

EL SISTEMA ELECTORAL DE WESTMINSTER Y SU PROYECTADA REFORMA: EL FIN DE LA FÓRMULA MAYORITARIA (*)

CRISTINA PAUNER CHULVI

- SUMARIO: 1. EL NUEVO ESCENARIO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO: LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL. - 2. LA INCIDENCIA DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN GRAN BRETAÑA. - 3. EL SISTEMA ELECTORAL BRITÁNICO O LA REGLA DE «EL PRIMERO CONSIGUE EL PUESTO». - A) *Las virtudes del First-Past-The-Post.* B) *Los defectos del First-Past-The-Post.* 4. LA PROPUESTA REFORMISTA DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL. - A) *Los criterios y la fórmula propuesta por la Comisión Jenkins.* B) *Aspectos favorables de la representación proporcional.* 4. CONCLUSIONES.

(*) El presente trabajo tiene su origen en la estancia de investigación realizada durante los meses de julio a septiembre de 2000 en la London School of Economics contando con el apoyo económico de la Fundació Caixa Castelló-Bancaixa y la Universitat Jaume I de Castellón. Deseo agradecer muy sinceramente la agradable acogida del Profesor Joe Jacob y su constante apoyo en mi tarea investigadora. Asimismo, gran parte de la documentación y bibliografía manejada me fue solícitamente facilitada por el Profesor Patrick Dunleavy a quien hago extensiva mi gratitud.

1. EL NUEVO ESCENARIO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO: LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

En Gran Bretaña se está fraguando el más ambicioso proyecto de reforma constitucional. Se han iniciado estudios detallados sobre aspectos específicos como la independencia de Escocia y Gales; la reforma de la Cámara de los Lores; la incorporación de la Convención Europea de Derechos Humanos; la regulación de la libertad de información y la renovación del sistema electoral para las elecciones generales y al Parlamento europeo.

Estamos, pues, ante un tiempo de extraordinario cambio constitucional calificado así por el mismo Primer Ministro británico Tony Blair (1) que, de alcanzarse, supondrá además el mayor logro del nuevo gobierno laborista surgido tras las elecciones celebradas en el Reino Unido en mayo de 1997 y cuyas consecuencias se revelarán gradualmente en la próxima década.

Algunas de estas reformas han comenzado y se encuentran en pleno desarrollo mientras que otras se hallan en fase de estudio en las Comisiones nombradas al efecto (2). Así, por ejemplo, en noviembre de 1998 se aprobó

(1) Tony Blair describió su programa de reforma electoral como «el mayor programa de cambio en democracia nunca propuesto» (Discurso en la Conferencia del Partido Laborista, 4 de octubre de 1994 en R. HAZELL y R. CORNES: «Introduction», en *Constitutional futures. A history of the next ten years*, R. Hazell (ed.), Oxford University Press, New York, 1999, pág. 1).

(2) Un resumen de todos los aspectos de la reforma constitucional británica en R. HAZELL y D. SINCLAIR: «The British Constitution in 1997-98: Labour's Constitutional Revolution», *Parliamentary Affairs*, vol. 52, núm. 2, 1999, págs. 161 a 178 y J. REDWOOD: *The death of Britain? The UK's constitutional crisis*, Macmillan Press, London, 1999, págs. 67 a 83

la *European Convention on Human Rights Act* que ha supuesto la incorporación de este documento sobre derechos humanos como materia constitucional en Gran Bretaña y la legitimación de los ciudadanos británicos para denunciar a su país ante la Comisión Europea de Derechos Humanos en Estrasburgo en el caso de que la legislación inglesa o cualquier decisión judicial viole alguno de los derechos reconocidos en la Convención (3); Escocia y Gales celebraron en septiembre de 1997 sendos referendums acerca de su independencia que han desembocado en las elecciones al Parlamento escocés y la Asamblea nacional galesa en mayo de 1999 (4) y puede darse por concluida la primera fase de la proyectada reforma de la Cámara de los Lores tras la desaparición de sus miembros hereditarios en octubre de 1999 (5).

Pero, ciertamente, la institución que más profundamente va a verse afectada por este ambicioso proyecto de reforma es, sin duda, el Parlamento británico tanto por la ya iniciada reforma de la *House of Lords* o Cámara de los Lores (Cámara Alta) como por el proyecto de reforma sobre el sistema electoral de la *House of Commons* o Cámara de los Comunes (Cámara Baja) (6).

(3) El debate y los antecedentes históricos sobre la incorporación de la Convención Europea de Derechos Humanos en Gran Bretaña pueden verse en R. BLACBURN: *Towards a Constitutional Bill of Rights for the United Kingdom*, Crownwell Press, London, 1999, especialmente, págs. 5 a 14.

(4) Sobre estas elecciones, consúltese A. BROWN: «The first elections to the Scottish Parliament. May 1999», *Representation*, vol. 36, núm. 3, 1999, págs. 198 a 211 y D. BROUGHTON: «The first Welsh Assembly Election, 1999», *Representation*, vol. 36, núm. 3, 1999, págs. 212 a 223.

(5) Tras esta primera fase de la reforma, la segunda se contempla en el documento titulado «Modernizando el Parlamento: Reformando la Cámara de los Lores» (*Modernizing the Parliament: Reforming the House of Lords*) elaborado por la *Royal Commission* que preside Lord Wakeman y presentada el 20 de enero de 1999 en el que se debate principalmente acerca del papel y naturaleza de la segunda Cámara, su composición y sistema de elección. Puede consultarse el informe y comentarios críticos al mismo en LORD WAKEHAM: «The Lords: Building a House for the future», *The Political Quarterly*, vol. 71, núm. 3, 2000, págs. 277 a 281; N. D. J. BALDWIN: «The composition of the House of Lords. Reform options and consequences», *Representation*, vol. 36, núm. 1, 1999, págs. 53 a 66 y D. SHELL: «Labour and the House of Lords: A case in study in Constitutional Reform», *Parliamentary Affairs*, vol. 53, núm. 2, 2000, pág. 301. En general, sobre la reforma de la Cámara Alta véase el monográfico que le dedica *The Political Quarterly*, vol. 70, núm. 4, 1999.

(6) La reforma de la Cámara de los Comunes afecta no sólo al sistema electoral para la elección de sus miembros sino que también existe un proyecto de modificación de aspectos internos o de funcionamiento en el que trabaja la Comisión para la Modernización de

En general, el conjunto de reformas constitucionales iniciadas en Gran Bretaña responde a un cambio de actitud política y social. Hace unas décadas, hasta la primera mitad del siglo, las reglas constitucionales británicas (7) todavía se contemplaban como un glorioso ejemplo, envidiado por otras naciones menos afortunadas, gracias a su flexibilidad y adaptabilidad para gobernar una democracia moderna con el consentimiento de los gobernados y con un alto grado de libertad bajo el imperio de la ley y se prefería la maleabilidad de las convenciones constitucionales inglesas a la rigidez de las Constituciones escritas de Norteamérica y del este de Europa. La gran mayoría de la ciudadanía británica en 1950 estaba conforme con el sistema electoral aunque limitaba su elección a los dos partidos políticos más importantes porque, por entonces, el 90% de los votos emitidos se repartían regularmente entre Conservadores y Laboristas. La unidad y

la Cámara de los Comunes —creada el 4 de julio de 1997— y cuyos objetivos son, entre otros, mejorar la calidad de la legislación; fortalecer la capacidad de los parlamentarios de controlar al ejecutivo; revisar el procedimiento de escrutinio de la legislación europea y redefinir la organización del trabajo parlamentario (R. HAZELL: «The new constitutional settlement», en *Constitutional futures. A history of the next ten years...*, págs. 124 a 126).

