar la excesiva fragmentación y de dotar de cierta estabilidad al sistema político, lo que teóricamente llevaría a primar al primer partido. El problema se encuentra al no hacerse de forma legal, equitativa, razonable y proporcionada; pues dado que estamos en un juego de suma cero, se ha de repartir el perjuicio equitativamente entre las otras fuerzas políticas. Sin embargo, en el sistema actual son pocos los partidos que costean este perjuicio, asumiendo la totalidad de dicha prima, por un lado, los votos minoritarios y, por otro lado, el tercer partido o los terceros partidos de ámbito nacional.

10) ELIMINACIÓN DE LOS PARTIDOS MINORITARIOS: CONSECUENCIAS

Los partidos políticos que reciben votos minoritarios siempre van a perder en mayor o menor medida en cualquier sistema electoral, por razones matemáticas. Sin embargo, esta pérdida en España debería respetar ciertos requisitos, como basarse en aspectos objetivos, al igual que efectúan los sistemas electorales más idóneos, y no en función de otros aspectos, como que el valor del voto dependa de la circunscripción electoral. Esto contradice la jurisprudencia, postulados jurídicos e incluso la Constitución de diversos ordenamientos jurídicos, pues en las circunscripciones electorales pequeñas solamente obtendrán representación una o dos formaciones políticas, por lo que se elimina a cualquiera que no pertenezca a esas formaciones políticas.

Una consecuencia de dejar automáticamente fuera a los partidos minoritarios es que se tiende a desembocar en un bipartidismo imperfecto. El bipartidismo tiende a su vez a no permeabilizarse con los movimientos sociales, cuando existe una explosión de los mismos. Además, hoy en día se considera que fortalecen la democracia compitiendo con los propios partidos. Otro aspecto consiste en que puede derivar en el sentido de que el sistema político se vaya anquilosando, cerrando la puerta a nuevas ideas o, incluso, cercenando responsabilidades políticas, pues se sabe que por término medio cada partido político está dos legislaturas para ser reemplazado por el otro, y así sucesivamente. Con esta mera alternancia los terceros partidos no pueden entrar en la liza electoral, salvo que acontezca algún hecho excepcional.

En tal situación, el tercer partido, o los terceros partidos, de ámbito nacional en España, han resultado ser los grandes perjudicados en todas las elecciones celebradas hasta la actualidad, como se ha podido constatar. Esto que acontece aquí supone cierta contradicción con los principios democráticos, pues dichos terceros partidos y las nuevas formaciones políticas no solo asumen el coste de la gobernabilidad, sino que también afrontan todo el coste de lo que "ganan" otros, los beneficiarios, que son demasiados, cuando en realidad, en el caso de que se afronte un coste en detrimento de la proporcionalidad, habría que repartirlo entre el conjunto de las fuerzas políticas en favor del partido que obtiene la mayoría del apoyo parlamentario y accede al Gobierno. Sin embargo, con el sistema electoral actual los beneficiarios de la estabilidad gubernamental son el primer y el segundo partido mayoritario de ámbito nacional e, igualmente, los partidos mayoritarios de ámbito regional. Así, en distintas situaciones sucede que un tercer partido de ámbito nacional, a pesar de obtener más votos que un partido nacionalista, sale tan perjudicado en la asignación proporcional de escaños que le puede llegar a "costar" hasta un 1.000% más el escaño. Esta es una diferencia difícilmente explicable en un sistema democrático, máxime cuando este se declara constitucionalmente proporcional.

11) PROTECCIÓN DEL HECHO REGIONAL E IGUALDAD

En el mismo orden de cosas, cabría la posibilidad de cierta protección al regionalismo, siempre que esa defensa del hecho regional esté razonablemente limitada, sea

proporcional y equitativa. Pero el incumplimiento de estos requisitos convertiría un amparo así en contrario al Derecho, al desconocer unos límites que están bien consolidados en la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos de los países democráticos más avanzados. Estos umbrales se sitúan como promedio en una desviación alrededor del 4-10%, o en el caso de determinadas circunstancias especiales, en torno al 15%, llegándose en situaciones excepcionales hasta el 25%.

En consecuencia, la protección del sistema electoral al regionalismo es comparativamente desproporcionada. La fuerza de los partidos políticos bisagra queda sobredimensionada. Esto suele darse en los países con una representación proporcional, pero escasa; pues al distorsionarse la representación, el Gobierno va quedar a merced de una sola fuerza política nacionalista muy poco representativa en número de votos, sin embargo a la postre decide en el ámbito nacional sin el control en dicho ámbito del ciudadano (pues su control se reduce a su Comunidad Autónoma). Esto es contrario al principio democrático.

Este papel bisagra del nacionalismo periférico y la ausencia del cierre competencial del Estado autonómico, posibilita entender una de las razones fundamentales (no la única), por las que no se ha solucionado el nivel de tensión territorial entre fuerzas centrífugas y centrípetas. En esta cuestión, cabe afirmar que nos encontramos rediseñando continuamente la distribución de competencias entre el poder central del Estado y las comunidades autónomas; lo que en la práctica equivaldría a estar tejiendo y destejiendo la Constitución.

12) PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL DE ACUERDO CON EL DERECHO INTERNACIONAL

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, y del Consejo de Europa, en particular, existen unos parámetros muy claros que vinculan la democracia con el respeto a los cinco principios del patrimonio electoral europeo (sufragio universal, igual, libre, secreto y directo), los cuales se reiteran en distintos instrumentos internacionales.

El Consejo de Europa, con respecto a la igualdad del sufragio, ha señalado en su *Código de buenas prácticas en materia electoral*, de 2002, que se requiere igual poder de voto, lo que implica que los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones, habrá una distribución igual y adecuada de los escaños atendiendo a los criterios referidos a la cantidad de población. Si bien el Consejo de Europa admite que pueden realizarse modulaciones en función de criterios geográficos y límites administrativos o incluso históricos, las cifras que considera admisibles pueden tener, sin embargo, una desviación respecto de la norma de repartición no superior al 10% (o al 15 %, en circunstancias especiales como puede ser la escasa densidad de población). Con respecto a la participación de las minorías, esta Organización internacional ha manifestado la falta de una adecuada representación del pueblo gitano en los órganos de toma de decisiones de España, que ha sido denunciada por la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia*, la cual a su vez ha dirigido una recomendación a las autoridades españolas para mejorarla.

La OSCE también ha puesto de relieve como el sistema electoral español contradice el *Documento de Copenhague*, instrumento adoptado por la misma Organización en 1990, el cual estipula, en materia electoral, que "los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones". Asimismo, esta Organización ha emitido un reciente Informe de especial relevancia a los efectos de la presente investigación: *España. Elecciones Generales anticipadas. 20 de noviembre de 2011*, publicado en 2012. Pese a que apenas ha tenido eco en los medios de comunicación, tiene un gran valor desde el punto de vista jurídico. En el mismo se han criticado aspectos, como el difícil acceso que los ciudadanos y la sociedad civil tienen a la política en nuestro país; la ausencia de respeto a "la igualdad de voto"; la falta de "transparencia" de la financiación de las campañas electorales por parte de los partidos; el que no se promueva una mayor participación de las mujeres; y, por último, la deficiente participación de ciertas minorías**.**

Esta Organización internacional se refiere específicamente al sistema electoral para la elección del Congreso de los diputados, concluyendo que no respeta la igualdad de voto. Por ello recomienda que se aumenten las garantías relativas a la igualdad de voto. El Informe señala que el sistema electoral español favorece a los partidos más grandes; añade, también, que deja fuera a muchos ciudadanos. A su vez, reclama que las

reuniones de la Junta Electoral Central sean públicas, con presencia de observadores y prensa, pues hasta ahora son secretas, de tal modo que la Junta conoce de las denuncias electorales solo de esta forma.

13) DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL SEGÚN EL DERECHO COMPARADO

El Derecho comparado ha tratado reiteradamente la igualdad del voto, tanto en general como en lo que se refiere a la cuestión más específica de la homogeneidad del tamaño de las circunscripciones o, en el caso de variación del tamaño, del mantenimiento de la misma proporción de los representantes; especialmente por parte de los altos Tribunales (incluyendo los relativos a la jurisdicción constitucional). Estos suelen llegar a la conclusión de que, para un mismo número dado de representantes, las respectivas circunscripciones electorales habrán de ser similares, puesto que, en caso contrario, tendrían cantidades de población diferentes, lo cual supondría un problema muy relevante: el número de escaños que teóricamente les correspondería a cada circunscripción quedaría muy alterado. Se perjudicaría así a las circunscripciones más pobladas al estar subrepresentadas, mientras que las menos pobladas quedarían sobrerepresentadas.

En congruencia con esa línea, el conjunto de la jurisprudencia comparada limita la desigualdad de las circunscripciones. Así la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los EEUU, fundándose en la Enmienda XIV de la Constitución federal, ha propugnado que la *Equal protección Clause*, (o cláusula de igual protección de las leyes para todos), supone necesariamente el respeto del principio de *One man one vote*. Esta máxima implica que debe haber una proporcionalidad entre el escaño y la población que lo elige. En consecuencia, este Alto Tribunal ha limitado progresivamente la desigualdad entre los distritos, tanto en las elecciones federales como en las estatales, llegando a exigir que se hagan distritos tan iguales como sea posible. Así pues, estableció un tope de desviación promedio cuantificado en el 6%, aunque permitiendo la excepción a tal límite para favorecer el voto de las minorías nacionales, en tal caso admite desviaciones hasta del 10%. Aunque en 1969 llega a declarar que se debe demostrar, por parte de las autoridades públicas, el esfuerzo por conseguir una igualdad matemática y, en

consecuencia, desestima una desviación entre distritos cuando llegue a la cifra del 4%.

En la RFA también se ha abordado este mismo problema, estableciéndose de igual modo límites en la distribución de los distritos electorales uninominales. En definitiva, los distritos deberán delimitarse en proporción a la población. Por consiguiente –en aplicación del artículo 3 de la Ley Electoral Federal–, no debe haber una diferencia entre la magnitud de los distritos electorales superior al 15%.

El Tribunal Constitucional Alemán es especialmente rotundo al pronunciarse sobre estas cuestiones. Al referirse a la igualdad del voto, ha ido llegando hasta sus últimas consecuencias. Esta contundencia se refleja en sus consideraciones sobre la igualdad que no implica una mera igualdad de valor numérico del voto, sino también igualdad con respecto al valor del resultado del voto. En esta línea, exige una igualdad de escaños conseguidos en el órgano de representación con respecto a los votos. Además, añade que si el legislador opta en favor de la representación proporcional, está obligado a mantener un sistema electoral conforme a tal opción legal una representación proporcional de las fuerzas políticas de la nación, mensurable a través del alto grado de correspondencia entre votos y escaños en el órgano de representación. (En tal sentido, declaró en 2011 la inconstitucionalidad de la barrera del 5%, para las elecciones europeas de 2009; posteriormente, el Tribunal Constitucional Federal ha seguido avanzando al declarar, para ese mismo nivel europeo, la barrera del 3% incompatible por considerar que vulnera el principio de igualdad electoral reconocido en la Constitución alemana).

Esta forma de proceder en cuanto a la igualdad del valor del voto en los distritos acontece en otros países. Por esta razón, se afirma la necesidad de respetar escrupulosamente el equilibrio demográfico, para ello existen las *Boundaries Commissions* que se encargan de que el número de electores de cada distrito se vaya aproximando lo más posible a la *ratio* resultante de dividir el número total de electores entre el número total de escaños asignados a cada una de las partes, situación que se produce en Reino Unido, Canadá, Japón, EEUU o Australia.

Con referencia a la a igualdad del poder del voto en las distintas circunscripciones electorales en Francia, el *Conseil Constitutionnel* ha especificado claramente en el

mismo sentido que la Asamblea Nacional debe ser elegida sobre bases esencialmente demográficas.

14) EL MODELO PROPORCIONAL ITALIANO

En el debate sobre el sistema proporcional se acude frecuentemente a la práctica del Derecho comparado. En el análisis del mismo, se suele criticar el modelo proporcional puro, con el ejemplo de la Italia de la Segunda Postguerra Mundial, por considerarlo como un factor determinante de su pluralismo polarizado, con una turbulenta práctica política. Sin embargo, para explicar las causas del sistema italiano, se concluye el que no cabe quedarse con una media verdad, es decir, no cabe observar un único factor aunque tenga relevancia.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la República parlamentaria italiana ha tenido ciertos rasgos específicos, en contraste con otros países europeos. Uno de ellos consiste en que la creación del Estado italiano se produjo con un notable retraso, lo que supuso un acceso tardío a las instituciones de un Estado constitucional; otro rasgo se encuentra en que su texto fundamental, el "Estatuto Albertino", a pesar de ser tan duradero, no tenía los requisitos plenos de una Constitución; y, además, fue el país en el que más duró el fascismo. Toda esta falta de tradición democrática, así como la polarización y el multipartidismo preexistentes –que se reflejaron en las elecciones constituyentes–, han sido determinantes en la República Italiana. A todo ello hay que añadir que su *praxis* facilitó el predominio de un partido político (solo o en coalición), como consecuencia de la exclusión del Partido Comunista Italiano en el ámbito nacional, lo que ha multiplicado las distorsiones en su sistema político, ya que ha supuesto –a pesar de sus continuas crisis de gobierno–, que en realidad no hubiera una verdadera alternancia en el gobierno, faltando, en consecuencia, uno de los requisitos esenciales de todo régimen democrático.

