

# El sistema electoral en España: la necesidad de un cambio

M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez \*

*Desde los más diversos ámbitos se viene reclamando una adaptación, cuando no transformación, de nuestras instituciones administrativas y políticas. Un grupo de profesores de la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas postula en este artículo una puesta al día de nuestro sistema electoral tanto en el Congreso de los Diputados cuanto en el Senado.*

## 1. Introducción

Recientemente se ha publicado por el Senado un estudio titulado «Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política», coordinado por las profesoras Álvarez Vélez y Alcón Yustas, de la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas, y en el que han participado además los profesores Correas Sosa, Méndez López, De Montalvo Jääskeläinen y Veiga Copo. El estudio consta de dos partes.

En la primera parte, «Sistemas electorales y pluralismo político»,

---

\* Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas.

se aborda el sistema electoral del Congreso de los Diputados y se hace un estudio acerca del Senado. Se incluye también un capítulo en el que se trata el multipartidismo desde la óptica del Derecho Constitucional comparado y, por último, se analizan los mecanismos de control de los Partidos Políticos en España.

La segunda parte, «Comunidades Autónomas y participación política», ofrece una aproximación a la realidad política de cada Comunidad Autónoma, incluyendo las de las Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla, a partir del proceso de descentralización desplegado durante la transición y al amparo de la Constitución de 1978. Cada capítulo tiene una estructura similar, de modo que tras algunas referencias históricas, y el proceso autonómico de acceso a la autonomía que supuso la elaboración del Estatuto, se ofrece un análisis de los resultados electorales en las Legislaturas autonómicas.

La obra ofrece una panorámica sobre los resultados electorales en cada Comunidad Autónoma con referencia a los partidos regionalistas, por lo que es de plena actualidad, al haberse celebrado recientemente elecciones autonómicas en casi todas las Comunidades, lo que supone que haya que replantearse nuevamente el papel de los

partidos, la importancia que tiene adoptar un sistema electoral u otro... En definitiva, que las decisiones que afectan a todo nuestro sistema político constitucional suponen una representación u otra en las Asambleas.

Desde que se aprobó la Constitución en el año 1978 hay varias cuestiones que quedan sin resolver y sobre ellas, y al hilo de esta investigación es necesario realizar un breve análisis.

## **2. La representación en las Cortes Generales**

En primer lugar, es esencial hablar de la estructura de las Cortes Generales. La Constitución optó por un modelo bicameral, una Cámara baja, Congreso de los Diputados en la que estuviera representada la población de forma proporcional y una Cámara alta, Senado que representara la división territorial.

Sobre el Congreso de los Diputados la Constitución permitía que el número de diputados oscilara entre trescientos y cuatrocientos, y que se asignara un número mínimo por provincias, siendo posteriormente la Ley Orgánica de Régimen Electoral (LOREG) la que estableciera el número fijo de trescientos cincuenta diputados, dos como mínimo inicial por provin-

cia, salvo Ceuta y Melilla que eligen uno cada una. Los diputados se eligen mediante un sistema proporcional, la regla D'Hondt, al igual que sucede para la elección de los diputados autonómicos.

En la práctica el sistema proporcional está lejos de serlo. Es preciso aclarar esta afirmación. Desde el punto de vista de la fórmula electoral empleada, la regla D'Hondt, no cabe ninguna duda de que el sistema electoral es proporcional. Sin embargo, si nos atenemos a los efectos del sistema, esto es a la proporción votos-escaños, el empleo en España de la fórmula D'Hondt ha causado consecuencias claramente contrarias a las que debería haber producido un sistema proporcional, acercando así nuestro sistema más a uno mayoritario.

Por una parte, el número de partidos que obtienen escaño es muy reducido y, por otra parte, los electores utilizan cada vez con más frecuencia lo que consideran «voto útil»; esto es, que el ciudadano vota a un partido no por convencimiento de su programa electoral, sino por oposición clara a otro partido, valorándose las posibilidades electorales de forma negativa, no positiva. De esta manera, se ha favorecido la existencia de grandes partidos o coaliciones, en virtud de lo cual España se ha convertido en un país casi bipartidista.