(7) En Reino Unido no existe un texto o documento escrito que pueda ser identificado como su Constitución. Pero el hecho de que no conste ese texto único no significa que no pueda hablarse de la Constitución británica puesto que existen muchas leyes que, desde el punto de vista de su contenido, poseen carácter constitucional aunque éstas nunca han sido incorporadas o codificadas en un cuerpo singular. De ahí que deba matizarse la afirmación de la inexistencia de texto constitucional en Inglaterra puesto que puede defenderse que la Constitución británica está escrita pero no codificada. Numerosas leyes como el *Bill of Rights* de 1689; el *Act of Settlement* de 1701; las *Parliament Acts* de 1911 y 1949; la *European Communities Act* de 1972 o la *Human Rights Act* de 1998 integran ese creciente número de normas de carácter constitucional. Junto a estas normas, existe un conjunto de decisiones judiciales acompañadas de convenciones extra-legales y prácticas que han sido descritas como «common law». En general, las fuentes del Derecho Constitucional en Gran Bretaña son las leyes elaboradas por el Parlamento (*statutes*), los precedentes judiciales que interpretan las anteriores y juzgan en base a ellas; la costumbre y las convenciones constitucionales que son normas que no surgen de ningún acto legislativo ni judicial sino que son el resultado del uso continuo por las instituciones durante años. Lo que hoy forma parte del contenido constitucional son, sobre todo, costumbres y convenciones acuñadas a lo largo del tiempo como resultado de cambios sociales y políticos. De ahí que Jennings afirme que «la Constitución británica no se ha hecho, pero ha crecido» (W. I. JENNINGS: *The Law and the Constitution*, University of London Press, London, 1942, 3.ª ed., pág. 8) y que la Constitución británica no pueda comprenderse sin un entendimiento del contexto político en el que se fijaron sus antecedentes, por lo que se la califica de «Constitución política» (J. G. GRIFFITH: «The political Constitution», *Modern Law Review*, 1979, pág. 42). Sobre las fuentes constitucionales británicas puede consultarse E. C. S. WADE y A. W. BRADLEY: *Constitutional Law*, Longman, London, 1970, 8.ª ed., págs. 1 a 16 y W. I. JENNINGS: *The Law and the Constitution...*, págs. 79 a 102.

centralización del Parlamento británico, con Ejecutivos fuertes y una Administración integrada con funcionarios permanentes y eficaces seleccionados por méritos, parecían mejores que una rígida separación de poderes o, más aún, que la difusión del poder a través del federalismo. Las libertades y los derechos estaban asegurados y protegidos por la vigilancia de los parlamentarios, por la integridad de los funcionarios, por una prensa libre y por unos jueces independientes nombrados tras una carrera exitosa como abogados. Pero, en la segunda mitad de este siglo, los defectos han aparecido y parecen irremediables. Defectos que han llegado de la mano de las novedades constitucionales y cambios sociales: independencia de Irlanda del Norte, Escocia y Gales; aumento de la inmigración; denuncia de las inmunidades del ejecutivo; obsolescencia de la maquinaria parlamentaria; reclamación de la protección de los derechos y libertades (8).

Para solucionar algunos de estos problemas se ha emprendido la reforma de numerosos aspectos constitucionales, entre otros, la del sistema electoral del Parlamento. Las próximas líneas las dedicaremos a presentar los principales rasgos de esa proyectada reforma y a reflexionar sobre sus consecuencias, principalmente, en el sistema político y en el sistema de partidos británico.

2. LA INCIDENCIA DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN GRAN BRETAÑA

El sistema electoral es el elemento más importante en democracia porque, casi exclusivamente, democracia significa democracia representativa en la que los cargos elegidos toman las decisiones en nombre del pueblo y el Parlamento, como órgano directamente representativo de los ciudadanos, es un fiel reflejo y una consecuencia de ese régimen electoral (9). La vida máxima del Parlamento británico es de cinco años desde el día en que se convoca tras una elección general (10). Toda la organi-

(8) A. LESTER: «The Constitution: Decline and Renewal», en *The Changing Constitution*, J. JOWELL y D. OLIVER (eds.), Clarendon Press, Oxford, 1985, págs. 273 a 296.

(9) Sobre la equivalencia entre elecciones y democracia, se recomienda L. LÓPEZ GUERRA: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, págs. 142 a 150.

(10) *Parliament Act* de 1911, pár. 7. Las elecciones en Gran Bretaña se celebran regularmente cada cinco años y disfrutan de las características de *libres, directas y secretas*. La

zación parlamentaria está fuertemente ligada al sistema de dos partidos: un partido (normalmente con la mayoría de escaños) forma el Gobierno y otro partido (normalmente, el segundo en fuerza numérica) ejerce de Oposición. Este modelo es resultado directo de la aplicación del sistema electoral mayoritario en la modalidad denominada «first-past-the-post» (FPTP, en adelante).

La fórmula del FPTP establece que, en distritos uninominales, los votantes puedan emitir un voto a favor de un candidato marcando su opción con una cruz y que el candidato que recibe el mayor número de votos resulta vencedor. No se exige ninguna mayoría especial; basta con que un candidato obtenga únicamente un número mayor de votos que el candidato que le sigue (11).

cuestión más difícil de sostener en esta materia es la del voto *igual*. No existe problema en su significado de «un hombre, un voto» pero resulta difícil demostrar si las elecciones a las que se les aplica la fórmula mayoritaria otorgan el mismo valor a todos los votos. En principio y como ocurre en todos los sistemas electorales, los votos en un distrito electoral con numerosos electores tienen menos valor que los que se emiten en distritos menos poblados. Si la diferencia es significativa y se reproduce en un elevado número de distritos, es difícil defender que la elección observa el principio de igualdad. Para evitar estas distorsiones las Comisiones Electorales (*Boundaries Commissions*) están obligadas a revisar periódicamente el tamaño de las circunscripciones teniendo en cuenta el aumento o disminución de la población y una serie de importantes reglas. Sobre las características del proceso electoral británico, véase E. BARENDT: *An introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, New York, 1998, págs. 148 a 161 y H. R. RAWLINGS: *Law and the Electoral Process*, Sweet and Maxwell, London, 1988, especialmente, págs. 15 a 129.