Frente a esta problemática y con el objeto de facilitar la gobernabilidad, se llevó a cabo la reforma de 1993. Posteriormente, ha habido dos reformas más, la de 1995 y la última de 2015.

Sin embargo, debe concluirse que los problemas en Italia no se solucionan exclusivamente mediante una reforma electoral –aunque hubo cierta reducción de la fragmentación política–, dado que, a este respecto, influye todo el complejo entramado de factores de tipo sociológico, histórico, ideológico, político o económico. En definitiva, dada la enorme y compleja problemática situación política en Italia, además de afrontar la cuestión electoral se requerirían cambios estructurales en los diversos ámbitos, no solo el electoral, que fueran a la raíz de sus numerosos y agudos problemas.

15) SISTEMA ALEMÁN: EL MODELO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADO

Otra de las conclusiones a las que se llega en esta investigación se refiere a la consideración de que sería muy positivo adoptar en nuestro sistema electoral un modelo de representación proporcional personalizado con el objeto de mejorar la representatividad. Debido a que con su doble voto se permite un primer voto personal a un diputado en la respectiva circunscripción uninominal, además de un segundo voto de tipo proporcional que se dirige a la elección de una lista de un partido. Las listas aquí son cerradas y bloqueadas

Al ser el resultado –desde un punto de vista cuantitativo– proporcional, permite aunar las ventajas de un sistema proporcional pues es proporcional (frente a cierta polémica al respecto, se concluye que puede diseñarse un sistema de este tipo tan proporcional como se quiera); junto con las ventajas de un sistema mayoritario. Por tanto, permite una limitación relativa, pero importante, del excesivo dominio de las cúpulas de los partidos políticos, posibilita una mayor vinculación con el representante del distrito. En consecuencia, da lugar a una mayor satisfacción con el propio sistema político.

Este sistema ha tenido algún inconveniente, en particular que se sumen algunos diputados del voto personal y del voto a la lista. Por ello, siempre va a haber algún diputado más, de tal manera que el número de escaños no puede estar totalmente cerrado. Esto supone cierta distorsión de la proporcionalidad en beneficio de los dos mayoritarios, así como un resquicio para alguna posible estratagema, como puede ser

que el elector vote a una lista y a un candidato de distintos partidos políticos, con el fin de sumar votos de dos formaciones políticas distintas, pero que sean afines.

La existencia de un voto personal supone que este sistema sea un poco más complejo que el voto de lista, aunque tal dificultad, al referirse mediante el primer voto (personalizado) tan solo a un representante –que además pertenece al distrito del elector–, es mínima, sobre todo en comparación con las listas desbloqueadas, donde sí se puede optar entre muchos candidatos.

Hay otra dificultad ulterior, en el caso de adoptarlo, que se conectaría con la necesidad de diseñar los distritos, lo que exige objetividad, además de la actualización de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta el cumplimiento de la igualdad del valor del voto, como hacen en otros países tan escrupulosamente.

Uno de los problemas del modelo alemán se encuentra en la posibilidad de que un partido obtenga más representantes de los que logra en la votación por lista. En tal caso, la diferencia se suma al número total de diputados. Se ha llegado a la conclusión en esta Tesis de que para evitar los mandatos en exceso, una posibilidad sería que el número de representantes quede exclusivamente en función de la lista de partido, mientras que el voto personalizado sea para la elección de quiénes serán elegidos dentro de cada lista. El único inconveniente que se ha observado aquí se referiría a la posibilidad de que un candidato tuviera la mayoría simple en su distrito y no obtuviera escaño, lo cual no tiene gran relevancia.

Algunos expertos proponen una posible reforma, sin necesidad de alterar el texto constitucional, sin embargo la solución idónea de este aspecto únicamente sería la de una reforma constitucional porque permitiría afrontarlo plenamente, incluyendo el cambio de las circunscripciones, pues son totalmente distintas sus dimensiones, por lo que inferimos que sería un mal sistema. Además, la vía propuesta no sería sino emplear las propias herramientas que la Constitución brinda para ello.

16) LOS SISTEMAS MAYORITARIOS: EL BRITÁNICO Y EL ESTADOUNIDENSE

De los sistemas mayoritarios británico y estadounidense, se deduce una ventaja: la mayor vinculación del elector con su representante. Sin embargo, se incurre en determinadas deficiencias que se repiten en los sistemas mayoritarios: la considerable exclusión de amplios sectores de población y especialmente de las minorías; la participación mucho menor de las mujeres en la política, sobre todo como miembros del Parlamento; las mayores posibilidades de que los mandatarios, más independientes de su respectiva formación política, beneficien a los grupos de presión más poderosos. Este peligro se viene materializando especialmente en los EEUU, como se ha reconocido desde el propio "*establishment*".

Los EEUU, una democracia en cuanto se refiere a diferentes aspectos como la exigencia de responsabilidades políticas y la democracia interna de sus partidos políticos, además, es aún la gran potencia económica mundial y, sin embargo, tiene un amplio porcentaje de población excluida de unos niveles mínimos de vivienda, sanidad, trabajo, etc., que no admite la menor comparación, en lo que atañe al índice de desarrollo humano, con las democracias avanzadas europeas.

También el Reino Unido, una democracia avanzada de gran tradición, con instituciones en las que hay un juego limpio, una responsabilidad política verdaderamente efectiva, una calidad y pluralismo en los medios de comunicación públicos, sin embargo, va quedándose muy atrás en su cohesión social, si se compara con otros países homologables.

17) REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y OTRAS REFORMAS POLÍTICAS

Con respecto a España, se concluye que la reforma del sistema electoral aun siendo necesaria, no va a solucionar todos los problemas de la política actual. Frente a ellos

habría que tomar además una serie de medidas para corregir el conjunto de los problemas de que adolece el sistema político español.

El sistema electoral al ser el nexo entre el Estado y los ciudadanos sí constituye un factor clave para mejorar la conexión de la ciudadanía con sus representantes. De hecho, existen mecanismos institucionales cuya práctica ha mejorado la participación y han ayudado a recortar la distancia entre el ciudadano y sus Instituciones, como, por ejemplo, la figura del Jurado en EEUU, cuya práctica está tan extendida, o el modelo electoral alemán del doble voto.

18) LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA IGUALDAD

Aun reconociendo que el tipo de sistema electoral no tiene por qué ser un factor determinante en exclusiva para favorecer la participación política de las mujeres, ha de concluirse con una valoración de su importancia capital a estos efectos. Ciertamente, existen otros factores condicionantes de cara a incrementar dicha participación, como el lugar en el que se sitúen a las mujeres en las listas, los sistemas de cuotas, los valores y tradiciones imperantes en un país u otros mecanismos, pero, sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional coadyuvan al incremento de la participación femenina.

Está demostrado, asimismo, que los sistemas proporcionales favorecen la integración de los grupos minoritarios (que pueden ser de diverso signo, étnicas, lingüísticas, culturales y de cualquier otro tipo) o, mejor dicho, de los grupos no dominantes. Cabe añadir, en este sentido, que, si bien las mujeres no constituyen, desde luego, un grupo minoritario, el sistema electoral permite generar el mismo efecto positivo de cara a su integración.

Los sistemas electorales de índole proporcional resultan condicionantes para la consecución de determinados parámetros positivos. Así, junto a los indicadores vistos, como la mayor o menor inclusión de las minorías o el porcentaje de mujeres como miembros del Parlamento, el modelo electoral incide también en otros índices, como los relativos a la participación política ciudadana, la incidencia real del ciudadano en las decisiones políticas, la posibilidad de exigencia por su parte de responsabilidad política,

la homologación social, la tolerancia entre fuerzas políticas, la posibilidad de alcanzar consensos en políticas de Estado y, en general, la consecución de una mayor tolerancia tanto por parte de las personas que se dedican a la política como por parte de toda la sociedad. Cabe observar precisamente que la aplicación práctica de los sistemas proporcionales a largo plazo en países avanzados ha posibilitado claramente potenciar estos conceptos tan positivos.

19) PROPUESTAS PARA LA CORRECCIÓN DE LAS PRINCIPALES DEFICIENCIAS

El sistema electoral español contradice las pautas del Derecho Internacional, del Derecho comparado e incluso vulnera alguna exigencia del propio Derecho español, incluyendo la Constitución. Por ello, es fundamental corregir las principales deficiencias con el fin de conseguir un nivel de igualdad del voto y de representatividad que no sean contrarios a Derecho.

Se formulan a continuación cuatro conclusiones a modo de propuestas, referidas a posibles alternativas que pueden contribuir a mejorar nuestro sistema, y que cuentan, en mayor o menor grado, con un respaldo doctrinal, de fuerzas políticas y de movimientos sociales. Se desarrollan en los siguientes apartados.

I. Primera propuesta: modificación de la circunscripción electoral

Se propone un nuevo diseño de la circunscripción electoral sustituyendo el actual ámbito provincial por el ámbito autonómico o el nacional.

II. Segunda propuesta: afrontar el carácter innecesario de la barrera electoral

Del análisis de la barrera electoral se infiere que, en el Derecho comparado, es una figura muy controvertida. En cuanto a España, tal y como se encuentra recogida en el ámbito nacional, es innecesaria, pues sólo se ha utilizado en algún supuesto muy

excepcional, ya que su teórica labor de evitar un excesivo pluripartidismo se hace mediante la magnitud de la circunscripción.

Un tope electoral elevado puede llegar a ser desproporcionado debido a las posibles restricciones que en ocasiones realiza. Únicamente puede considerarse su necesidad con una circunscripción electoral grande, con el objeto de contrarrestar la fragmentación política, pero, incluso, en tal caso su utilización habrá de ser muy aquilatada con el objeto de evitar injusticias.

Desde diversos ámbitos se han propuesto alternativas, incluso también alguna desde el autonómico, pues en entre las distintas CCAA no hay homogeneidad, existiendo diferencias notables entre las mismas. Dentro de estas alternativas predominan las que apuntan hacia la disminución de la cifra mínima de la barrera electoral, especialmente al 3% (en el ámbito autonómico), lo cual favorecería la proporcionalidad y la representatividad.

III. Tercera propuesta: aplicación de técnicas para conseguir la estabilidad gubernamental

La tercera propuesta realizada en esta investigación aboga por la utilización de técnicas mejores, avanzadas y equitativas para conseguir la estabilidad gubernamental en contraste con el sistema electoral vigente, que es desproporcionado y contrario al principio de igualdad del voto. Existen sistemas que utilizan tales técnicas mediante las que se beneficia a algún partido, sobre todo al primero. Pero, en todo caso, tal beneficio debe ser proporcionado, y, además, debe aspirarse a que el correspondiente perjuicio (que es simétrico, dado que se trata de una dinámica de suma cero) se reparta razonablemente entre los demás partidos políticos. Supone una falta de ejercicio de democracia que el escaño suponga un coste con una diferencia que ha podido llegar hasta el 1.000% entre diversas fuerzas políticas, a pesar de tener resultados no muy distintos desde el punto de vista cuantitativo.

IV. Cuarta propuesta: modelo electoral proporcional personalizado

La última propuesta se refiere a la adopción en nuestro país del modelo electoral del doble voto. Esta constituye otra de las demandas que se han planteado desde sectores jurídicos doctrinales, e incluso se ha llegado a plantear en algún caso desde la esfera política.

Este modelo "alemán" utiliza una papeleta con doble votación, uno de los votos, el primero, es personal y se dirige a un diputado en cada circunscripción, mientras que el segundo voto es de tipo proporcional y se dirige a una lista de un partido, siendo el resultado proporcional.

Es importante insistir –puesto que no ha sido pacífico–, en que el resultado es proporcional y puede ser tan puramente proporcional como se quiera formular. Pues el mismo puede estar totalmente determinado por el voto de lista, pero a su vez se eligen nominalmente un porcentaje de diputados por voto directo en sus respectivas circunscripciones (siempre que ganen en ellas mediante el voto personal); es decir, este voto podrá modular o no la proporcionalidad en función de cómo se diseñe.

Se concluye en esta Tesis que la aplicación a nuestro país de este modelo en el ámbito nacional tendría efectos positivos de cara a mejorar la representatividad. En cuanto a su aplicación en el ámbito local y el autonómico, precisamente, sería más simple y, además, aportaría la ventaja de que en el ámbito local hay una mayor vinculación del elector con el representante, en comparación con las elecciones legislativas de ámbito estatal donde la conexión es prácticamente exclusiva con los partidos políticos.

Se considera la necesidad de efectuar alguna modificación a la proporcionalidad en la fórmula alemana: evitar la distorsión que ha habido de los mandatos excesivos y, sobre todo, la excesiva barrera electoral mínima del 5% que existe tanto en el ámbito federal como el de los Länder.

El mayor problema jurídico que suscita el modelo alemán se encuentra en esta cuestión de los escaños adicionales, que ha venido siendo una peculiaridad de dicho modelo. Consiste en que cuando un partido gana la votación por mandato directo en una circunscripción, el correspondiente representante obtiene escaño aunque no le

corresponda por el voto a la lista. Esto implica una alteración relativa de la proporcionalidad del resultado al beneficiar a los partidos mayoritarios. Cabe incluso la práctica fraudulenta de votar a la lista proporcional de otro partido de una orientación similar, en el caso de que quepa predecir que el partido al que se vota va a conseguir con seguridad mandato directo en un distrito. Con esta táctica (que siempre tiene su margen de error) se persigue obtener más representantes de tendencias parecidas, que incluso pueden coaligarse. Por todo esto, el Tribunal Constitucional alemán los declaró inconstitucionales en 2008 y a partir de 2013, se soluciona en el sentido de que cuando haya mandatos adicionales se incrementan los representantes igualmente al resto de los partidos.