Además, gracias a la fórmula elegida, unida al hecho de que la circunscripción electoral sea provincial, han tenido acceso al Congreso los partidos regionalistas o nacionalistas, que ya en varias legislaturas han sido la llave de la gobernabilidad, perjudicándose claramente los derechos de los ciudadanos. Este último punto es el que sin duda ha acarreado las críticas desde ámbitos políticos y sociales, puesto que desde los ámbitos académicos la respuesta del sistema electoral no es la que exige necesariamente su reforma. Pero también es importante resaltar que los resultados de nuestro sistema electoral han sufrido grandes modificaciones a lo largo de los años.

Así en las primeras elecciones democráticas, celebradas el 5 de junio de 1977, en virtud de las previsiones del Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, ya se utilizaba la fórmula D'Hondt, que posteriormente recogería la LOREG. Estas primeras elecciones demostraron la capacidad integradora del sistema electoral diseñado, puesto que obtuvieron una representación parlamentaria bastante ajustada a sus expectativas tanto la derecha, el centro, como los socialistas, los comunistas y los nacionalistas vascos y catalanes. Esta pluralidad parlamentaria fue fundamen-

tal para facilitar una elaboración realmente consensuada de la Constitución.

Poco a poco, al ir perdiendo su importancia algunos partidos políticos y al acrecentarse las diferencias entre derecha e izquierda, los dos grandes partidos nacionales suponen las opciones por la que se decantan el mayor número de votantes. Así, en las últimas elecciones celebradas en 2008, las candidaturas del Partido Socialista Obrero Español y las del Partido Popular obtuvieron unidas un 83,81% de los votos, lo que avala la afirmación de que nuestro sistema, hoy por hoy, es claramente bipartidista. Por ello, se habla hoy de la necesidad de proceder a la reforma de nuestro sistema electoral, y aunque puedan estar en juego múltiples cuestiones, nos referiremos únicamente a dos propuestas, que no afectarían al contenido de la Constitución, no siendo por ello necesaria su reforma, pues la adopción de otro sistema que no fuera proporcional, sí exigiría la reforma de la Constitución.

La primera propuesta de modificación que creemos relevante, hace referencia a la reducción de la representación mínima inicial por provincia a un diputado y la elevación de la composición del Congreso a cuatrocientos diputados, lo que conseguiría acortar las dis-

tancias entre unas y otras provincias, aproximándonos al ideal de la proporcionalidad. De hecho, la proporcionalidad sólo se presenta clara en circunscripciones grandes, como Barcelona o Madrid, y esencialmente mayoritaria en circunscripciones pequeñas, como Soria o Teruel. La segunda propuesta sería la eliminación o supresión de la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, entendiendo que ésta carece de virtualidad en la práctica, puesto que los escaños se reparten generalmente entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera.

Sobre el Senado, la Constitución señala que es la «Cámara de representación territorial» lo que justificó en su momento que se optara por unas Cortes bicamerales. Así, se pretendía que el Senado reflejara la estructura territorial del Estado, que representara a provincias y Comunidades Autónomas, lo que justifica la doble procedencia de los senadores.

Por una parte, el grupo de doscientos ocho senadores provinciales son elegidos directamente por los ciudadanos mediante un sistema mayoritario aplicado, como regla general, sobre circunscripciones plurinominales de base pro-

vincial. De este modo, en cada una de las provincias peninsulares se eligen directamente, con independencia de su población, cuatro Senadores. En las provincias insulares se eligen, por el mismo sistema mayoritario, tres Senadores en cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno en las restantes (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma). Asimismo en las ciudades de Ceuta y Melilla cada una de ellas eligen dos Senadores. Por otra parte, los senadores autonómicos son designados por las Comunidades Autónomas, a razón de un senador cada Comunidad y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo efectuar la designación, por el procedimiento establecido en su propia legislación, a la Asamblea Legislativa de cada Comunidad Autónoma. En la actualidad, y pendiente de constituirse las Asambleas de varias Comunidades Autónomas, este grupo está formado por cincuenta y seis senadores.