(11) No existe ningún otro procedimiento electoral popular que disminuya la autoridad e importancia de una elección general en Gran Bretaña. En primer lugar, por la doble función que las elecciones generales están llamadas a cumplir: la primera y más directa es determinar quiénes serán las 651 personas que representan a los votantes británicos como miembros del Parlamento en la Cámara de los Comunes. La segunda función es elegir un gobierno y decidir el líder del partido que ocupará el número 10 de Downing Street. En segundo lugar, porque la Cámara Alta, única en su composición, permanece inelegible y sus miembros mantienen sus puestos hasta la muerte. En tercer lugar, porque la Jefatura del Estado en Inglaterra tampoco es elegida sino que está ocupada por una monarquía hereditaria. Finalmente, porque la autoridad democrática otorgada a través de las elecciones en el sistema parlamentario de gobierno británico no puede ser impugnada ni restringida de ninguna forma por ningún cuerpo, institución o ley fundamental al carecer de Constitución escrita. Una elección general – puede concluirse– es incuestionablemente el acto político soberano en el funcionamiento del sistema democrático británico (R. BALCKBURN: *The Electoral System in Britain*, Macmillan Press, London, 1995, pág. 2). La importancia del acto de la votación es subrayada por la doctrina en el sentido de que «es el único acto político que muchos ciudadanos británicos llevan a cabo. Cuatro de cada cinco personas afirmaron haber participado al menos una vez en elecciones generales y algunas personas sólo dos o tres en elecciones

Los dos partidos políticos más importantes en Gran Bretaña son el Partido Conservador y el Partido Laborista. Estos dos partidos han ocupado, durante intervalos regulares, las posiciones constitucionales de Gobierno y Oposición en los últimos 50 años. Otros partidos representados en el Parlamento –pero con un número de escaños muy inferior– son el Liberal-Demócrata, los partidos nacionalistas de Escocia y Gales y cuatro partidos de base local de Irlanda del Norte (12).

Lo cierto es que, con o sin reforma electoral, el sistema de dos partidos (*two-party system*) en Reino Unido no se corresponde con los hechos y esta tópica descripción del sistema inglés de partidos tiene ya poco que ver con la realidad política y parlamentaria del país. La fecha que marca el comienzo de una nueva etapa en la historia partidista británica es 1974. Desde ese año, el monopolio de los dos grupos en el espectro político británico comenzó a menguar y tres o más partidos se disputan los escaños en las elecciones generales (13).

Lo sorprendente es que ningún partido ha alcanzado la mayoría absoluta desde 1935 y, sin embargo, en las quince elecciones generales celebradas desde 1945 hasta 1997, sólo una (febrero de 1974) produjo un Parlamento en el que ningún grupo obtuvo la mayoría de escaños (14).

locales. Por contra, sólo uno de cada ocho ha formado parte de un partido político y menos de uno de cada diez han participado directamente en la contienda política» (G. PARRY; G. MOSSEY y N. DAY: *Political Participation in Great Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pág. 44).

(12) Sobre la historia y naturaleza de estos partidos, véase R. BLACKBURN: *The Electoral System in Britain...*, págs. 6 a 10; V. BOGDANOR: *Multi-party politics and the Constitution*, Cambridge University Press, London-New York, 1983, págs. 25 a 47 y R. GARNER y R. KELLY: *British Political Parties today*, Manchester University Press, Manchester-New York, 1988, 2.ª ed., págs. 45 a 55.

(13) Bogdanor expresa así esta situación: «En términos parlamentarios, Gran Bretaña se mantiene como un sistema de dos partidos, pero en términos electorales hay, como mínimo, tres grupos compitiendo por el poder» (V. BOGDANOR: *What is proportional representation?*, Martin Robertson, Oxford, 1984, pág. 5).

(14) Los principales resultados de las elecciones dejan patente el desequilibrio al que conduce el FPTP cuando transforma los votos obtenidos en escaños. En febrero de 1974, el partido Conservador (PC) obtuvo el 37.8% de los votos y 297 escaños; el partido Laborista (PL) 37.1% de los votos y 301 escaños y el partido Liberal-Demócrata (PLD) el 19.3% de los votos y 14 escaños; en octubre de 1974, el PC obtuvo el 35.8% de los votos y 277 escaños; el PL el 39.2% de los votos y 319 escaños y el PLD el 18.3% de los votos y 13 escaños; en 1979, el PC obtuvo el 43.9% de los votos y 399 escaños; el PL el 37% de los vo-

Aquí es donde radica la principal crítica contra el sistema electoral británico: la discrepancia entre el número de votos obtenido por los partidos políticos que compiten en las elecciones generales y el número de escaños parlamentarios en que, finalmente, se traducen esos votos.

3. EL SISTEMA ELECTORAL BRITÁNICO O LA REGLA DE «EL PRIMERO CONSIGUE EL PUESTO»

A) *Las virtudes del First-Past-The-Post*

Se ha puesto de moda, por no decir de forma casi obligatoria, acusar al sistema electoral británico de obsoleto y se le identifica como la raíz de muchos problemas que aquejan a la institución parlamentaria. Principalmente, se achaca al FPTP el permitir que la composición de la Cámara no se corresponda con la realidad política e ideológica de los votantes al distorsionar el peso de sus votos (15). No obstante, los de-

tos y 269 escaños y el PLD el 13.8% de los votos y 11 escaños; en 1983, el PC obtuvo el 42.4% de los votos y 397 escaños; el PL el 27.6% de los votos y 209 escaños y el PLD el 25.4% de los votos y 23 escaños; en 1987, el PC obtuvo el 42.3% de los votos y 376 escaños; el PL el 30.8% de los votos y 229 escaños y el PLD el 22.6% de los votos y 22 escaños (D. BUTLER: *British General Elections since 1945*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, págs. 122 y 123). En 1992, el PC obtuvo el 41.9% de los votos y 336 escaños; el PL el 34.4% de los votos y 271 escaños y el PLD el 17.8% de los votos y 20 escaños (C. RALLINGS y M. TRASHER: *British Parliamentary Election results 1983-1997*, Ashgate, Hants, England, 1999, pág. 371). En 1997, el PC obtuvo el 30.8% de los votos y 165 escaños; el PL el 43.4% de los votos y 418 escaños y el PLD el 16.8% de los votos y 46 escaños (R. WALLER y B. CRIDDLE: *The Almanac of British Politics*, Routledge, London-New York, 1999, 6.ª ed., pág. 23). Como se aprecia claramente, en muchas ocasiones, una diferencia mínima en el porcentaje de votos se traduce en un número desproporcionado de votos a favor o en contra.