En aras de evitar las antedichas disfunciones jurídicas de los mandatos adicionales–que tampoco han revestido verdadera gravedad aunque sí se han venido presentando con un carácter creciente–, se considera como resultado de la presente investigación que el porcentaje de escaños debería vincularse de manera exclusiva al voto de lista, sin excepción alguna.

De esta manera se puede votar con una mayor posibilidad de incidencia y, además, más libremente al disociarse, por una parte, el voto a la lista electoral del partido que determina el número de escaños, y, por otra parte, el que se pueda votar específicamente al representante de cada distrito –de manera individualizada–, lo cual supone poder castigar o premiar de manera concreta y efectiva a cada uno de los candidatos con independencia del voto a la lista. Es decir, se posibilita una exigencia de responsabilidad política individualizada por parte de los electores sin tener que "castigar" a "su partido".

Una posible modalidad que evitara los mandatos adicionales de cara a adopción de este modelo sería la de elegir en torno a un tercio de los representantes mediante el voto personalizado. Una propuesta en esta línea fue aportada para la Comunidad de Madrid en su Asamblea legislativa, dio lugar a diversas polémicas entre las cuales una de carácter doctrinal se refería a si implicaba modificar la circunscripción electoral y, en consecuencia, si sería necesario realizar la correspondiente reforma del Estatuto de Autonomía. Se concluye que en tal propuesta no sería necesario reformar el mismo pues seguiría existiendo una circunscripción (utilizando ahora los términos circunscripción y distrito en un sentido diferente), con la misma demarcación provincial de esta

Comunidad.

Otra modalidad que aquí se aporta, podría consistir en que la proporción de representantes quedara fijada exclusivamente en función del voto de lista, mientras que la selección de quiénes serán los candidatos que obtienen representación estaría en función del porcentaje de votos personales que obtenga cada candidato. El inconveniente está en la posibilidad que algún representante que ganara en el distrito no obtuviera representación sino le corresponde en el voto de listas.

Una tercera posibilidad apuntaría a la solución que se ha efectuado en la propia Alemania. Consistiría en compensar los mandatos adicionales incrementando el número de representantes al resto de los partidos con el objeto de mantener la proporcionalidad en la Cámara representativa.

Un aspecto controvertido jurídicamente que ilustra sobre la igualdad del voto y que podría afectar a nuestro sistema electoral ante la posibilidad de adoptar el modelo electoral alemán, se refiere al recorte de las circunscripciones (*gerrymandering*), el cual supone que se trazan los límites físicos de las circunscripciones manipulándolos con el cometido de obtener un beneficio electoral. En la hipótesis de que se reformara nuestro sistema electoral importando elementos del sistema alemán, la delimitación de los distritos sería una cuestión importante a establecer con objetividad y la mayor igualdad posible y, en consecuencia, lo idóneo sería consensuar una comisión plural, objetiva y que tuviera verdadera independencia.

20) REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Un importante sector doctrinal, optaría por la vía de modificar el sistema electoral en España sin necesidad de reformar la Constitución. Sin embargo, los resultados que se desprenden de esta investigación avalan una conclusión contraria. Teniendo en consideración diversas razones, entre ellas la aspiración de alcanzar un sistema idóneo, parece aconsejable decidirse por su reforma. Máxime cuando se trataría simplemente de una reforma, y no de una revisión, al no afectar a su parte hiperprotegida.

Una reforma de la Carta Magna, con el objeto de adecuarla a las nuevas necesidades, entra dentro de la normalidad constitucional, especialmente en las sociedades actuales cuyos cambios se están sucediendo de forma casi vertiginosa. La reforma igualmente debe servir a fin de pulir todas sus deficiencias, entre las cuales cabe considerar el aforamiento desproporcionado desde un punto de vista cuantitativo; fallos en los contrapesos de un Estado democrático de Derecho; las desviaciones tan fuertes con respecto a la representatividad del sistema electoral y, en relación con esta, las posibilidades tan reducidas de participación política que tiene el ciudadano; la funcionalidad tan mínima que tiene el Senado; las Disposiciones Transitorias; y la discriminación por razón de sexo en la sucesión a la Corona.

No se apunta, en esta Tesis, en el sentido de volver a la tradición de nuestro constitucionalismo histórico donde un partido elaboraba una Constitución, en la cual adoptaba su programa político, y el siguiente partido que accedía al Gobierno tenía entre sus aspiraciones fundamentales cambiar esa Constitución. Se trata, muy al contrario, de adoptar unas reglas del juego en las que la sociedad se sienta incluida, pues ahora una parte considerable de la sociedad no se siente así. Con un enfoque integrador, la Constitución más que ser objeto de divisiones, como lo ha sido en nuestro pasado, tendría entre sus funciones primordiales, la de unificar a la sociedad. Se trata igualmente de que dichas reglas se cumplan escrupulosamente, lo que ha de incluir el cumplimiento de los propios fines de la normas y que mejoren los elementos que se han desfasado o que la práctica ha permitido que arrastran disfuncionalidades.

Precisamente una de las ventajas de los sistemas democráticos, es que en ellos se va reformando su edificio institucional, con el objeto de ir puliendo sus disfuncionalidades. Ello supone que cuando es necesario por ser la mejor alternativa, la Constitución se mejora, no hay esa concepción de intangibilidad con respecto a su reforma.

En este sentido, enfocando la práctica existente en el Derecho comparado puede observarse como las numerosas reformas constitucionales se han realizado cuando ha sido necesario, es decir, con relativa frecuencia, mostrando así la normalidad de las mismas. En esta línea, entre los países que suelen estar más próximos a nuestro punto de mira, cabe citar que la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 ha atravesado por unas sesenta modificaciones; la Constitución de la República Italiana

de 1947, se ha modificado en doce ocasiones; la Constitución de la República de Francia de 1958 ha sido modificada en unas veinticuatro ocasiones; y la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 ha sido reformada mediante enmiendas en otras veintisiete ocasiones.

Se considera esta necesidad de reformar la Constitución, entre otros fines, para poder conseguir un buen sistema electoral. Tal reforma jurídica debería implicar un consenso entre fuerzas políticas lo más extenso posible. Aunque ha de reconocerse que es difícil de conseguir en la actualidad dada la tensión política en España. Sin embargo sería políticamente muy recomendable que este consenso abarcara a las distintas fuerzas políticas intentado que ninguna quedara excluida. Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que en estos momentos tal vez sea casi imposible alcanzar un consenso que incluya a todas las fuerzas políticas significativas.

LA MEJORA DE LA REPRESENTATIVIDAD Y LA SUPERACIÓN DE LA OBSOLESCENCIA INSTITUCIONAL COMO RETOS ESPECÍFICOS, EN EL MARCO DEL RESPETO DE LOS DEMÁS FINES DE TODO SISTEMA ELECTORAL

a) Cada reforma de los sistemas electorales aborda sus retos específicos. En el presente caso, en relación con España, los desafíos más sobresalientes de una posible reforma de nuestro modelo electoral residen, de acuerdo con esta investigación, en la mejora de la representatividad y en la superación de la obsolescencia institucional. Sin perjuicio de ello, no pueden perderse de vista todos y cada uno de los relevantes fines que debe cumplir un sistema electoral: asegurar dos polos el de la representatividad junto con el de la gobernabilidad, el tercer fin exige que, a la vez, debe contar con legitimidad en la sociedad y, por último, la transparencia, basada en la propia sencillez del sistema y en que todo su funcionamiento sea susceptible de un control efectivo.

Pero no puede ignorarse tampoco que, en cada momento, hay que aplicar una determinada receta según la sociedad, la cultura, la política, etc. y además con el fin de corregir la escora sufrida.

Para comprender los defectos del sistema electoral ha sido muy ilustrador remontarse históricamente, tanto en particular en el caso español, como en general. Así, se ha observado que, en realidad, el sistema mayoritario en sus orígenes se crea –junto con alguna otra medida como el sufragio censitario–, para favorecer a la burguesía en el poder frente al voto del pueblo.

La práctica ha mostrado que casi todas las distorsiones de la igualdad del voto han derivado en un favorecimiento al conservadurismo (de manera especial en el sentido de mantener el *statu quo*). Igualmente, ha habido otros momentos en determinados países en los que se ha tenido que limitar más la representatividad en aras de la gobernabilidad.

Se concluye que en la actualidad sería recomendable, en cambio, mejorar la representatividad en una situación en la que muchos ciudadanos no se sienten representados, o al menos de una manera suficiente o satisfactoria. Tanto es así que no solo hay distanciamiento o pesimismo, sino incluso un malestar con la práctica del sistema político, especialmente con la parte vinculada a la representación. Por ello, las medidas estudiadas serían necesarias para superar esa distancia entre representantes y representados. Lógicamente, cabe optar por otras fórmulas distintas a las aquí propuestas, pero en todo caso, se debe promover el pluralismo, así como garantizar una igualdad indispensable del valor del voto, una proporcionalidad esencial, e incluso la libertad efectiva del sufragio. Todo ello pasa por corregir la situación actual, en la cual se pierde siempre el voto de los partidos políticos distintos de los mayoritarios en las circunscripciones pequeñas, y además se computa con un valor muy distinto.

b) La opción por un sistema proporcional se conecta con la necesidad de revitalizar con savia nueva el sistema político Esto, además, en el mundo actual tan cambiante, permite una mayor adaptación a las nuevas situaciones y a las corrientes sociales. Sin embargo, en nuestro país, esta posibilidad se entiende cercenada ante la dificultad que ha venido existiendo de conseguir alternativas distintas.

c) Dentro de la doctrina especializada en sistemas electorales se ha señalado que a la hora de efectuar una reforma electoral, hay que tener en cuenta los diversos fines del sistema electoral y no restringirse a alguna de las metas. En este sentido, el que se aspire

a la igualdad del valor del voto y de la proporcionalidad no puede soslayar las demás funciones tan relevantes que debe cumplir un sistema electoral.

d) Finalmente, ante toda la problemática expuesta, hay que ser conscientes de que los sistemas políticos actuales cuentan con unas Instituciones que han sido creadas hace más de dos siglos. Estas, en general, han devenido obsoletas en la sociedad tan distinta de nuestros días.

Debe tenerse en consideración que, en nuestro caso concreto, el sistema electoral se elaboró durante la Transición, aspirando a evitar ciertas disfunciones de la II República, en particular, su polarización extrema. La Transición, supuso globalmente dar el salto a la democracia y la estabilidad política, conceptos casi desconocidos en la *praxis* española, logrando salir de una dictadura sin nuevos enfrentamientos civiles y, además, el modelo electoral resultante ha cumplido su papel integrador, modulando la fragmentación política de la Transición.

Sin perjuicio de lo anterior, con el transcurso de las décadas, se observa que la sociedad no ha dejado de evolucionar y continúa haciéndolo de una forma casi vertiginosa, por lo que esa misma receta se ha vuelto totalmente insuficiente en la actualidad, ante la necesidad de afrontar una situación sociopolítica tan diferente como la que existe hoy en día. Por todo ello, como conclusión, ha de indicarse la necesidad de corregir las disfunciones existentes incluyendo las referidas al modelo electoral, ya que nuestro sistema electoral vigente no las solventa. En definitiva, se concluye que hay que partir de un cierto espíritu crítico para poder afrontar los defectos del sistema político español, incluso aunque algunos de estos se encuentren en la propia Constitución, como es la práctica habitual en el Derecho comparado.

ANEXO DE BIBLIOGRAFÍA CITADA

I. LIBROS Y OBRAS COLECTIVAS

Abad Castelos, Montserrat, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD), Ed. Cyan Proyectos y Producciones Editoriales, S.A., 2004, Madrid

Alan Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University

Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993

Aylwin Azócar, Patricio, El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del no, Ediciones Grupo Zeta, Santiago 1998

Álvarez Conde, Enrique y González Hernández Juan Carlos, *Código de Derecho Electoral Español*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

Areilza y Martínez de Rodas, José María de, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Ed. Planeta, 1977

Aristóteles, *Ética Nicomaquea, Libro segundo*, Ed. Ediciones Colihue

Aubet Semmler, María José, Ciudadanía *y Representatividad. Los Sistemas Electorales en Europa*, Ed. Bellaterra, 2000

Ballington, J. *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Quota Report Series, International IDEA, EISA and SADC, Parliamentary Forum, Sweden, 2004

Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan, *El sistema electoral*, Temas Claves de la Constitución Española, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996

Beni Uzábal, Elisa, *La justicia sometida*, Ed. La Catarata, Asociación los Libros de la Catarata, 2015

Benito, J.M., *Del derecho de gracia o la remisión y conmutación de la pena*, REP, Madrid, 1948

Beotas, Enrique *Manuel Fraga. Cuadernos de Notas de una vida. Nombres, lugares, valores, conceptos, instituciones, destinos y frases*, Ed. EDAF, S.L., Madrid, 2007

Bobbio, Norberto, Pontara, G. y Veca, S., *Crisis de la democracia*, Ed. Ariel, 1985

Bernat, Muniesa, *Dictadura y Monarquía en España: de 1939 a la actualidad*, Barcelona, Ed. Ariel, 1996

Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981

Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, 2ª Ed., T. V, N. 2, 2007

Burrow, J. W., *La crisis de la razón. El pensamiento europeo, 1848-1914*, Crítica, Barcelona, 2000

Byung-ChulHanen, Psicopolítica, *Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Herder Editorial 2014 segunda impresión, Barcelona

Cadalso Manzado, Fernando, *La libertad condicional el indulto y la amnistía*, Imprenta de Jesús López, Madrid

Cairo Carou, Heriberto, *Democracia digital: límites y oportunidades*, Ed. Trotta, 2002

Carreras, F., de y Vallés, J. Mª, *Las elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, 1977

Constant, Benjamín, *Escritos políticos*, C.E.C., 1989, Madrid

Coutel, Charles, *Condorcet: instituir al ciudadano*, Colección Razón Política / Educación, Ediciones del signo, 1ª ed., Buenos Aires, 2004, p. 115

Cox, Gary, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, Dalberg-Acton, John, Carta al Obispo Mandell Creighton, 5-IV-1887

Cox, G. W. and Katz, J. N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, New York, 2002.