En todo caso en el momento de aprobarse el texto constitucional se desconocía el alcance de lo que llegarían a ser las Comunidades Autónomas, de ahí que el grupo más numeroso lo constituyan los Senadores que representan a las

provincias. Ni siquiera en ese momento se sabía, ni se podía prever, el modelo en que se iba a convertir España, aunque sí se pretendía integrar la ideología nacionalista en las Cortes, considerando que quizás sólo dos o tres Comunidades Autónomas aportarían Diputados y Senadores pertenecientes a partidos no estatales. Sin embargo, a lo largo de los años se ha apreciado en el Senado que la presencia de partidos regionalistas ha sido escasa, lo que en principio es una contradicción con su configuración constitucional como Cámara de representación territorial. Las Comunidades con partidos propios a lo largo de todo el período han sido el País Vasco y Cataluña. Las restantes (Canarias, Aragón, Galicia, Navarra y Valencia) han tenido una presencia esporádica en la Cámara.

En cualquier caso, el problema del bicameralismo en nuestro sistema constitucional es que el Senado ha quedado minusvalorado en su actuar y no es una Cámara de representación territorial ni se le dan funciones esenciales en relación a provincias y Comunidades Autónomas, pues esto sería esencial para que su naturaleza respondiera a su definición constitucional. Evidentemente, la inoperancia del Senado como «Cámara de representación territorial» se hizo pron-

to patente, tanto en el orden político como ante la opinión pública.

Probablemente, intentar adecuar el Senado a una cámara territorial similar a la que existe en otros Estados europeos sólo se lograría dando por culminada la implantación del Estado de las Autonomías y considerando cerrado el Título VIII de la Constitución. Esto exigiría la revisión del artículo 69 de la Constitución, que no parece políticamente adecuada, estando aún pendientes algunas reformas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron por las vías extraordinarias previstas en la Constitución. Parte de la doctrina ha considerado muy conveniente esta reforma constitucional, de tal manera que la Cámara alta se convierta en un órgano de representación territorial, potenciando además sus funciones constitucionales, y entre otras otorgándole preeminencia en el proceso legislativo de aquellas leyes que afecten al ámbito autonómico.

Dejando al margen lo relativo a las funciones de la Cámara y centrándonos únicamente en su composición, es lugar común la referencia al modelo alemán, puesto que los miembros del Bundesrat son también miembros de los Gobiernos del respectivo Lander y actúan en su nombre y disponen del número de votos que tengan asignados.

Otra opción más práctica sería que todos los miembros del Senado fueran elegidos por los Parlamentos Autonómicos. Un modelo próximo al austríaco, ya experimentado en nuestro país, aunque la experiencia esté circunscrita a un porcentaje no mayoritario de los Senadores.

Así, se sustituiría la circunscripción provincial por la autonómica, que resulta inicialmente más adecuada en un sistema como es el español. Es sabido que en circunscripciones grandes los partidos minoritarios tienen más posibilidades de obtener escaño, lo que seguramente facilitaría la representación en el Senado de partidos regionalistas y nacionalistas. Las dificultades surgirían debido al mapa autonómico ya definido, puesto que las diferencias del territorio y la población entre Comunidades, podrán atentar gravemente al principio de igualdad, una cuestión no fácil de resolver mediante correctores del sistema.