(15) El comportamiento de los actores políticos refleja claramente esta percepción. Tras unas elecciones generales, se espera que cunda el desánimo entre los perdedores aunque éstos rara vez se cuestionan la justicia del resultado en sí mismo. Pueden sentir que el electorado no ha apreciado suficientemente las virtudes de su partido o las deficiencias de los adversarios políticos. Por eso, la reacción de los partidos perdedores y de los votantes que los apoyaron es, generalmente, reconsiderar su política, quizás cambiar de líder y prepararse para las siguientes elecciones. Sin embargo, existe en Gran Bretaña un sentimiento muy difundido de injusticia sobre el sistema electoral porque, aunque no han existido mayorías absolutas de votos a favor de ningún partido tras 1935, todos los gobiernos desde entonces han contado con el apoyo de la mayoría de los escaños en la *House of Commons*. De ahí que se afirme que «es un error hacer equivalente democracia con gobierno mayoritario si con ello se quiere indicar un gobierno que tiene una mayoría de escaños como resultado de una mayoría de votos» (V. BOGDANOR: *What is proportional representation?...*, pág. 4). (La cursiva es nuestra).

fensores de la fórmula electoral mayoritaria apuestan por las ventajas que aporta (16).

En primer lugar, no puede dejar de reconocerse que el sistema de elecciones al Parlamento británico resulta realmente *sencillo* para los votantes. El ciudadano está familiarizado con la cómoda tarea señalar con una cruz un nombre en la papeleta y posteriormente conocer el nombre del candidato que se aseguró más votos frente al resto en la circunscripción o distrito electoral.

En segundo término, el sistema mayoritario de distrito uninominal ofrece una ventaja que resulta atractiva incluso para los partidarios de un sistema proporcional: se trata de la *relación que se establece entre el miembro del Parlamento elegido en una circunscripción y el territorio en el que obtuvo su escaño*. Evidentemente, de este «enraizamiento» pueden surgir beneficios considerables para la comunidad que verá mejor defendidos sus intereses, apreciará una cercanía del elegido y un mayor control sobre sus actos. El tamaño de las circunscripciones –de unos 67.000 electores aproximadamente– facilita esta relación. La importancia de la relación entre votantes y elegidos es tal que, en caso de producirse una baja en el Parlamento, se celebran nuevas elecciones (*by-elections*) en el distrito electoral de donde provenía el parlamentario dimitido o fallecido.

En tercer lugar, el sistema FPTP resulta *decisivo*. Responde a las expectativas de los ciudadanos de conocer el nombre del Primer Ministro rápidamente y saber si habrá cambio de gobierno en la siguiente legislatura (17). Ningún ciudadano británico se plantea que los políticos comiencen una ardua tarea negociadora con la decisión de los electores plasmada en sus papeletas de votos. Por eso, se aprecia como virtud del sistema mayoritario el

(16) Puede verse una exposición resumida de los aspectos positivos del sistema electoral británico, entre otros, en R. BRAZIER: *Constitutional reform. Re-shaping the British Political System*, Clarendon Press, Oxford, 1991, págs. 42 a 44.

(17) La práctica británica post-elección es que el Primer Ministro que ha perdido las votaciones cese y su sucesor sea designado el día después de las elecciones. Brazier explica así la experiencia: «El electorado está acostumbrado a ver en televisión las imágenes de las furgonetas de muebles en Downing Street el día después de la elección, realizando la mudanza del Jefe del Gobierno cesado para dejar vía libre a su sucesor» (R. BRAZIER: *Constitutional Practice. The foundations of British Government*, Oxford University Press, New York, 1999, 3.ª ed., pág. 44).

que la formación de gobierno surja directamente de los votos electorales de modo que no existe un paso intermedio –la negociación partidista– que conllevaría una segunda elección en manos de los partidos políticos.

Por último, quizás como una de las mayores ventajas del sistema actual, se señala la *producción de gobiernos estables y responsables*. La *estabilidad* redundaría en beneficio de los votantes que pueden confiar y planificar sus decisiones de todo tipo bajo la garantía de que no habrá cambio político en cuatro o cinco años. En relación con esta estabilidad se defiende que el FPTP es el sistema ideal para desanimar a los partidos extremistas (18).

En cuanto a la exigencia de *responsabilidad* se entiende por tal la posibilidad que tienen los ciudadanos de achacar la culpa o el éxito de la política gubernamental a un solo partido: el que conforma el Gobierno de forma que pueden decidir fácilmente si renovarle la confianza o sustituirlo por el otro partido mayoritario en las siguientes elecciones (19).

En realidad, por encima de todas estas pretendidas virtudes del sistema mayoritario lo que existe es el implícito convencimiento de que las elecciones generales tratan, sobre todo, de *poder* más que de *representación* (20). La mayor preocupación consiste en que los ciudadanos puedan con sus votos otorgar poder a un determinado partido político para que lo ejerza cómodamente durante la legislatura y, en menor grado, se interesan

(18) Se suele emplear como ejemplo para confirmar esta afirmación el dato de que en el sistema británico no proliferaron partidos fascistas ni comunistas en el período de entreguerras cuando ambos partidos explotaron las oportunidades que el sistema proporcional les ofreció en otros países (J. REDWOOD: *The death of Britain? The UK's constitutional crisis...*, pág. 107).

(19) Se afirma que, al conocerse directamente quién va a gobernar bajo la fórmula electoral FPTP, la teoría del mandato impone en el partido vencedor, no sólo un derecho, sino la obligación de cumplir con el programa electoral (R. KUPER: *Electing for democracy. Proportional representation and the left*, Socialist Society, Worcester, 1990, pág. 8). Por contra, se argumenta que en el sistema electoral proporcional la necesidad de coaliciones entre partidos políticos, les obligará a negociar y ninguno de los grupos parlamentarios implicados será capaz de cumplir con su programa (J. REDWOOD: *The death of Britain? The UK's constitutional crisis...*, pág. 105). Sobre este aspecto puede verse G. BINGHAM POWELL: «Constitutional design and citizen electoral control», *Journal of Theoretical Politics*, núm. 1, 1989, págs. 107 a 130.

(20) J. M. VALLÉS y A. BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 133.

en alcanzar una exacta correlación entre el número de votos que ha obtenido un partido y el número de escaños que la fórmula electoral le asigna en la Cámara Baja. En otras palabras: se sobreentiende que se vota a favor o en contra del Gobierno; para mantener o cambiar al Primer Ministro. Porque, en palabras de uno de los máximos defensores del sistema electoral mayoritario, «las elecciones y la representación en la legislatura no son fines en sí mismos. Producen democracia sólo si poseen los medios a través de los cuales el pueblo puede esperar ejercer un directo y efectivo control sobre el Gobierno. No todas las elecciones son democráticas. Pero calificadas así tienen que afectar a la composición de un gobierno. En resumen, unas elecciones democráticas no tratan principalmente de los miembros de la legislatura. La condición clave para el poder popular es que los votantes puedan tener un efecto directo en la selección y –más importante todavía– en la expulsión de Primeros Ministros y gabinetes» (21).