Cruz Villalón, P., «Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 1990

De Esteban, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional Español (Tomo I)*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001

De la Dehesa Romero, Guillermo, *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, Madrid, 2000

Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2014

Deming, W. Edwards y Nicolau Medina, Jesús, *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1989

Deutsch, Karl, *Politics and Government*, Houghton Mifflin Comp., Boston, 1974

Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi, *El Gatopardo*

Díez Picazo, Luis, *La criminalidad de los gobernantes*, Ed. Crítica Grijalbo Mondadori, S.A., Aragó, Barcelona, 1996

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957

Duverger, Maurice, *Constituciones y documentos políticos*, 6.ª ed., "Presses Universitaires de France", París, 1971

Edgardo Riveros, Marín, "Reformas políticas y el fortalecimiento del sistema democrático en Chile" *Serie de Estudios*, N. 8, Fundación Konrad Adenauer, Chile, 2012

Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral española*, Ed. Dykinson, Madrid, 1986

Frávega, Oscar E., La democracia en el siglo XXI: pasado, presente y futuro de la democracia, Ed. Triunfar, Córdoba (República Argentina), Triunfar 2001.

Fraga Iribarne, Manuel, *En busca del tiempo servido*, Ed. Planeta, Barcelona, 1987

Fukuyama, Francis, *El fin de la Historia y el último hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, 1992

Galbraith, James K. y Berner, Maureen, *Desigualdad y cambio industrial: una perspectiva global*, Ed. Akal, Madrid, 2004

Galbraith, John K., *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿Para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, Barcelona, Ed. Ariel, S.L., 1992

García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid

García Jurado, Roberto, *Teoría de la democracia en Estados Unidos*, Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls, Ed. Siglo XXI, México, 2013

García Trevijano, Antonio, *Del hecho nacional a la conciencia de España o El discurso de la República*, Ed. Temas de hoy, S.A., Madrid, 1994

Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Ed. Civitas, Madrid, 1991

Gavara de Cara, J. C. y Vallés Vives, Frances, *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007

Gavara de Cara, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007

Ghisalberti, Carlo, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, Laterza, 1974

Gómez Colomer, Juan y Esparza Leibar, Iñaki, *Tratado Jurisprudencial de Aforamientos Procesales*, Ed. Tirant lo Blanch, 2009

González Ayala, María Dolores, "El Estado social en España", *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, coord. Fernández García, Eusebio, 1996

González Montes, J.L., *Instituciones de Derecho Procesal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993

Habermas, Jürgen, *Historia y Crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gili, España, 1990

Habermas, Jürgen, *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.

Heinrich Dietrich Von Holbach, Paul, *Système Social, ou Principesnaturels de la morale et de la Politique, avec un examen de l'influence du gouvernement sur les mœurs*, vol. I (1773), París, Negrete, 1822

Hernández, José, Martín Fierro, *El Gaucho,* RTM S.A. - Catamarca 1902, Buenos Aires, Argentina, 2009

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo De Cultura Económica USA, 2007

Hesseltine, William. B., *The rise and fall of third parties*, Washington, D.C., ed. Public Affairs Press, 1948

Hume, David, *Ensayos políticos*, Unión Editorial, Barcelona, 1975

Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* University of Oklahoma Press: Norman, Oklahoma, 1991.

Jiménez de Parga, Manuel, *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Ed. Alianza, Madrid, 1993

Judt, Tony, *Algo va mal*, Ed. Taurus, Madrid, 2010

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, Barcelona, 1934

Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979

Lanchester, Fulco, *Sistema electoral e forma de governo*, II Mulino, Bolonia, 1981

Lijphart, Arend, "Democratization and constitutional choices in Czechio-Slovakia, Hungary and Poland

Liphart, Arend, *Electoral systems and party systems: a study of twenty seven democracies*, 1945-1990, Oxford University Press, Oxford, 1994

Lipset, Seymour Martin, Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, 1967

López Parra, Fernando, *Imparcialidad. Derecho a un juez no prevenido,* Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2013

López Vega, Antonio, *Pulso de España,* Ediciones El País, 2014

Lucas F. y Straffini, P. D., *Political and Related Models*, Nueva York, Sfringer, 1983

Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político, vol. III*, ed. Tecnos, Madrid, 1976

Lucas, William, *The Apportionment Problem*, Ed, Brams

M/ A/ R/ C Research), *Marketing research and consulting firm*, EEUU1999

Martín, Raimundo, *Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos*, Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2012

Martínez Ruano, Pedro, *La Administración electoral*, Ed. Universidad de Almería, 2009

Martínez Sospedra, Manuel, Marco Marco, Joaquín J. y Uribe Otalora, Ainhoa, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

Martínez-Pujalte, Antonio-Luis, *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuesta de reforma*, Universidad Rey Juan Carlos, Ed. Dykinson, Madrid, 2010

Michels, Robert, Los partidos políticos. *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1979

Michels, Robert, *Political parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies*, The Crowell-Collier Publishing Company, 1962

Milbrath, Lester W., *Political Participation*, Rand Nally and Alia, Chicago, 1970

Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009

Navarro Estevan, Joaquín, *Manos sucias. El poder contra la justicia*, Ed. Temas de hoy, S.A., Colección: Grandes Temas, 1995

Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, 2 tomos, México: El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006.

Nohlen, Dieter, "El principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional

Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008", *Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM*

Nohlen, Dieter, *Leyes Electorales y Sistemas de Partidos*, CITEP, Madrid, 1977

Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales del Mundo*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid, 1981

Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales en Europa del Este*, Instituto Federal Electoral, México, 1997

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de cultura económica, México, 2004

Nohlen, Dieter, Picado, S. y Zovatto, D., (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 1998

Obregón García, Antonio, *La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución Española*, Universidad Pontificia de Comillas, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1996

O'Connor, James, *The fiscal crisis of the State*, Clean & Tight Contents edition, 1973

Ortells Ramos, M. *Jurisprudencia del TEDH, sobre el art. 6 del CEDH en el proceso penal*, Justicia, 1993

Osorio García, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Ed. Planeta, Barcelona, 1980

Pajares Montolio, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1984

Penadés, Alberto, "El sistema electoral español (1977-1996)", (Eds.) Paniagua, Juan Luis y Monedero, Juan Carlos, *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999

Pérez Luño, Antonio-Enrique, *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2004

Piketty, Thomas, *Le Capital au XXIe siècle*, éditions du Seuil, París, 2013

RAE, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed. 2014

Rae, Douglas Withing y Ramírez, Victoriano, *Quince años de experiencia: El sistema electoral español*, Editorial Mcgraw Hill / Interamericana de España, 1993

Rae, Douglas Withing, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977

Rae, Douglas Withing, *The political consequences of electoral laws*, New Haven y Londres, 2ª ed., 1971

Rae, Douglas y Ramírez, Victoriano, *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, Ed. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, 1993

Roberts, Geoffrey, German electoral politics, Manchester University Press, 2006

Rodríguez Jiménez, J.L., *La extrema derecha europea*, Alianza Editorial, Madrid 2004.

Rokkan, Stein, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Nueva York, Ed. McKay, 1970.

Ross, J.F.S., *Elections and electors. Studies in democratic representation*, London, Ed. Eyre & Spottiswoode, London, 1955

Rossiter, D. J., John Johnston, Ronald y Pattie, C. J., *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester University Press, 2009.

Rubio Plo, Antonio, *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las Organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción común de la Seguridad*, UCM, Madrid, 2008

Rule, Wilma y Zimmerman, Joseph, Electoral systems in comparative perspective: their impact on women and minorities, Ed. Greenwood Publishing Group, EEUU, 1994

Saint-Just, Antoine Louis, (1768-1794), *Las instituciones republicanas*, 1794

Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007

Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988

Sanmarti Roset, José M., *Las políticas lingüísticas y la inserción de las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, 1995

Scalia, Antonin, *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, University Center for Human Values, 1997

Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, Ed. Aguilar, Madrid, 1971.

Segado Boj, Francisco, El fracaso reformismo franquista visto por el humor gráfico de la prensa diaria: la Ley de Asociaciones Políticas, *Humor y política*, pp. 39-55.

Shtcliffe, Bob, 100 imágenes de un mundo desigual, *Intermon-Oxfam, Ed.: Icaria, Barcelona, 2005*

Stiglitz E., Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*, Editorial Taurus, 2012.

Stiglitz, Joseph E., *La gran brecha, qué hacer con las sociedades desiguales*, Taurus, 2015.

Sopena Palomar, Jordi, "El fenómeno de la opinión pública: líneas de investigación en Europa", *Revista Universitaria de Treballs Acadèmics* (RUTA), Nº 01, Universitat Autònoma de Barcelona, 2008, Barcelona, pp. 1-20.

Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Ed. Planeta, Barcelona, 1985

Toobin, Jeffrey, *The Nine: Inside the Secret World of the Supreme Court*, Nueva York, Doubleday, 2007.

Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español. Sistemas de fuentes. Sistema de los derechos, Tomo I*, Ed. Facultad de Derecho, UCM, 2010

Torres del Moral, Antonio, *Instituciones políticas*, Tomo II, Ed. Facultad de Derecho UCM, 5ª edición, 2010

Vallès, Josep María y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997

Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Taurus, España, 2000

Vidal Prado, Carlos, *El sistema electoral español Una propuesta de reforma*, Ed. Método, Granada, 1995

Ulrich Von Alemann, "Democracia de partidos y participación ciudadana. Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas en la República Federal de Alemania de 5 de octubre de 1980", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 20. Marzo-Abril 1981, pp. 119-135

VVAA, *Sistema electoral para el congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*, Ramírez González, Victoriano (ed.), Ed. Universidad de Granada, 2013

Woldendorp, J., H. Keman, I. Budge, *Party government in 48 democracies. Composition – duration – personnel*, Kluwer Academic Publishers, 2000

II. ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS, CAPÍTULOS DE LIBROS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Abad Castelos, Montserrat y San Segundo Manuel, Juan Magín, "*Elecciones al Parlamento Europeo, 2014: una cita importante para todos, europeos y españoles*", *The Economy Journal*, edición bilingüe, 2014 (http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2014/05/elecciones-al-parlamento-europeo-2014-una-cita-importante-para-todos-europeos-y-espanoles-67160.php).

Abad Castelos, Montserrat y San Segundo Manuel, Juan Magín, "Unión Europea, crisis económica y elecciones al Parlamento Europeo 2014", *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. 43, 2014, pp. 21-33.

Abad Castelos, Montserrat, "Comments on Accountability and Responsiveness of Administrative Governance Structures in the EU and Beyond: Is there a Role of Civil Society in the EU Governance", The Changing Role of Law in the Age of Supra- and Transnational Governance (Studies on Political Sociology / Studien zur Politischen Soziologie), R. Nickel and A. Greppi Eds.,Nomos Publishers, Germany, 2014

Abad Castelos, Montserrat, "La protección internacional de los derechos y libertades de la persona: principales instrumentos regionales convencionales", *Instrumentos y regímenes de Cooperación Internacional*, dir. Mariño Menéndez, Fernando, 2012, pp. 65-94.

Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E., "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", *Cuadernos de Transparencia*, N. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 1ª edición 2005.

Aguirre, Pedro, "Sistemas políticos y electorales contemporáneos", Italia, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm.
Álvarez Conde, Enrique y Susana García Couso, La barrera electoral, *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 177-204.

Álvarez Conde, Enrique, "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre (2011), pp. 159-210.

Álvarez Conde, Enrique, "Los principios del Derecho electoral", *Centro de Estudios constitucionales*, N. 9, Madrid, 1991.

Alzaga Villaamil, Oscar, "Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos", UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, N. 35, 2015, pp. 123-147.

Alzaga Villamil, Óscar, "I rapportitra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En *Il X aniversario della Constituzion espagnola : bilancio, problemi, prospettive*, Ed. Giancarlo Rolla, Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche i Bancarie, 1989.

Alzaga Villaamil, Oscar "Los valores superiores del ordenamiento jurídico", Apartado 2 del Capítulo XII de Oscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Jorge Rodríguez Zapata, *Derecho Político español según la Constitución de 1978. I. Constitución y fuentes del Derecho*, 3ª ed., Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

Amorós González, Pablo y Puy Segura, Mª Socorro, "Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos", *Cuadernos Económicos de ICE*, N. 85, Universidad de Málaga, pp. 65-79.