La propuesta se concreta en optar por un Senado representado exclusivamente por los senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas con la necesaria compatibilidad entre las dos actas parlamentarias. Resulta conforme al principio democrático constituir una segunda Cámara a través de

elecciones generales, pero el pueblo español ya está democráticamente representado en el Congreso de los Diputados. Lo que el Senado debe aportar al sistema constitucional es el cauce para el entendimiento y la toma de decisiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí. Por otra parte, la participación en el procedimiento legislativo, permitirá a los representantes de las autonomías transformar en enmiendas sus posturas sobre materias de titularidad estatal.

Con estas modificaciones se daría el último paso hacia un Estado federal formal, del que por otra parte no estamos muy alejados y la reforma habrá de ir en el sentido de convertir al Senado en el portavoz de las demandas de los futuros Estados federados.

### 3. La representación en las Asambleas de las Comunidades Autónomas

A partir de los criterios señalados en el texto constitucional se organizó la división de España en diecisiete Comunidades Autónomas, dotadas de una Asamblea elegida por sufragio universal. La elección se hizo progresivamente, iniciándose con las elecciones autonómicas del País Vasco y de Cataluña

celebradas a principios de 1980. Posteriormente se eligieron las Asambleas de Galicia y de Andalucía, en 1981 y 1982 respectivamente. Estas cuatro regiones son las que se denominan nacionalidades históricas. La elección de las trece Asambleas restantes se llevó a cabo a partir de las elecciones autonómicas que se celebraron junto a las elecciones locales en 1983.

Uno de los elementos básicos de la armonización del proceso de descentralización político del Estado fue precisamente la adopción de un sistema electoral similar en todo el territorio, ya que la elección de los parlamentos autonómicos (aunque varíen en cuanto al número de diputados) se rige por el mismo sistema de distribución de escaños por circunscripciones que se adopta para la elección de los diputados en el Congreso. Cada Comunidad Autónoma puede elaborar su propia Ley Electoral que debe adecuarse en sus procedimientos básicos con la LOREG y en todos los casos la legislatura es de cuatro años. Todas las Comunidades Autónomas, salvo Cataluña, tienen su propia Ley electoral optando por el sistema D'Hondt en cumplimiento de las previsiones constitucionales de adoptar un «sistema de representación proporcional», y en todos los ca-

Los sistemas se utilizan listas cerradas y bloqueadas, como en el Congreso. La convocatoria de elecciones es competencia del Presidente de la Comunidad, pero como regla general desde 1981 se celebrarán el último domingo de mayo cada cuatro años con las excepciones de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, que tienen su propio calendario electoral.

En cuanto a los resultados electorales, celebrados en mayo de 2011, en algunas Comunidades Autónomas el bipartidismo de los dos grandes partidos de ámbito nacional es la nota dominante, como sucede en Castilla-La Mancha, o la existencia de un tercer partido regionalista es escasa, como en Castilla y León, en cuya Asamblea el Partido Unión del Pueblo Leonés sólo tiene un escaño. En otras Comunidades, los partidos regionalistas han tenido en estos últimos comicios malos resultados electorales, como en Islas Baleares en la que sólo obtiene representación la Coalición PSM-Iniciativa Verds-Entesa, con cuatro escaños, los mismos que en la legislatura anterior, y pierden su representación parlamentaria Eivissa Pel Canvi que tenía seis diputados, Alternativa EU-EV-Esquerra Republicana (Bloc per Mallorca) que tenía cuatro diputados, Unió Mallorquina que tenía tres diputados, la Coalició Electoral Partit Socialista

de Menorca-Entesa Nacionalista i Els Verds de Menorca y la Agrupació Independent Popular de Formentera que tenían uno cada una. En otras Comunidades, como en Cantabria, el Partido Regionalista a pesar de obtener los mismos resultados que en la anterior legislatura no participará en el Gobierno, al haber obtenido la mayoría el PP.