B) *Los defectos del First-Past-The-Post*

La principal desventaja que se achaca al sistema mayoritario es tan sencilla de comprender como importante: su *injusticia*. En general, el sistema británico exagera el apoyo del partido que ha obtenido más votos y transforma un partido político con la más amplia minoría de votos en un grupo parlamentario con una holgada mayoría de escaños. Gracias a este resultado, resulta posible un gobierno mayoritario en la Cámara de los Comunes aunque el partido político haya obtenido el apoyo de menos de la mitad del electorado. En concreto, pues, el sistema electoral mayoritario resulta injusto con los *pequeños partidos*, con los *electores* que no votaron a favor del partido vencedor y con los propios *partidos políticos* que compiten (22).

(21) M. PINTO-DUSCHINSKY: «Send the Rascals Packing», *Times Literary Supplement*, 25 de septiembre de 1998, pág. 18. En el mismo sentido, Morrison sostiene: «prefiero tener gobiernos fuertes con poder tras ellos –aunque no esté de acuerdo con ellos– en tanto en cuanto observen las reglas democráticas que un Parlamento que sólo pueda vivir de hacer y deshacer coaliciones y pactos de cualquier clase» (en P. DUNLEAVY; H. MARGETTS y S. WEIR: *The other National Lottery. Misrepresentation and malapportionment in British elections*, Charter 88, London, 1998, pág. 6).

(22) Según Bogdanor, «un gobierno omnicompetente apoyado por una minoría de electores es difícil de reconciliar con los cánones ni de la democracia ni del gobierno constitucional» (V. BOGDANOR: *Power and the people. A guide to constitutional reform*, Victor Gollancz, London, 1997, pág. 54).

Respecto a los *primeros*, el sistema electoral mayoritario los discrimina forzosamente porque no les permite competir –en la casi totalidad de las circunscripciones– frente a los dos grandes partidos y los votos que reciben no sólo resultan insuficientes para otorgarles el escaño sino que devienen «inútiles» ya que no benefician al partido pero tampoco perjudican al vencedor. Además, el sistema electoral británico no discrimina de forma igual a todos los partidos pequeños. El apoyo a estos partidos depende de su dispersión de modo que aquéllos cuyos votantes están más concentrados –como es el caso de los partidos nacionalistas– pueden llegar a obtener victorias inalcanzables para el resto de partidos menores con el mismo número de votos pero cuyo electorado está disperso.

La injusticia también alcanza a aquellos *electores* que no optaron por los candidatos vencedores llegando al extremo de que resulta indiferente que voten como que se abstengan de hacerlo y no acudan a las urnas (23). Muchos de los votos que emiten se desperdician en el sentido de que todos los emitidos a favor de los candidatos perdedores son ignorados. De igual forma, los votos que sobran al candidato vencedor una vez ha obtenido un voto por encima del resto, son inútiles porque no benefician a su partido (24).

La percepción popular de que el voto se desperdicia ha persuadido a muchos electores de no votar al partido que prefieren si su candidato no tiene aparentes probabilidades de ganar en el distrito. Estos electores optan por votar a favor de otro candidato con mayores posibilidades no tanto por el hecho de vencer sino por desbancar al partido aventajado. Esta actuación da lugar a otro problema denominado el «voto táctico» que, además de representar una forma de desperdiciar votos, coarta la libertad del ciudadano cuando ejercita su derecho al voto (25).

(23) Brazier sentencia que «un sistema electoral que permite que millones de votantes se cuestionen si vale la pena el esfuerzo de ir a votar es contrario a la democracia» (R. BRAZIER: *Constitutional reform. Re-shaping the British Political System...*, pág. 45).

(24) A. REEVE y A. WARE: *Electoral systems. A comparative and theoretical introduction*, Routledge, London, 1992, pág. 147. En 1992, por ejemplo, la suma de los dos tipos de votos «desperdiciados» llegó a alcanzar el 69% del total de los votos emitidos así que dos de cada tres votos en cada circunscripción no fueron aprovechados en este sentido (P. DUNLEAVY; H. MARGETTS y S. WEIR: *The other National Lottery. Misrepresentation and malapportionment in British elections...*, pág. 16).

(25) En un ejemplo práctico, dado que los votantes de los dos grandes partidos están agrupados geográficamente (partido Conservador en las áreas rurales y en los suburbios ad-

En cuanto a la injusticia del sistema electoral mayoritario en relación con los *partidos*, dada la incidencia del factor geográfico en el resultado de las elecciones se deduce la regla de que el FPTP favorece a dos tipos de partidos. Por un lado, a aquéllos que han gozado de un apoyo mayoritario en el pasado basado en clases sociales y que se corresponden con el partido Conservador y Laborista. Por otro, a aquellos partidos muy concentrados geográficamente como los nacionalistas (26). El resultado es la denuncia constante de que el sistema electoral mayoritario en Gran Bretaña no cumple con los dos requisitos mínimos que se exigen a todo sistema electoral: da el poder no a una mayoría sino a la minoría más fuerte y representa a las minorías, no de acuerdo con su fuerza, sino de acuerdo con la estructura geográfica de su voto por lo que el número final de escaños que gana cada partido no depende sólo de los votos conseguidos sino de cómo están distribuidos (27).

Si Edmund Burke declaró que «la virtud, el espíritu, la esencia de la Cámara de los Comunes consiste en ser la imagen expresa de los sentimientos de la Nación» (28), nadie puede discutir que la *House of Com-*

yacentes a las ciudades y partido Liberal en los núcleos urbanos), el voto táctico obliga a los votantes laboristas a hacerlo a favor de los Liberal-Demócratas en el sur de Inglaterra en un esfuerzo por vencer a los conservadores, sintiendo que el candidato laborista no tiene posibilidades de ganar. Lo mismo ocurre en el norte con los votantes conservadores (P. DUNLEAVY; H. MARGETTS y S. WEIR: *The other National Lottery. Misrepresentation and malapportionment in British elections...*, pág. 17).

(26) V. BOGDANOR: «The first-past-the-post: an electoral system which is difficult to defend», *Representation*, vol. 34, núm. 2, 1997, pág. 81.

(27) Los concretos efectos distorsionantes del FPTP se pueden medir de forma sencilla a través de la llamada «desviación de la proporcionalidad» (DV, en adelante). La DV se calcula sumando las diferencias entre el tanto por ciento de votos que cada partido obtiene y el número de escaños que se le asigna dividiéndolo entre dos. El cálculo se realiza normalmente a nivel nacional y el resultado debe ser entendido como la proporción de parlamentarios en la Cámara de los Comunes que no deberían ocupar sus escaños si estuviesen repartidos estrictamente en proporción a los votos obtenidos. En el sistema electoral perfecto ese resultado sería 0% pero este porcentaje jamás se obtiene. En la mayoría de las democracias de Europa donde se utilizan sistemas electorales proporcionales se obtiene entre un 4% y 8% de desviación. En Gran Bretaña el resultado es dos o tres veces superior alcanzando, como en 1983, cotas del 23% (P. DUNLEAVY: *Developments in Britain Politics*, St. Martin's Press, New York, 1997, pág. 148). Un estudio histórico de la desviación del sistema electoral británico en P. DUNLEAVY: «Democracy in Britain: a health check for the 1990s», *LSE Papers in Public Policy*, núm. 1, 1991, págs. 12 a 21.