Aranda Álvarez, Elviro, Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", N. 5, 2013, Junio 2013, pp. 214-229

Arancón Ruiz, Fernando, *El modelo de bienestar nórdico (1/2)*, El orden mundial en el S. XXI, Economía, 7 de febrero de 2014, http://elordenmundial.com/economia/el-modelo-de-bienestar-nordico-12/

Archenti, Nélida y Tula, María Inés, "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", *OPINIÃO PÚBLICA*, Universidad Nacional de Campinas, vol. 13, N. 1, Junio, 2007, p.185-218.

Arias Salgado, Rafael, "La reforma de las instituciones, a debate", ciclo de conferencias, organizado por la Fundación Transición Española y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Casa Árabe de Madrid, 2015.

Arroyo Vázquez, Mª Luz, Sagredo Santos, Antonia, "Los Estados Unidos en sus Documentos", Universidad Nacional de Educación a Distancia, *Revista Complutense de Historia de América*, V. 35, Madrid, 2008; pp. 297-331.

Arter, David, "A 'Pivotal Centre Party' Calls the Shots: the 2015 Finnish General Election", *West European Politics*, Vol. 38, Issue 6, 2015, pp. 1345-1353.

Asociación Profesional de la Magistratura, Revista *Deliberación*, 2º trimestre de 1992, p. 9.

Aylott, Nicholas y Bolin, Niklas, "Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006", *West European Politics*, Vol. 30, Issue 3, 2007, pp. 621-633.

Banda Vergara, Alfonso, "Estudios e investigaciones democracia representativa y sistema electoral", *Revista de Derecho (Valdivia)*, V. XII, diciembre 2001, pp. 23-49.

Balinski, Michel, "Redistricting in France under changing rules", en Handley, Lisa y Grofman, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, 2008, p. 185

Barrientos del Monte, Fernando, "El Sistema Electoral Italiano a diez años de su reforma", Fundación Ciudad Política, 30/8/2004, http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=409

Bartolomé, Manuel; Rodríguez Virgili, Jordi; Muzás, Gabriel; Rebolledo, Marta; "Reino Unido, la revolución pacífica", *Nuestro Tiempo, Revista cultural y de cuestiones actuales de la Universidad de Navarra*, N. 663, julio - agosto 2010.

Bassols Coma, Martín, "El sistema electoral español: balance y perspectivas", *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 27-60.

Belmonte Martín, Irene, *Revista de Sociales y Jurídicas*, N. 2, (Ejemplar dedicado a Las Nuevas Tecnologías), Ed. Universidad Miguel Hernández: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Alicante, 2007, pp. 1-23.

Blanco Valdés, Roberto, "La politización de la justicia", *Letras libres*, oct. 2009, pp. 47 y ss.

Bobbio, Norberto en Democracia y Pluralismo, *Revista de Ciencia Política*, V. 8, N. 1 y 2, 1986.

Boix Serra, Carles, y Riba i Romeva, Clara, "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000, N. 90, pp. 95-128.

Boyette, Laura, "¿Cómo funciona el sistema electoral en Estados Unidos?", *Perspectiva, Revista latinoamericana de política, economía y sociedad*, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá, 2012-10-30.

Bronfman, Alan, "Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de Chile", Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 2013; p.1-21.

Calaza López, Sonia, "Principios rectores del proceso judicial español", *Revista de Derecho UNED*, núm. 8, 2011, pp. 58 y ss.

Carmona Cuenca, Encarnación "El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978", Estudios internacionales, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, N. 172, 2012, pp. 61-85.

Carmona Cuenca, Encarnación, "La protección de categorías de personas especialmente vulnerables en el derecho español", *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, N. 9, 2011, pp. 103-124.

Carmona Cuenca, Encarnación, "Las normas constitucionales de contenido social: delimitación y problemática de su eficacia jurídica", *Revista de estudios políticos*, N. 76, 1992, pp. 103-126.

Carmona Santander, Carlos, "Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013", *Revista de Derecho Público/Edición especial*, Chile, marzo 2014, pp. 57-81.

Carrasco, Nemrod, "El crepúsculo de la socialdemocracia", *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*, N. 11, 2010, pp. 579-584.

Carter, Elisabeth and David M. Farrell, David M., "Electoral Systems and Election Management", Larry Le Duc, Dick Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies*, Sage, London, 2009.

Conac, Gérard, "L'Evolution des idées en matière de représentation proportionnelle", en *Ètudes e Droit contemporain*, Ed. Cujas, París, Francia, 1973, pp. 427 y ss.

Corona Ferrero, Jesús María, "Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 39-68.

Correa Sutil, Sofía, "¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?", *Revista de Derecho Público*, V. 82, 1er sem., 2015, Chile, pp. 41-52.

Cox, Karen E. y Schoppa, Leonard J., "Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems -Theory and Evidence From Germany, Japan, and Italy", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, 2002, pp. 1027 y ss.

Cruz Villalón, P., «Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 1990, pp. 129-132.

Cutler, A.C., "Critical reflections on the Westphalia assumptions of international law and organization: a crisis of legitimacy", *Review of International Studies*, Vol. 27, 2001, pp. 133-150; p. 133.

Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP),www.unescap.org
de Cabo, Antonio, *Revista española de Derecho constitucional*, Nº 56, 1999, págs. 305-309, reseña de Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral, Ángel J. Sánchez Navarro, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Delbrück, J., "Structural changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization", *Scweizerische Zeitschriftfür internationales und europäisches Recht*, 1, 2001, pp. 1-36.

Delgado Ramos, David, "La barrera legal: ¿problema o solución?", *Nueva Revista*, Universidad Internacional de La Rioja, Octubre 2009, número 125.

Dunleavy, Patrick y Margetts, Helen, "The Impact of UK Electoral Systems", Parliamentary, *Affairs*, Vol. 58, 2005, pp. 854 y ss.

Duverger, Maurice, "Duverger´s law forty years later", *Electoral laws and their political consequences*, Grofman, Bernard, y Lijphart, Arend, Eds., 2003, Ed. Agathon Press, New York, pp. 69-84.

Edgardo Riveros, Marín, "Reformas políticas y el fortalecimiento del sistema democrático en Chile" *Serie de Estudios*, N. 8, Fundación Konrad Adenauer, Chile, 2012.

Elia, L., "Governo (forme di)", en *Enciclopedia del Diritto*, V. XIX, Giuffré, Milán, p. 642.

Elías Méndez, Cristina y Bleisteiner, Oliver, "El sistema constitucional de Alemania", *Revista de Derecho constitucional europeo*, N. 15, 2011; pp. 85-138.

Elvira Perales, Ascensión, "El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", *Teoría y realidad constitucional*, N. 19, 2007, págs. 311-328.

Farrell, M. David. 2001, "Electoral Systems: A Comparative Introduction", Palgrave, New York, 2001, pp. 19-152.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, "El sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, pp. 11-135.

Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen lectoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 521-534.

Font Fabregas, Joan, "La abstención electoral en España: certezas e interrogantes", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, N. 71-72, 1995, pp. 11-40; p. 13. El País, 20-noviembre-2011, http://politica.elpais.com/politica/2011/11/20/actualidad/1321822852_117117.html.

Fraile Clivilles, Manuel, "Los sistemas electorales", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 497-520.

Fresno Linera, Miguel Ángel, "Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)", *Revista española de derecho constitucional*, Nº 104, 2015, págs. 13-48.

Gabilondo Pujol, José Ignacio, ELPLURAL.COM 05/12/2014, http://www.elplural.com/2014/12/05/cara-a-cara-de-gabilondo-con-pablo-iglesias-lo-que-llamais-casta-trajo-la-sanidad-y-la-educacion/

Gallagher, Michael, "Conclusion", The Politics of Electoral Systems, Ed. Michael Gallagher y Paul Mitchell, Oxford University Press, 2008.

Gallur Santorum, Santiago y A. Lires Iglesias, Daniel, *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, año 11º, Universidad de La Laguna (Tenerife, Canarias), 2008.

Garnica Díez, Aurelio, *Campo Abierto*, "De nuevo los sistemas electorales", 14 Mayo, 2015, https://encampoabierto.wordpress.com/2015/05/14/de-nuevo-los-sistemas-electorales/ .

García Fernández, Francisco Javier, "¿Crisis de la Justicia o politización del Poder Judicial?", *Temas para el debate*, Nº. 119 (oct), 2004 (Ejemplar dedicado a: Comunicación y cultura), págs. 56-60.

García Fernández, Francisco Javier, El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno, *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 2, 1997, págs. 195-222.

García Fernández, Francisco Javier, "Gobernabilidad y sistema Electoral", *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, dir. García Herrera, Miguel Ángel, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco

Gavara de Cara, Juan Carlos, "Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estado compuestos", *Cuadernos de Derecho Público*, N. 22-23, (mayo-diciembre, 2004), pp. 83-142

Geraldina González de la Vega "La importancia de la presidencia de Barack Obama para la Constitución de los Estados Unidos", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dir. Fix Fierro, Héctor, N. 21, Julio - Diciembre 2009;;

Garrote de Marcos, María, "La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral", *Revista para el análisis del Derecho*, INDRET 4/2009, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2009.

Gil Pérez, Daniel, Vilches, Amparo, Toscano Grimaldi, Juan Carlos, Macias Álvarez, Óscar, "Década para la educación para un futuro sostenible (2005-2014): un punto de inflexión necesario en la atención a la situación del planeta", *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 40, pp.125-178.

Golder, Matt, " Democratic electoral systems around the world, 1946–2000", *Electoral Studies*, Vol. 24, Issue 1, March 2005, pp. 103–121.

Gómez Orfanel, Germán, "La lista más votada no es siempre la ganadora", Cuarto poder, 13/6/2015 http://www.cuartopoder.es/soldeinvierno/2015/06/13/la-lista-mas-votada-no-es-siempre-la-ganadora/4127.

Orfanel Gómez, Germán, "Gobernabilidad y Parlamento en el Siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, N. 74, 2008, pp. 191-204.

Gómez Orfanel, Germán, "¿Una Constitución permanente e inalterable? La necesidad y beneficios de las reformas constitucionales", *Berceo*, N. 145, 2003 (Ejemplar dedicado a: Jornadas 25 aniversario de la Constitución [Logroño, 6, 7 y 8 de octubre de 2003]), págs. 59-67.

González Hernández, Esther "Veinticinco años de relación fiduciaria entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de Derecho Político*, N. 58-59, 2003-2004, pp. 523-545.

Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) (2009):

-*Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding (Theme II)*, 15 de mayo de 2009, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ greco/evaluations /round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf*).

— (2011): *Third Evaluation Round. Compliance Report on Spain*, 1 de abril de 2011, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf*).

— (2013): *Third Evaluation Round*. *Second Compliance Report on Spain*, 21 de junio de 2013, disponible en Internet (*http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2920_Second_Spain_EN.pdf*).

Groppi, Tania, "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 80, mayo-agosto, 2008, pp. 153-173.

Gunther, Richard, "Electoral laws, party system and elites: The case of Spain", *American Political Science Review*, Vol.83, No. 3, 1989, pp. 835-858.

Gunther, Richard, "Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español", *Revista española de investigaciones sociológicas*, (Reis), N. 47, 1989, pp. 73-106.

Handakaba, Omar, "El sistema político alemán: balances y retos", http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/handabaka.pdf

Herrero Bernabé, Ireneo, "Antecedentes históricos del indulto", *Revista de Derecho*, UNED, N. 10, 2012, pp. 687-709.

Horton, T. y Reed, H., "The distributional impact of the 2010 Spending Review", Radical Statistics, 103, pp.13-24.

Htun M. y M. Jones, "Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women´s leadership in Latin America", Craske, N. y M. Molineux (Org.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Palgrave, Londres, 2002.

Jefferson, Thomas, September 6, 1789 letter to James Madison, Body XV, 392-98.

Jiménez de Parga, Manuel, "España: final de una etapa histórica", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, abril, 2013, pp. 6 y ss.

Jiménez Rodríguez, Gustavo Adolfo, "*El sistema electoral español y la reforma política improbable*" Letras Jurídicas, N. 28, julio-diciembre 2013

Keman, H, "Democratic performance of parties and legitimacy in Europe", *West European Politics*, Vol. 37, Number 2, pp. 309-330.

Lewin, Leif, "Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, 1998.

Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

López Aguilar, Juan Fernando, "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable "permanencia" de una Disposición Transitoria)", *REDC*, n. 51, Septiembre-Diciembre, 1997, pp. 95-139.

López Carmona, Adolfo y Delgado Márquez, Blanca Luisa, "Propuesta de reforma del sistema electoral de Canarias", *Reala Nueva Época*, N. 3, enero-junio 2015, pp. 1 y ss.

López Garrido, Diego, AAVV, "La reforma del régimen electoral. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 31 de enero de 1994", *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

López-Fragoso Álvarez, Tomás Vicente, "La falta de medios materiales y personales en la Administración de Justicia", *Revista vasca de derecho procesal y arbitraje*, Vol. 3, N. 2, 1991, pp. 131-140.