En otros casos un tercer partido, regionalista, es el que tiene la llave de la gobernabilidad. Así sucede en Aragón, donde el Partido Aragonés o la Chunta Aragonesista, permitirán que se pueda formar Gobierno, o en Canarias, Comunidad en la que tanto PP como PSOE pueden formar gobierno si reciben el apoyo de Coalición Canaria. Ciertamente, no se han celebrado elecciones para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas donde existen formaciones de carácter nacionalista, como son Cataluña o País Vasco.

En este punto la reforma del sistema electoral propuesto sería la utilización por las Comunidades Autónomas de otras fórmulas electorales de tipo proporcional, así como optar por las listas abiertas.

En un sistema de listas abiertas cada elector podría emitir un voto preferencial a cada candidato, de modo que la elección no es exclusivamente una competencia entre



partidos, sino también es una competencia entre candidatos individuales de la lista del partido. La lista abierta ofrece además otras posibilidades. Cada partido propone una lista de nombres, usualmente en orden alfabético, que no puede ser mayor que el número de escaños asignados a cada circunscripción. En otros casos, el electorado no vota por un partido en sí, sino únicamente por candidatos individuales nominados, pero no ordenados por una lista de partido o una lista no partidaria.

En cualquier caso, partimos de la base, como señalábamos, de que Título VIII de la Constitución está agotado en la mayoría de sus previsiones. El anteproyecto de Constitución contemplaba un único tipo de Estatuto y un mismo esquema organizativo para todas las Comunidades Autónomas. Fue durante el proceso constituyente, sobre todo por los trabajos de la Comisión Constitucional del Congreso, cuando se configuraron los dos grandes grupos de Comunidades, las de régimen común y las de régimen especial. En este marco se justifica el silencio del artículo 152 de la Constitución acerca de la organización institucional de las autonomías de régimen común, ya que se entendía que éstas gozarían exclusivamente de órganos de naturaleza administrativa.

Esta intención de los constituyentes resultó políticamente inviable, puesto que fue considerada discriminatoria, lo que obligó a entender que el silencio del artículo 152 de la Constitución debería interpretarse en el sentido de que las autonomías de régimen común podrían optar libremente por la estructura organizativa descrita en dicho precepto o por otra que en su momento se decidiera. Una vez aceptada esta interpretación por los Pactos Autonómicos de 1981, el resultado fue que el esquema del artículo 152 de la Constitución ha sido adoptado con carácter general por todas las Comunidades Autónomas. Tomando como referencia el contenido de los Estatutos, las Comunidades han desarrollado su régimen institucional mediante los Reglamentos parlamentarios y las Leyes del Gobierno y de la Administración. Ciertamente a partir de ese momento las similitudes son muchas, todas ellas tendentes a aproximar el modelo autonómico al estatal, y con ello, trasladando a las Comunidades los problemas que las instituciones nacionales tienen.

#### 4. Conclusiones

Son muchos los foros en los que se plantea la necesidad de la reforma de nuestro sistema electoral. Evi-

dentamente no hay un sistema electoral perfecto, sino sistemas que se adaptan mejor a la situación real de una sociedad y que suponen un acercamiento entre ésta y la representación, en definitiva entre la soberanía y los órganos de representación. Sólo encontrando esa fórmula se producirá ese acercamiento y entonces podremos hablar de nuestro sistema electoral perfecto.

Nuestro modelo de organización territorial, próximo al modelo federal, supone la aparición de un multipartidismo territorial que tiene su expresión en el Congreso de los Diputados y no en el Senado, Cámara definida por la Constitución como de «representación

territorial». Ese multipartidismo territorial en el Congreso afecta tanto a la formación del Gobierno nacional como a la aprobación de leyes que se aplican a todo el Estado, distorsionando el principio de soberanía en la búsqueda de intereses regionales y no generales.

Probablemente la oportunidad para el cambio se encuentre en la reforma del Senado, de manera que junto a la construcción de una verdadera Cámara territorial, se modifique el sistema electoral al Congreso de los Diputados, convirtiendo esta última en un foro de debate del interés nacional, en equilibrio con la Cámara de debate del interés territorial. ■