(28) E. BURKE: «Thoughts of the Present Discontents», en *Political Pamphlets*, seleccionados por A. F. Pollard, Kegan Paul, Trench, Trüber and Co, London, 1897, pág. 310.

mons británica no es esa «imagen de los sentimientos de la Nación» deseada por Burke. Casi cada elección produce enormes diferencias entre la Nación que reflejan los votos y la Cámara legislativa conformada con ellos (29). Con todo, esta situación no debe sorprender desde ningún punto de vista ya que ninguna institución política es perfecta y los sistemas electorales no son la excepción a esta regla. En este sentido, la doctrina advierte que «si la búsqueda de la alternativa al actual sistema electoral es la búsqueda del sistema perfecto está condenada al fracaso desde el principio porque tal sistema no existe» (30). Cualquier sistema electoral conocido padece defectos y produce anomalías. La cuestión, por tanto, no consiste en hallar qué sistema electoral es el perfecto sino qué sistema electoral, en la actual situación política británica, tiene el menor número de aspectos criticables y producirá menos distorsiones.

4. LA PROPUESTA REFORMISTA DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

A) *Los criterios y la fórmula propuesta por la Comisión Jenkins*

El 1 de diciembre de 1997, el Ministro del Interior, Jack Straw, anunciaba ante los medios de comunicación británicos los detalles de la *Comisión de Investigación sobre el Sistema Electoral* que pasó inmediatamente a conocerse como la *Comisión Jenkins* al adoptar el nombre de su presidente (31).

El Gobierno concedió libertad absoluta a la Comisión para considerar y recomendar cualquier sistema electoral o combinación de sistemas como alternativa al actual FPTP, imponiéndole la observancia de cuatro

(29) Para Lakeman, la imagen se compara a la vista en un espejo distorsionante y aunque es cierto que «cada rasgo del reflejo tiene su correspondencia en el original, un rasgo puede ser exagerado fuera de toda proporción mientras que otro –de menor importancia en el original– resulta apenas perceptible» (E. LAKEMAN: *How democracies vote? A study of majority and proportional electoral systems*, Faber and Faber, London, 1970, 3.ª ed., pág. 29).

(30) V. BOGDANOR: *What is proportional representation?...*, pág. 29.

(31) La Comisión está compuesta por cinco miembros. Su presidente, Lord Jenkins of Hillhead, del partido Liberal-Demócrata y anterior Ministro del Interior; Lord Alexander of Weedon, por el partido Conservador y Presidente del Banco Nacional de Westminster; Lady Gould of Pottermewton, representante del partido Laborista y antigua Directora de organización del partido Laborista; Sir John Chillot, ex-secretario en la Oficina de Irlanda del Norte y David Lipsey, editor de la sección política en *The Economist*.

requisitos: la exigencia de proporcionalidad; la necesidad de producir gobiernos estables; la ampliación de las posibilidades u opciones de los electores y el mantenimiento de la relación entre los parlamentarios electos y los distritos territoriales en los que hubieren resultado elegidos.

La Comisión elaboró una propuesta que fue presentada al Ejecutivo el 12 de marzo de 1998 materializando lo que durante muchos años ha formado parte del programa electoral del partido Laborista (32) y que supuso la opción por una fórmula del sistema proporcional conocida como «AV top-up» (33). El sistema propuesto consiste, brevemente, en lo siguiente: el elector dispone de dos votos en la papeleta de votación. Un primer voto en el que elige a un candidato individual en distritos uninominales (651 distritos, por tanto) y que supondrá un porcentaje entre el 80-85% de miembros del total de la Cámara y un segundo en el que vota a un partido político en distritos plurinominales regionales (80 áreas) del que se obtendrán, por un método proporcional, el 25-20% de los parlamentarios restantes o miembros «top-up».

La transformación de votos en escaños difiere según se trate del primer o del segundo voto. En el caso del parlamentario individual se apli-

(32) En 1976, se elaboró el Informe Hansard sobre Reforma electoral que ya abogaba por la implantación de un sistema proporcional. En 1988, se creó el grupo Charter 88 que agrupaba a los partidos Laborista y Liberal-Demócratas con el objetivo de estudiar en profundidad las alternativas electorales al sistema británico. En 1990, se fundó el Grupo de Trabajo del Partido Laborista en Sistemas Electorales para considerar los métodos electorales del Parlamento escocés y la Asamblea nacional de Gales, del Parlamento europeo, de la Cámara de los Comunes y de una reformada Cámara de los Lores. Sobre estos proyectos véase R. PLANT: «Criteria for electoral systems: the Labour Party and electoral reform», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 4, 1991, págs. 548 a 557 y P. NORTON: «In defence of the Constitution», en *New Directions in British Politics?*, P. Norton (ed.), Aldershot Edward Elgar, London, 1991, págs. 146 a 153 así como el *Report of the Working Party on Electoral Systems*, Labour Party, Bell Press, London, 1993, págs. 9 a 30.

(33) El *Informe de la Comisión de Investigación sobre el Sistema Electoral* puede consultarse en <http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/4090>. Los antecedentes de esta Comisión y el desarrollo de su trabajo en P. DUNLEAVY y H. MARGETTS: «Reforming the Westminster electoral system: Evaluating the Jenkins Commission Proposals», en *British Elections and Parties Review*, J. Fisher, P. Cowley, D. Denver y A. Rusell (eds.), Frank Cass Publishers, London, 1999, págs. 46 a 71. Una exposición de los sistemas mixtos, en P. DUNLEAVY y H. MARGETTS: «Mixed electoral systems in Britain and the Jenkins' Commission on electoral reform», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 1, núm. 1, 1999, págs. 12 a 38. En general, consúltese el monográfico que dedica a la Comisión Jenkins, *Representation*, vol. 36, núm. 2, 1999.

ca una fórmula denominada voto alternativo (AV). El candidato elegido será aquél que obtenga la mayoría absoluta de los votos. Si ningún candidato alcanza esa mayoría tras el primer recuento de votos, el candidato que ha recibido la menor cantidad de votos como primera opción es eliminado y las segundas preferencias se reasignan entre los candidatos restantes. Este proceso continua hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta (34).

El segundo voto es crucial para determinar cuántos escaños corresponden finalmente a cada partido y es el que introduce la representación proporcional (35). Para este segundo voto se recomienda la adopción de listas abiertas de modo que el elector pueda decidir entre votar a un partido al completo o a alguno de sus miembros. El método para computar el número de representantes que corresponde a cada partido es el siguiente: el número de segundos votos que se emiten para cada partido se contará y dividirá por el número de parlamentarios individuales más uno que cada partido haya obtenido en ese área; el partido con el mayor número de votos tras este cálculo obtendrá el primer miembro top-up. Cualquier segundo parlamentario top-up se obtendrá por el mismo método pero ajustándose al hecho de que ya existe un partido que ha obtenido el primer miembro.