López-Medel Bascones, Jesús, "De un indulto absolutista (todavía hoy) a un indulto constitucional", sitio web del Consejo General de la Abogacía Española, http://www.abogacia.es/2013/10/02/de-un-indulto-absolutista-todavia-hoy-a-un-indulto-constitucional/

Lucas Verdú, Pablo, "Problemas actuales de la institución parlamentaria (La crisis del Parlamento: articulación técnico-jurídica, análisis científico-político y reajuste de ingeniería constitucional", Separata de "*Revista de política comparada*", Universidad Menéndez Pelayo, N. IX, verano, 1982, pp. 24-25.

Lundberg, Thomas Carl, "*Second-Class Representatives? Mixed-Member Proportional Representation in Britain*", *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, 2006, pp. 76 y ss.

Marota, Emanuele, "Sistemas electorales", *Diccionario de política*, Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Dirs., Ed. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1997, pp. 1477 y ss.

Martínez Cuadrado, Miguel, Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N. 34, julio-agosto 1983, pp. 41-57.

Martínez Nieto, Antonio, "El indulto kamikaze como prerrogativa de gracia", *Tráfico y seguridad vial*, N. 180, 2014, pp. 7-14

Martino, Antonio, *Sistemas electorales*, http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/SistemasEletorales.pdfp. 237-238.

Massa Gallerano, Greta, *Los sistemas constitucionales de Holanda y Luxemburgo*, www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/04GMGallerano.htm

Matland, Richard E., *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, "Women in Parliament: Beyond Numbers",

Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance International IDEA, Ed. Azza Karam, 1998.

Mezzeti, Luca, "La forma de gobierno de las regiones con autonomía especial", en *Formas de gobierno y sistemas electorales: (la experiencia italiana y española)*, G. Ruiz-Rico Ruiz y S. Gambino (Coordinadores), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

Montero Alonso, José, Llera Ramo, Francisco José y Torcal Loriente, Mariano, "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Revista española de investigaciones sociológicas*, N. 58, 1992, pp. 7-56.

Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio, "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", *Sistemas electorales, Zona Abierta*, N. 110-111, 2005, pp. 279-348 (localizable también como *WorkingPaper*45/2005, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 9 y ss.).

Montero Gibert, José Ramon, *Non-voting in Spain: some quantitative and attitudinal aspects*, *Working Paper* N. 22, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1990.

Morales Pérez, Pilar y Alcántara Sáez, Manuel, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N. 72. Abril-Junio 1991, pp. 279-300.

Morell, Ocaña, L., "El estatuto de los miembros del Gobierno", *Documentación Administrativa*, n. 188, pp. 86 y ss.

Morrondo García, José María, «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», del Anexo núm. 2 del N. 1.538, X Legislatura, 1977; pp. 39 a 45.

Müller-Rommel, Ferdinand; Fettelschoss, Katia y Harfst, Philipp, "Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003)". *European Journal of Political Research*, Vol.43, 2004, pp. 869-893.

Navarro Beltrán, Enrique, "Reformas a la Constitución chilena", *Revista de Derecho Público / Edición Especial*, Chile, pp. 13-23.

Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", *Estudios Constitucionales*, Año 5, N° 2, Universidad de Talca, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2007, pp. 311-363

Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, 1993

Nohlen, Dieter, "La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, V, II, 2014 (número monográfico sobre "Los Derechos Electorales y la Representación Política", Coordinador Dalla Via, Alberto), pp. 3-22.

Nohlen, Dieter, "Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales", *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, México, 1999, pp. 115-138.

Nohlen, Dieter, "Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de los partidos políticos", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 605-622.

Nohlen, Dieter, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción", *Revista de Estudios Políticos*, n. 42, 1984, pp. 7 y ss.

Nohlen, Dieter, "Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), n. 34, julio-agosto 1983, pp. 61 y ss.

Nohlen, Dieter y Nohlen, Nicolas, *El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (La igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela)*, Revista de Derecho Público, *Editorial Jurídica Venezolana*, 109, enero-marzo, Caracas, 2007, pp. 7-26

Norris, Pippa, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems", *International Political Science Review*, July 1997, vol. 18 no. 3, pp.297-312.

Norris, Pippa, y Franklin, Mark, "Social Representation", *European Journal of Political Research*, Vol. 32, pp. 185-210.

Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, 2ª parte, cap. VII, *Revista de Occidente*, Madrid, 1958.

Ortiz, Javier y Embid, Julio, "¿Por qué reformar el sistema electoral?" *Zoom Político*, Ruiz-Rufino, Rubén, coord., Laboratorio de la Fundación Alternativas, N. 8, 2012.

Pascucci de Ponte, Enrico, "La reforma de la Constitución: un Estudio de Derecho constitucional comparado", *Saberes Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, volumen 1, 2003, Madrid, pp. 19 y 20.

Pastor Verdú, Jaime, "Movimientos sociales y democracia participativa", *Crítica*, N. 941, 2007.

Pattie, Charles y Johnston, Ron, "Power to the People Through 'Real Power and True Elections?'", *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, 2007, pp. 253 y ss.

Pérez Ayala, Andoni, "Transición política y reformas institucionales en Italia", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N. 95. Enero-Marzo 1997, pp. 182-183.

Pérez Royo, Javier, "Una anomalía española. La aversión a la reforma constitucional", *Claves de razón práctica*, N. 138, diciembre 2003.

Pérez Sánchez, Cristina, "Concepto de representación política y sistemas electorales proporcionales", *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense-2006*, N. 1, 2006

Pérez Serrano, Jáuregui, Nicolás, "*La disciplina parlamentaria*", *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, n. 2, 1996, pp. 449 y ss.

Pérez Serrano, Nicolás, Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, *Las ficciones en el Derecho Constitucional*, Madrid, 1948.

Pérez Alberdi, M. Reyes, "Efectos de las barreras electorales estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", *Revista de Derecho Político*, N. 52, 2001, pp. 357-401

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, "Comentario al artículo 68", *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Dir. Óscar Alzaga Villamil, Ed. Edersa, Madrid, 1996.

Picado León, Hugo, "Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral", *Revista de Derecho* electoral, Tribunal Supremos de Elecciones, San José de Costa Rica, N.6, Segundo Semestre 2008; pp. 17 y ss.

Peces Barba, Gregorio, Intervención en la Comisión de Asuntos constitucionales del Congreso de los Diputados, en el Diario de Sesiones, N. 93, de 20 de junio de 1978, p. 3.521.

Presno Linera, Miguel Ángel, "Aumento del número de diputados a 400 y rebaja del número mínimo a elegir en cada circunscripción a 1", *Debates constitucionales*, N. 6, 2004.

Presno Linera, Miguel Ángel, "El 15M y la democracia real", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N. 25, 2012, pp. 38-49.

Presno Linera, Miguel Ángel, "El origen del derecho electoral español: La Instrucción de 1810 y la Constitución de 1812", *Revista de derecho político*, Nº 82, (Ejemplar dedicado a: La Constitución Española de 1812), Universidad de Oviedo, 2011.

Presno Linera, Miguel Ángel, "Premisas para la implantación del voto electrónico en la LOREG", coord. Barrat i Esteve, Jordi y Fernández Riveira, Rosa María, 2011; págs. 33-54.

Pünder, H., "More Government with the People: The Crisis of Representative Democracy and Options for Reform in Germany", *German Law Journal*, Vol. 16, No. 04, September 2015, pp. 713-740.

Ramírez González, Victoriano; López, Adolfo; Antonio Palomares y Blanca L. Delgado, "Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 32, Julio 2013; pp. 117-141

Ramírez González, Victoriano, Palomares Bautista, Antonio, "El tamaño de las circunscripciones para el Congreso", UNED, *Revista de Derecho Político*, N. 63, 2005, pp. 41-56.

Rius Rull, Fernando, "Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas", en Reflexiones sobre Régimen Electoral General, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 719-739.

Reverte, Jorge M., "Desintegración de un régimen", *Memoria de la transición*, editado por Juliá, Santos, Pradera, Javier y Prieto, Joaquín, Ed. Taurus, Madrid, 2006, pp. 43-48

Robles, Antonio, "Coaliciones políticas y gobernabilidad", Matas Dalmases, Jordi (ed. lit.), Montabes Pereira, Juan (ed. lit.), Robles Egea, Antonio (ed. lit.), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

Rockström, Johan, y otros, "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Safe Operating Space for Humanity", *Ecology and Society*, Vol. 14, n. 2, 2009.

Rodon i Casarramona, Toni, "El sesgo de participación en el sistema electoral español", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, N. 126, 2009, pp. 107-125.

Rodríguez Jiménez, J.L., "Como rentabilizar los sentimientos xenófobos", *Crítica*, Núm. 925, 2005, pp.36-40.

Rodríguez Teruel, Juan, Giménez Gascón, Silvia, Jiménez Tomás, Cristina, Lleonart i Crespo, Julio, Tortosa Llopis, Francisco de Borja, *¿Favorecen los sistemas electorales gobiernos en mayoría o coaliciones de gobierno?*, p. 7, http://es.scribd.com/doc/56608506/Favorecen-los-sistemas-electorales-gobiernos-en-mayoria-o-coaliciones-de-gobierno#scribd 2011

Rodríguez-Aguilera de Prat, C., "Euroescepticismo y partidos radicales: ¿todos iguales?", *Ciudadanía europea y Democracia. La reforma del acta electoral y de los partidos políticos europeos*, G. Garzón, Clariana, (Ed.), Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 143-156

Rokkan, Stein, "Elecciones/sistemas electorales", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Dir. Sillas, David, Ed.: Aguilar, Madrid, vol. 4, 1974; pp. 174 y ss.

Rule, Wilma, Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies, *Western Political Quarterly*, V.40, N. 3, Sep. 1987.

Salvatore, Andò, "La partitocracia sin partidos en la Segunda República", *Revista Jurídica de los Derechos sociales*, Vol. 3, N. 1/2013, enero-junio, 2013, pp. 116-134.

Samuels, David y Snyder, Richard, "The Value of a Vote. Malapportionment in Comparative perspective", *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, pp. 651-671.

San Segundo Manuel, Juan Magín, "Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2014, N. 30, pp. 297-330.

Sanz Moreno, José Antonio, "El parlamentarismo en su encrucijada Schmitt *versus* Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia", *Revista de estudios políticos*, N. 162, 2013, pp. 113-148.

Sánchez Cornejo, David, "Los senadores reales y el debate sobre la organización territorial del estado en los trabajos parlamentarios de la Constitución de 1978", *La Transición a la democracia en España*, Guadalajara, Ed. CD-ROM, 2004; pp. 1-19.

Sánchez Muñoz, Óscar, "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 99, septiembre-diciembre (2013), pp. 161-200.

Santaolalla López, Fernando, "Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N. 53, Septiembre-Octubre 1986, pp. 36 y ss.

Santaolaya Machetti, Pablo, "La crisis del procedimiento electoral español", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 445-460.

Santaolaya Machetti, Pablo, "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado", *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, Madrid, pp. 451 y ss.

Santolaya Machetti, Pablo, "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, n. 53, sept.-oct., 1986; pp. 45-69

Serra Cristóbal, Rosario, UNED, La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 277-322

Serrano Maíllo, Mª Isabel, "¿Debe exigirse motivación a los acuerdos de concesión de indultos? Comentario a la Sentencia del pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo" de 20-11-2013, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 609-624

Simón Yarza, Fernando, "El proceso democrático ante el Tribunal Constitucional Federal alemán y otros casos de interés", *Revista General de Derecho Constitucional* 19, 2014

Solozábal Echevarría, "Una visión institucional del proceso electoral", *REDC*, n. 39, 1993, pp. 67 y ss.

Sotillo Buzarra, Javier y López Martín, Patricia, *El sistema electoral italiano*, Sitio Web de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en el sitio *web*: portal.uam.es.

Soto, Clyde, "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", en Barreiro, Line e Torres García, Isabel, *Igualdad para una democracia* incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009, pp. 38 y ss.

Spagna-Musso, Enrico, "Ciudadanos e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", *Revista Facultad de Derecho Universidad Complutense*, n. 15, Madrid, 1989, pp. 717-718

Tajadura Tejada, Javier, "Cambio político en Francia: ¿Hacia la VI República?", *Revista de Derecho Político*, n. 70, 2007, pp. 325 y ss.

Tavits, Margit, y Taavi Annus, "Learning to make votes count: The role of democratic experience". *Electoral* Studies, Vol. 25, 2006, pp. 72-90.

Thürer, D., "The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State", *Non State Actors as New Subjects of International Law. From the Traditional State Order towards the Law of the Global Community*, R. Hofmann (ed.), Berlin, 1999, pp. 37-58.

Torres del Moral, Antonio, La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo, UNED, Revista de Derecho Político, N. 74, enero-abril 2009, pp. 49-111.

Torres del Moral, Antonio, *Luces y sombras de nuestro sistema democrático*, VVAA, INTECCA UNED, Audio, 30/09/2012, en el sitio web de la UNED.

Trujillo, Gumersindo, "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", *Revista de Derecho Constitucional*, N. 2, 1981, pp. 9-55.

Urdánoz Ganuza, Jorge, "Ingeniería del Sufragio. Artimañas electorales *vs.* Valores democráticos", *Claves de Razón Práctica*, N. 180,2008, pp. 58-67.

Urdánoz Ganuza, Jorge, "La desigualdad del voto en España", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N. 13, 2009, (Ejemplar dedicado a: *Desafíos de la igualdad, Desafíos a la igualdad*, coord. Ruiz Miguel, Alfonso y Macía Morillo, Andrea), pp. 271-290.

Urdánoz Ganuza, Jorge, "La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 17, Octubre, 2007, pp. 113-154.

Vallés, Josep Mª, "Elección de los Diputados" en AA. VV., *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, p. 122.
Ventura Franch, Asunción, *Sistema Electoral y Género, Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 1999, pp. 379-404.

Verde, Rui, "El poder judicial en las Constituciones de Portugal y España", *Anuario de la Facultad de Derecho*, Vol. XXI, 2003, pp. 617-628

Vallespín Oña, Fernando, "El desconcierto socialista. Se busca cambiar las 'formas' como parte de una nueva relación entre el partido y la sociedad", El País, 20 de mayo de 2014,
http://politica.elpais.com/politica/2014/05/29/actualidad/1401385947_240842.html

Verge Mestre, Tània, "Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen*",* *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N. 123, 2008, pp. 123-150.

Verge, Tània, "Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº115, (2006), pp. 165-196.

Vidal Prado, Carlos, "El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N. 26, 2012, pp. 217-234.

Vidal Prado, Carlos, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Ed. Eunsa, Pamplona, 1993, p. 203

Vidal Prado, Carlos, *Luces y sombras de nuestro sistema democrático*, VVAA, INTECCA UNED, Audio, 30/09/2012, en el sitio web de la UNED

Ulrich Von Alemann, "Democracia de partidos y participación ciudadana. Tesis sobre la situación política tras las elecciones legislativas en la República Federal de Alemania de 5 de octubre de 1980", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 20. Marzo-Abril 1981, pp. 119-135

Yayo Herrero, Sagrario, "Bases para un nuevo contrato social", *Ecologista*, n. 83, invierno 2014/15, pp. 50-53.

III. DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES OFICIALES Y ENTIDADES RELEVANTES

Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria, Jueces para la Democracia, Foro Judicial Independiente, Unión Progresista de Fiscales y Asociación Profesional Independiente de Fiscales, Unión Progresista de Fiscales, *Comunicado conjunto sobre corrupción* (http://www.upfiscales.com/2014/11/comunicado-conjunto-de-5-asociaciones-fiscales-y-judiciales-condenando-la-corrupcion-y-pidiendo-regeneracion-democratica/

Banco Mundial, "Producto Nacional Bruto (PNB o GDP) en dólares actuales de EEUU" 2012 http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc

BEPS 1)- *El proyecto BEPS y los países en desarrollo: de las consultas a la participación*

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb (Federal Agency for Civic Education o Agencia Federal para la educación cívica), *Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten*, disponible en el sitio web http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all en inglés sobre la Agencia: http://www.bpb.de/die-bpb/138852/federal-agency-for-civic-education.

Cámara de los Comunes (Reino Unido), *Women in Parliament: a guide to the history of women's participation in Parliament and their representation in the historical collections*, Houses of Parliament, Plymouth City Council (Arts and Heritage), March 2015.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), Estudio N. 2.861. Barómetro de febrero 2011 (http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8_cis/

CIS, *Tres problemas principales que existen actualmente en España la clase política (Multirrespuesta %)*, octubre de 2014

Ciudadanos, *10 propuestas contra la corrupción y por la transparencia:* Sitio Web de Ciudadanos, https://www.ciudadanos-cs.org/10-propuestas-contra-la-corrupcion

Club de Roma, *Limits to Growth*, de Donella H. Meadowscover, Ed. Publisher Universe Books, 1972

Comisión de Estudio de la Asamblea de Madrid, *Dictamen sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid*, Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, N. 191, 11 de julio de 2004; pp. 2307/23086

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Informe sobre España, *Informe de 7 diciembre de 2010, publicado en 8 febrero de 2011, pág. 27;* localizable en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ENG.pdf

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales*, Bruselas, 18.3.2015, COM (2015) 136 final.

Comisión Europea, Leijenaar, Monique, *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*; Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales Unidad V/D.5

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general 23, adoptada por el, 16° período de sesiones, 1997, Naciones Unidas, Documento NU. A/52/38.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación Núm. 5, "Medidas especiales temporales", 1987, Naciones Unidas, Documento NU A/42/38)

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación Núm. 8, "Aplicación del art. 8 de la Convención", 1988, Naciones Unidas, Documento NU A/43/38

Consejo de Estado, *Informe sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009

Consejo de Estado, *Informe sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009.

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1413 *sobre igualdad de representación en la vida política*, 1999 (localizable en el Sitio Web del Consejo de Europa: http://www.coe.int)

Consejo de Europa, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, y *Directrices* adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria, (Venecia, 5-6 de julio de 2002), Estrasburgo, 23 de mayo de 2003, *CDL-AD (2002)023rev.*

Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Recomendación a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público*, adoptada el 12 de marzo de 2003.

Consejo de Europa, *Memorando Explicativo* sobre la *Recomendación a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público*, adoptada el 12 de marzo de 2003.

Cornell University Law School https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1580.ZS.html

Declaración de Lima de 1977, auspiciada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Dinamarca, Sitio Web Oficial, http://denmark.dk/es/sociedad/gobierno-y-politica/, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The%20Parliamentary%20Electoral%20System%20in%20Denmark_samlet%20pdf.ashx

Economist Intelligence Unit de 2011, puede verse en www.eiu.com, 2012

Expansión, Unidad Editorial Información Económica S.L., 2015, http://www.expansion.com/diccionario-economico/desviacion-tipica.html

Fundación FOESSA y Cáritas, *Precariedad y Cohesión Social. Análisis y Perspectivas*, Comité Técnico de la Fundación FOESSA, coordinación, Colección Análisis y perspectivas, N.: 3, 2014

Global Peace Index 2015, del Institute for Economics and Peace, disponible en su página web http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf.

Grupo Mixto, a instancias de UPyD, Proposiciones de Ley, nº 99-1, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura,Serie B, de 25/04/2008

Gehring, Markus, *The German Constitutional Court's Latest Decision on European Elections: No Protection Needed*, Int'l J. Const. L. Blog, February 28, 2014, puede verse en http://www.iconnectblog.com/2014/02/the-german-constitutional-courts-latest-decision-on-european-elections-no-protection-needed

Grupo Parlamentario Popular, *Proyecto de Reforma Electoral GPP de junio de 2014*, http://es.scribd.com/doc/233069189/Proyecto-de-Reforma-Electoral-GPP-Junio-2014#scribd.
http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do.
http://www.oecd.org/ctp/estrategia-fortalecimiento-paises-en-desarrollo.pdf. 2) *Plan contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios -base erosion and profit shifting* (*BEPS*)- en la red: http://www.aedf-ifa.org/FicherosVisiblesWeb/Ficheros/Fichero79.pdf.

Índice de Percepción de la Corrupción 2014 de Transparency International, la Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país; disponible en su página web, http://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2014/tabla_resultados_ipc_2014.pdf

Intermon-Oxfam, "El verdadero coste de la austeridad y la desigualdad. Estudio del caso: Reino Unido", septiembre, 2013, OXFAM INTERMON.
Israel, "Proposals for Electoral Reform in the Knesset", sitio web de la *Knesset English Homepage*, Copyright 2008, The State of Israel, http://knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_shi.htm

IU, Programas electorales, sitio *web*,www.izquierda-unida.es
Jueces para la Democracia (http://www.juecesdemocracia.es/txtComunicados/2014/22octubre14.html

Melbourne Mercer Global Pension Index producido por the Australian Centre for Financial Studies and partnered with Mercer, with the Index funded by the Victorian State Government, puede verse en su sitio web http://www.globalpensionindex.com/overall-index-results/ .

Ministerio de Política Territorial, *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*, Secretaría General Técnica, 2009, p. 10. García Fernández, Paulino, *Población de hecho en los municipios de España (1900-1991)*, Obra social de la Confederación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1994.

Ministerio de Política Territorial, *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*, Secretaría General Técnica, 2009, p. 10. García Fernández, Paulino, *Población de hecho en los municipios de España (1900-1991)*, Obra social de la Confederación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1994.

monografias.com S.A., http://www.monografias.com/trabajos89/desviacion-estandar/desviacion-estandar.shtml

NACIONESUNIDAS:

- Doc., "Inequality between men and women in the sharing of power and decision-making at all levels", *From Nairobi to Beijing; Second Review and Appraisal of the Implementation of the Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, Nueva York, United Nations Press, 1995

-Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

Observatorio de Procesos Electorales, Clavijo Romero, Bibiana Andrea y Flórez Henao, Javier Andrés, Dirección, Ana Beatriz, Franco-Cuervo, *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*, Documento elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad

de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, noviembre de 2007, 2008, Bogotá.

OCDE:

- Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty", 2013, Cfr. en su sitio web http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf.

- *Government at a Glace* de la OCDE, publicado el 21 de mayo de 2015, https://www.oecd.org/spain/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Spain.pdf

- *Income Inequality Update*, OCDE, Jun, 2014.

OSCE, *España. Elecciones Generales anticipadas. 20 de noviembre de 2011*, Varsovia, 17 de febrero de 2012, Informe Final de la Misión de Evaluación de Elecciones de la OSCE/ODIHR, localizable en http://www.osce.org/es/odihr/88488?download=true

Oxfam, Informe sobre Desigualdad, 30/10/2014 (http://es.scribd.com/doc/244905895/Informe-de-Oxfam-Sobre-Desigualdad).

Parlamento Europeo, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Documento de trabajo, Serie derechos de la mujer, W-10, Ed. Parlamento Europeo, marzo 1997.

Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo, Sistemas electorales de cuotas de género y su aplicación en Europa, septiembre de 2008

Partido Popular, *Setenta medidas contra la corrupción*, sitio web del Partido Popular de As Pontes, http://www.ppaspontes.es/70-medidas-contra-la-corrupcion/

PNUD:

- *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Washington 1993, p. 4; localizable enhttp://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Washington 2002, en especial, pp. 69; localizable enhttp://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2011.Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, Washington 2011; localizable en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf.

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Washington 2014; localizable en

http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf

- *La reforma del sistema electoral chileno*, Washington, 2009; localizable en http://www.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/reforma-del-sistema-electoral-chileno.html

- *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la Práctica*, Washington, 2004; localizable en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/Electoral%20Systems%20and%20Processes%20Practice%20Note_2004_Spanish.pdf

- *Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*, PNUD, Nueva York, 2014.

PSOE, *Programa electoral para las elecciones europeas de 2014* (http://europeas2014.psoe.es/programa/medidas).

Transparencia Internacional, http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/eu-integrity-study/

Triennial Review Report: Boundary Commissions for England, Northern Ireland, Scotland and Wales. Reviewing the function, form and governance of the Boundary Commissions, March 2015, disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417988/Boundary_Commission_Triennial_Review_26_March_2015.pdf

UE, Portal de Transparencia de la UE en http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm
Unión Interparlamentaria:
- *Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años*, Sitio web: www.ipu.org

- *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*, Ginebra, 1997

The Journey From Census To The United States Supreme Court, Pennsylvania's congressional redistricting saga, Shorey, Linda J., Kirkpatrick & Lockhart.

Tribunal Supremo de los EEUU, http://www.supremecourt.gov/

Van Deth, Jan W., "Interest in Politics", en M. Kent Jennings, Jan W. Van Deth, Samuel H. Barnes, Dieter Fuchs, Felix J. Heunks, Ronald F. Inglehart, Max Kaase, Hans-Dieter Klingemann y Jacques J. A. Thomassen (eds.), Continuities in Political Action: a Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1990.

IV. JURISPRUDENCIA

ESPAÑA: SENTENCIAS

STC 20/1990, de 15 de febrero. Recurso de amparo n. 1.503/1987, contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y contra la Sentencia de la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional, sobre libertad ideológica y pluralismo político

STC 74/1982, de 7 de diciembre, sobre el pluralismo y las televisiones privadas y el pluralismo. La «televisión privada» no está necesariamente impuesta por el art. 20 de la Constitución, aunque no está tampoco constitucionalmente prohibida. Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política que puede adoptarse, dentro del marco de la Constitución, por la vía de una ley orgánica en la medida en que afecte al desarrollo de algunos de los derechos constitucionales del art. 20 (art. 81 de la C.E.), es decir, que, en todo caso, deben ser respetados los principios de libertad, igualdad y pluralismo político. Sólo esta Ley podrá tratar el conjunto de los problemas suscitados y darles una solución armónica

STC 10/1983, 21 de febrero. Recurso de Amparo nº 144/1982 sobre procedimiento contencioso electoral. Al igual que en cualquier otro procedimiento judicial, cabe alegar siempre la violación de derechos fundamentales, aunque para la protección de éstos exista un procedimiento específico. La jurisdicción constitucional no es la sede idónea para atacar la corrección estatutaria de los acuerdos de expulsión adoptados por un partido político, pues los actos de un partido político no son actos de un poder público. Los partidos políticos no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legítima sólo en función de la libre aceptación de sus estatutos, y por consiguiente sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y por tanto, titulares de una función pública, a la que no puede poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término

STC 75/1985, de 21 de mayo, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha por la que se rebajan el número de diputados

STC 72/1989, de 20 de abril, publicada en el BOE, n. 121, de 2 de mayo de 1989. Recurso de amparo núm. 1.117/87, contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Las Palmas de proclamación de candidatos al Parlamento de la Comunidad, han sido partes la Asamblea Canaria. Izquierda Nacionalista Canaria y Centro Democrático.

STC 167/1991, de 19 de julio de 1991, sobre el Recurso de amparo electoral 1.503/1991 contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en referencia a la vulneración de los artículos 23.2 y 14 CE por posible nulidad de los votos indebidamente convalidados.