(34) El *Informe de la Comisión Jenkins* cuenta con la opinión disidente de Lord Alexander quien comparte la opción por un sistema mixto pero prefiere la elección de los parlamentarios individuales aplicando la fórmula FPTP en vez de AV. Justifica su oposición sobre la base de que, para él, resulta ilógico y sorprendente que el sistema electoral sólo tenga en cuenta los segundos votos de los electores que apoyaron a los peores candidatos (*Informe de la Comisión de Investigación sobre el Sistema Electoral*, cap. IX, págs. 53 y 54).

(35) El método para introducir la proporcionalidad en Westminster ha sido criticado por hacerlo de manera muy limitada debido a dos razones. En primer lugar, dado el escaso número de parlamentarios top-up que el sistema permite elegir: tan sólo entre el 15 y el 20% de la Cámara. En segundo lugar, porque en cada área regional sólo podrán elegirse uno o dos comunes top-up con lo que, a menor número de representantes, menor es la proporcionalidad que se alcanza (C. R. MUNRO: *Studies in Constitutional Law*, Butterworths, London-Edinburgh-Dublin, 1999, 2.^a ed., pág. 116; M. S. SHUGART: «The Jenkins' paradox: A complex system, yet only a timid step towards proportional representation», *Representation*, vol. 36, núm. 2, 1999, págs. 143 a 147 y K. RITCHIE: «Why we should support Jenkins?», *Representation*, vol. 36, núm. 3, 1999, págs. 260 a 266). Sin embargo, la aplicación de la fórmula propuesta a los resultados de las elecciones anteriores demuestra un descenso muy importante de la desviación de la proporcionalidad: así, calculando sobre los resultados obtenidos en las elecciones de 1992 la DV se reduce del 18% al 9% y sobre los resultados de las elecciones de 1997 disminuye del 21% al 13.2% (*Informe de la Comisión de Investigación sobre el Sistema Electoral*, cap. VII, pág. 47).

La efectiva adopción del sistema electoral propuesto por la Comisión Jenkins está supeditada a la celebración de un referéndum popular en el que los ciudadanos británicos deberán optar por el mantenimiento del actual sistema FPTP o la introducción del nuevo. Ciertamente, los resultados de esta consulta popular están lejos de poder predecirse puesto que las encuestas celebradas hasta el momento con el objeto de conocer el grado de apoyo o de interés que suscitaba el proyecto de reforma electoral del Gobierno Laborista han concluido en resultados muy dispares (36).

Por otra parte, y no menos importante, debe tenerse presente el dato de que, normalmente, los partidos políticos y su equivalente grupo parlamentario en mejor situación para proceder a la reforma electoral son aquéllos que han sido elegidos bajo el sistema electoral existente con lo que, presumiblemente, les favorece y no estarán muy dispuestos a cambiarlo ya que, bajo el mismo procedimiento, pueden volver a obtener una victoria electoral (37).

En realidad, la división a favor o en contra de la reforma del sistema electoral no responde claramente a la división partidista. En este sentido, aunque es cierto que, en principio, los Conservadores se muestran reacios al cambio y ha sido el partido Laborista y los Liberales quienes han suscrito el acuerdo de iniciarlo, en el seno de la coalición e incluso en las

(36) De hecho, la doctrina desconfía profundamente de la fiabilidad de estos sondeos dada la sensibilidad de los encuestados al modo en que se les formula una cuestión. En este sentido, J. MITCHELL y B. SEYD: «Fragmentation in the party and political systems», en *Constitutional futures. A history of the next ten years...*, pág. 99; P. DUNLEAVY y H. MARGETTS: «The electoral system», *Parliamentary Affairs*, vol. 50, núm. 4, 1997, pág. 747. Sobre la manipulación de las encuestas electorales, véase G. SMUTH: «The thoughts of Jo Publico: Opinions Polls and Electoral Reform», en *Refreshing the parts (Electoral reform and British politics)*, G. Smyth (ed.), Lawrence and Wishart, London, 1992, págs. 57 a 67. Haciendo un pronóstico que toma visos de tornarse realidad, Hazell señala que resulta poco probable que haya tiempo para poner en práctica ningún cambio para las próximas elecciones en el año 2001-2002. Accediendo el electorado al cambio, predice que la primera elección general bajo el nuevo sistema será en el año 2005-2007 (R. HAZELL: «Westminster: squeezed from above and below», en *Constitutional futures. A history of the next ten years...*, pág. 112).

(37) Como afirman Baras y Botella, por ésta y otras razones que especifican los autores, «el derecho electoral constituye, con mucho, uno de los sectores más conservadores del ordenamiento jurídico» (M. BARAS y J. BOTELLA: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 169).

mismas filas del Ejecutivo se cuentan algunos detractores de la reforma (38). Además, a favor del *status quo*, no sólo se alinean mayoritariamente los Conservadores sino también los partidarios de la reforma en general pero a favor de otro sistema electoral en concreto y los Laboristas a favor del sistema AV sin parlamentarios elegidos por el sistema proporcional o la fórmula mayoritaria AMS.

B) Aspectos favorables de la representación proporcional

Por encima de cualquier consideración, la opción por un sistema electoral proporcional ofrece la ventaja de la justicia en la traducción de votos a escaños: la representación en el Parlamento de los grupos parlamentarios se determinará en proporción a los votos obtenidos. El sistema electoral proporcional dará entrada a mayorías y minorías y «la importancia de hacer partícipes a las minorías reside en que se trata, simplemente, de un asunto de justicia» (39).

En este sentido, la regla de la mayoría debe estar limitada por la misma regla de la mayoría y restringida por los derechos de la minoría. Sin ese límite, la regla de la mayoría es una especie de tiranía. Aunque un sistema electoral produzca una mayoría legítima, debe permitirse la participación de las minorías porque «la mejor garantía de la justicia en los asuntos públicos es la participación en el gobierno de la gente que más injusticias padece» (40).

(38) En este sentido, el Ministro del Interior - Jack Straw - ha demostrado no tener demasiado interés en avanzar hacia el cambio en el sistema electoral. En noviembre de 1998 declaró que no existía ninguna necesidad de que el Gobierno «se diese prisa en revisar las recomendaciones de la Comisión (Jenkins)». La respuesta del conservador John MacGregor no se hizo esperar: «delicioso... el Ministro del Interior ha matado el Informe Jenkins con galantería» (N. FISHMAN: «Editorial comment: Post-Jenkins Commission», *Representation*, vol. 35, núm. 4, 1998, pág. 187).

(39) N. LOENEN: *Citizenship and democracy. A case for proportional representation*, Durdum Press, Oxford, 1997, pág. 111. De hecho, los partidarios del sistema electoral proporcional no cuestionan que alguien que obtenga la mayoría de los votos gane en las elecciones; sino que protestan contra quienes ganan sin esa mayoría porque «las mayorías deben ganarse, no fabricarse» (A. LIPHART: *Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1984, pág. 167).