STC 116/1999, de 17 de junio, sobre familia y pluralismo. Recurso de inconstitucionalidad 376/1989. Promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, de Técnicas de Reproducción Asistida.

STC 107/2003, de 2 de junio. Recurso de amparo 4307-2001 frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su demanda contra la Secretaría de Estado para la Administración Pública sobre nombramiento de funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social por supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la prueba y a acceder en igualdad a las funciones públicas: impugnación de las bases de la convocatoria; distribución provincial de las plazas convocadas, valoración como mérito de previos servicios a la Administración.

STC 129/2007, de 4 de junio. Recurso de amparo 1266-2003 frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, en apelación, desestimó su recurso contra el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón sobre convocatoria de plazas de medio ambiente en Teruel y Huesca. Vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas: exclusión de los docentes de la provisión de puestos de trabajo en la Administración pública (STC 48/1998).

STC 193/1989, de 16 de noviembre. Recurso de amparo n. 1.085/1987, interpuesto contra el Acuerdo de la Junta electoral Provincial de proclamación de Diputados electos de la Asamblea Regional de Murcia de 22 de junio de 1987. Con relación a la Ley Electoral de la Región de Murcia, que en su artículo 13 establece cinco circunscripciones y prescribe en su artículo 15 que «no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región».

STC 32/1985, de 6 de marzo. Recurso de amparo n. 573/1984, interpuesto contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, confirmado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sobre constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

STC 85/1986, de 25 de junio, En el recurso de amparo núm. 639 de 1985, contra la Sentencia de la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso sobre denegación de inscripción en el Registro de Asociaciones Políticas del Partido Comunista de Aragón y contra el Acuerdo del Ministerio del Interior de 16 de febrero de 1981, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Jefatura del Registro de Partidos Políticos de la Dirección General de Política Interior de 17 de octubre de 1980.

STC 19/2011, de 3 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad n. 270-2008, interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Han sido parte y formulado alegaciones las Cortes y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

STC225/1998, de 25 de noviembre de 1998, relativa al Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

STC 193/1989, de 16 de noviembre. Recurso de amparo 1.085/1987 contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de proclamación de Diputados electos de la Asamblea Regional de Murcia.

STC 225/1998, de 25 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.324/97, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias. Han comparecido el Abogado del Estado, el Parlamento y Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias.

STC 83/2000, de 27 de marzo. Recurso de amparo n. 1193/97 contra la Orden del Consejero de Educación, Universidad e Investigación del Gobierno Vasco de 15 de octubre de 1993 por la que se hace pública la lista de aspirantes que han superado los procesos selectivos para el ingreso en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas en el País Vasco y contra la Orden del mismo Departamento de 4 de mayo de 1993 por la que se convocaron estas pruebas. Ha sido parte la Administración General del País Vasco y ha intervenido el Ministerio Fiscal.

STC140/2004, de 13 de septiembre de 2004. Recursos de amparo 3929-2001 y 3931-2001 (acumulados)promovidos por Compañía de Abastecimiento de Aguas Potables de La Manga del Mar Menor, S.A., contra dos Sentencias de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

STC, 60/1995, de 17 de marzo. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.536/1994 Y 2.859/1994, en relación, respectivamente, con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, que da una nueva redacción al artículo 15.1 de la Ley de los Tribunales de Menores, aprobada por decreto 11 de junio de 1948.

STC 37/1982, de 16 de junio. Recurso de amparo núm. 216/1981 contra dos resoluciones, de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, y de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, y en solicitud de que se le conceda oportunidad de formular demanda en el recurso contencioso-administrativo núm. 30/1981, así como que se le indemnice por dilación indebida en procedimiento judicial, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal y la Generalidad de Cataluña

STC44/1985, de 22 de marzo. Recurso de amparo n. 591/1984 contra la denegación por la Providencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Ávila, del recurso de súplica interpuesto contra el Auto de dicha Sala de 28 de junio de 1984, que ordenó procesar a los recurrentes en amparo. Comparece representación de la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Ávila

STC 137/1994, de 9 de mayo. Recurso de amparo 2.573/91. Imparcialidad del juzgador; en relación con la STC 104/2001 y la STC 47 / 1982.

***Sentencia del Tribunal Supremo** 1.474, de 10 de julio de 2014

JURISPRUDENCIA EN ALEMANIA

Sentencia del TCA, BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07.

Sentencia del TCA, BVerfG 2 BvC 3/96, 10de abrilde1997 (Grundmandatsklausel)

Sentencia del TCA, BVerfG 2 BvR 9/56, 3.de julio de 1957 (Listenwahl)

Sentencia del TCA, BVerfG 7

Sentencia del TCA, BVerfG 95

Sentencia del TCA, BVerfGE 1, 208, de 5 de abril de 1952)

Sentencia del TCA, BVerfGE 16, 130

Sentencia del TCA, BverfGE 95, 335 de 27 de abril de 1997

Sentencia del TCA, BVerfGE, de 29 de septiembre de 1990, 82 (1991)

Sentencia del TCA, 26 de febrero de 2014 (ZweiterSenat)

Sentencia del TCA BverfGE 30, 227 (246)

Sentencia del TCA BverfGE 7, 99 (107)

Sentencia del TCA de 26 de febrero de 2014

Sentencia del TCA de 9 de noviembre de 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10

Sentencia del TCA de 23 de enero de 1957, BVerfGE 6, 84

Sentencia, del TCA de 3 de julio de 2008, BVerfG 2 BvC 1/07 y 2 BvC 7/07.

Sentencia, del TCA de 5 de abril de 1952, BVerfGE 1, 208,

TCA 2 BvC 3/11

TCA 2 BvE 10/13

TCA 2 BvE 12/13

TCA 2 BvE 2/13

TCA 2 BvE 5/13

TCA 2 BvE 6/13

TCA 2 BvE 7/13

TCA 2 BvE 8/13

TCA 2 BvE 9/13

TCA 2 BvR 2220/13

TCA 2 BvR 2221/13

TCA 2 BvR 2238/13

TCA 2 BvC 3/11

JURISPRUDENCIA DE ESTADOS UNIDOS

Cox v. Larios, 542 U.S. 947 (2004)

Baker v Carr 369 U.S. 186 (1962)

Bush v. Vera, 517 U. S. (1996)

Davis v. Bandemer, 478 U. S. 109 (1986)

Easley v. Cromartie, 532 US 234 (2001),

Eu. v. San Francisco County Democratic Central Comm, 489 U.S. 214 (1989)

Gaffney v. Cummings, 412 U.S. 735 (1973)

Johnson v. De Grandy, 512 U. S. 997 (1994)

Karcher v. Daggett, 462 U.S. 725 (1983)

Kircpatrick v. Preisler, 394, U.S., 526, 530-531 (1969)

League of United Latin American Citizens et al. v. Perry, Governor of Texas, 548 U. S. (2006)

Mahan v. Howel 410 U.S. 315, (1973)

Maryland v. Tawes, 377 U.S. 565 (1964)

Miller v. Johnson, 515 U. S. 900 (1995)

Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964)

Shaw v. Reno, 509 U.S. 630 (1993)

Thornburg v. Gingles, 478 U. S. 30, (1986)

U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995).*Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267 (2004)

Vieth v. Jubelirer, 541 U.S. 267 (2004)

Voinovich v. Quilter, 507 U.S. 146, (1993)

Wesberry v. Sanders, 376, U.S. 1, 7 (1964)

Wise v. Lipscomb, 437 U. S. 535 (1978)

*** Tribunal del Distrito de Texas** *Shannon Perez, v. State of Texas*, (United States District Court Western District of Texas)

JURISPRUDENCIADEL TRIBUNAL SUPREMO DE CANADÁ

Libman v. Québec Supreme Court Report 569 (1997)

Harper v. Canada Supreme Court Reports 827 (2004)

Figueroa v. Canada (2003) *Supreme Court Reports* 912.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH):

-Sentencia del TEDH de 10/4/2003

-Sentencia del TEDH de 28 de junio de 1981, en el asunto *Le Compte, Van LeuvenyMeyere*

-Sentencia del TEDH, 1 de octubre de 1982, en el asunto *Piersack*

V. NORMAS Y LEGISLACIÓN

Normativa internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1948

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, San José de Costa Rica, de 1969

Convención Europea de Derechos Humanos, Roma, 1950

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, Nueva York, 1979

Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), Consejo de Europa, Estrasburgo 1995

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, 1948

OSCE:

- *Documento de Copenhague*, OSCE, 1990

Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, Nueva York, 1966

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, Nueva York, 1966

Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales se publica en el BOE, N.11, de 12 de enero de 1991

Unión Europea:

- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva

2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, *DOUE*, N. 141.

- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, *DOUE*, N. 141.

- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, *DOUE*, N. 141.

- Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE, *DOUE* 11/03/2011.

- Directiva 2014/107/UE, el 9 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE, publicada en *DOUE* L 359/1 de 16/12/2014

VI. ARTÍCULOS DE PRENSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

"Análisis visual de las elecciones catalanas. Ganar en votos, pero no en escaños", 29/09/2015,
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/28/catalunya/1443462279_344568.html

"El Parlamento italiano aprueba la reforma electoral impulsada por Silvio Berlusconi", *El Mundo*, el 14 de diciembre de 2005,

"La Cámara Baja italiana aprueba la reforma electoral", *El Economista*, http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/5614094/03/14/La-Camara-Baja-italiana-aprueba-la-reforma-electoral.html#.Kku8NC5aCFiemGH

"La imputación de Chaves y Griñán en los ERE calienta la campaña andaluza", *El País*, 18 de febrero de 2015

Casqueiro Badalona, Javier, "El bipartidismo se asienta pero una mayoría de ciudadanos quiere pactos", *El país*, Política, 21 de septiembre de 2014, datos localizables en el sitio web http://elpais.com/elpais/2015/09/20/media/1442753500_929144.html

Costas Comesaña, Antón, "La desigualdad asesina la democracia", *El País*, domingo 2 de noviembre de 2014, Negocios.

Deutsche Welle: http://www.dw.de/25-millones-de-electores-participaron-en-primarias-socialistas-en-francia/a-15452082

Fariza, Ignacio, "Farage se ade lanta a Le Pen y reedita grupo propio en la Eurocámara", El País, 18 de junio de 2014, http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/18/actualidad/1403114934_695952.html

Gómez, J. y Garea, F., "España no es Alemania", disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/09/28/actualidad/1380381480_989199.html, *El país*, Política, 29.

http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/14/internacional/1134561835.html.

Italia, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, n. 192, p. 25 http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista192/25.pdf.

Jiménez Villarejo, Carlos e Iglesias Turrión, Pablo, "Podemos contra los paraísos fiscales", El País, 1 de noviembre de 2014, p. 35

Krugman, Paul en su artículo, "Pepperoni Turns Partisan", *The New York Times*, 6 de marzo de 2015, p. 29.

La Vanguardia, 17 de julio 2013, http://www.lavanguardia.com/politica/20110903/54198124178/la-viabilidad-de-las-propuestas-indignadas-sobre-un-nuevo-sistema-electoral.html

Lowther, Ed y Thornton, Charlotte, "Election 2015: Number of women in Parliament rises by a third", *BBC News*, 8 May 2015, http://www.bbc.com/news/uk-politics-32601280

Lowther, Ed y Thornton, Charlotte, "Election 2015: Number of women in Parliament rises by a third", *BBC News*, 8 May 2015, http://www.bbc.com/news/uk-politics-32601280

Montes Rojas, Rocío, *El País*, 16 de julio de 2013, p. 6, Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/15/actualidad/1373921102_194340.html

Montes, Rocío, "Chile reforma el sistema electoral heredado de Pinochet 21 de enero de 2015", http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/21/actualidad/1421808746_668476.html

Naím, Moíses, "¿Qué le pasa a la política?", *El País*, 29 de octubre de 2014, p. 35

Pérez Royo, Javier, "Educación Constitucional. La reforma es necesaria no porque la Transición fue un fracaso, sino porque fue un éxito", *El País*, 20 de febrero de 2015

Riestra, Laura, "Las claves de las elecciones en Israel", EL PAÍS, Internacional, 17/03/2015 http://www.abc.es/internacional/20150317/abci-claves-elecciones-israel-201503160830.html

Sans Mora, G. Berlín, 27/09/2009, http://www.publico.es/internacional/255521/los-escanos-adicionales-pueden-decidir-los-comicios

Seco Cebrián, Raquel y Blanco Rodríguez, Patricia, "La reforma constitucional de PP y PSOE sale con el desplante del resto", *El País*, 2 de septiembre de 2011, http://politica.elpais.com/politica/2011/09/01/actualidad/1314908434_185525.html

Tajadura, Javier, "La reforma del Consejo General del Poder Judicial", *DiarioVasco.Com*, 6 de febrero de 2012, http://www.diariovasco.com/v/20120206/opinion/articulos-opinion/reforma-consejo-general-poder-20120206.html

Vallespín Oña, Fernando y García Delgado, José Luis, "Pactos por un nuevo futuro", *El País*, 29 de octubre de 2014, p. 35.

Vega, José, "Presidenta Bachelet promulga ley que sustituye el sistema electoral binominal", http://www.24horas.cl/politica/presidenta-bachelet-promulga-ley-que-sustituye-el-sistema-electoral-binominal-1647365