(40) O. J. MORLEY: *On Compromise*, Macmillan, London, 1886, pág. 326. En palabras de John Stuart Mill: «en ausencia de sus defensores naturales, el interés de los exclui-

Al considerar los efectos de la adopción del sistema electoral proporcional para la elección de la Cámara de los Comunes debemos distinguir entre, en primer lugar, el impacto de esta modificación en el *sistema de partidos* que afectará al número de partidos, a su tamaño y a la cohesión de los existentes y, en segundo lugar, la influencia en el *sistema político* que se reflejará principalmente en las funciones de la Reina, en la posición del Primer Ministro y en la relación entre el Gobierno y el Parlamento.

a) Influencias del régimen electoral en el sistema de partidos

El factor que va a contribuir de forma más decisiva a transformar la naturaleza y forma del sistema político y de partidos británico será, sin restar importancia ni influencia específica a la integración europea y al proceso independizador de Escocia y Gales, la reforma del sistema electoral (41). Lo cierto es que los sistemas electorales –y más concretamente, la fórmula electoral y la magnitud del distrito– son los elementos más decisivos en la conformación de un tipo u otro de sistema de partidos pudiendo dar origen bien a un sistema de dos partidos o bien a un sistema multipartidista y, habida cuenta de la importancia de ambos elementos –sistema electoral y partidos políticos–, la salud democrática de un país depende en gran medida de ellos (42).

dos está siempre en peligro de ser obviado; y cuando se le presta atención finalmente es visto con ojos diferentes a aquellas personas a quienes afecta directamente» (J. STUART MILL: *Considerations on representative government*, Everyman, London, 1865, pág. 209).

(41) La relación entre un cambio en el sistema electoral y el de partidos no se acepta de manera pacífica en la doctrina. Se afirma que «la relación entre las reglas electorales y el sistema de partidos no es mecánica ni automática: un particular régimen electoral no produce necesariamente un particular sistema de partidos; simplemente ejerce presión en la dirección de este sistema; es una fuerza que actúa sobre otras fuerzas, algunas de las cuales lo hacen en dirección contraria» (B. GROFMAN y A. LIJPHART: *Electoral Laws and their political consequences*, Agathon, New York, 1994, 2.ª ed., pág. 5). Frente a esta interpretación, el argumento más famoso que ha defendido la influencia absoluta del sistema electoral sobre el sistema de partidos ha sido elaborado por Duverger (M. DUVERGER: *Political Parties*, Methuen, London, 1954, pág. 217). En torno a esta problemática, consúltese D. W. RAE: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967, págs. 114 a 125 y F. LEONI: «Relación entre procedimientos electorales y sistemas de partido», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, págs. 147 a 156.

(42) Ya Sartori caracterizó el sistema electoral como «el más manipulativo de los instrumentos de la política» (G. SARTORI: «Political development and political engineering», en *Public Policy*, J. D. Montgomery y A. O. Hirschman (eds.), Harvard University Press, Cambridge, 1968, pág. 273).

Un cambio hacia un sistema electoral proporcional supondría, como primera y principal consecuencia, una reforma total en la representación parlamentaria de los partidos políticos. Al repartir los escaños de forma proporcional, dará entrada a *pequeños partidos* que en la actualidad no obtienen escaños o no lo hacen en proporción al número de votos obtenidos. Partidos como los Liberales, los Socialdemócratas o los Verdes tendrían una representación en Westminster de la que ahora carecen, principalmente, a causa del dato de su dispersión geográfica.

Estrechamente vinculada a esta consecuencia, se apunta que resulta muy probable que el sistema electoral proporcional facilite la *fragmentación de los partidos* ya existentes y aliente la proliferación de *facciones extremistas*. Bajo el actual sistema electoral británico existen muy pocas posibilidades para que las facciones descontentas de los grandes partidos se disgreguen (como sería el caso de los eurófilos en el partido Conservador o el ala izquierda del partido Laborista) puesto que, de hacerlo, el sistema mayoritario del FPTP les dejaría, con toda seguridad, sin representación parlamentaria. El sistema proporcional, por contra, creará estos incentivos y permitirá que los nuevos partidos surgidos de la división de los mayores se establezcan en los márgenes del Parlamento. Las implicaciones de esta consecuencia en el funcionamiento del partido y del sistema político serán dobles y totalmente opuestas: por un lado, la de exigir un mayor control por parte de la dirección del grupo parlamentario hacia sus miembros (43); pero, por otro, el temor a la secesión de una parte del partido obligará a un mayor diálogo en el seno de la organización y una mayor atención a las demandas de las facciones.

Frente a estas acusaciones de fraccionamiento partidista cabe argumentar que, si bien es cierto que el sistema electoral proporcional facilita la formación de nuevos partidos, no la fuerza (44). Lo indiscutible es que

(43) Lo cierto es que, probablemente, la disciplina del grupo parlamentario sea más difícil de mantener y, por ello, se pueda producir un endurecimiento del papel de los «whips» que, entre otras importantes funciones, se encargan de mantener aquella disciplina (R. BRAZIER: *Constitutional Practice. The foundations of British Government...*, pág. 211). Sobre las funciones de los whips, véase A. MARR: *Ruling Britannia. The failure and the future of British democracy*, Michael Josep, London, 1995, págs. 116 a 130. Sobre los partidos políticos y la disciplina parlamentaria puede consultarse R. J. JACKSON: *Rebels and whips. An analysis of dissension, discipline and cohesion in British Political Parties*, Macmillan, London, 1968, págs. 3 a 23 y 201 a 253.

(44) C. G. HOAG y G. H. HALLET: *Proportional representation*, Macmillan Company, New York, 1926, pág. 112.

el sistema electoral proporcional confiere *status*, reconocimiento e influencia a las minorías. Asimismo, entre estas minorías, indudablemente, algunas serán extremistas pero no es cierto que todos los países con sistemas electorales proporcionales cuenten con partidos extremistas (45). El sistema electoral proporcional «no crea opiniones extremas; les otorga expresión cuando ya se han creado y, cuando existen, es inútil pretender que no» (46).

Un segundo efecto de calado en los partidos políticos británicos se observaría en la propia *organización y funcionamiento de los mismos*. Se trataría de *cambios externos e internos a las organizaciones políticas*.

Por lo que se refiere a las *modificaciones externas*, en la situación actual, el apoyo a los partidos políticos que concurren a las elecciones en Westminster se encuentra muy localizado en determinadas regiones. De hecho, existen zonas en las que tradicionalmente obtienen los escaños un solo partido político ante la indiferencia o, cuanto menos, pasividad del otro que no realiza campaña política por resultar un esfuerzo sin resultados de forma que los partidos concentran sus empeños únicamente en las circunscripciones en las que el sistema mayoritario les asegura el escaño. Por eso se afirma que el sistema electoral mayoritario basa la elección en razones geográficas (47).

Aunque lo cierto es que un sistema proporcional no será suficiente para acabar con esta tendencia regional del sistema político británico, el acercamiento de votos y escaños, ofrecerá mayores incentivos a aquellos partidos que hagan campaña electoral en feudos donde sus fuerzas son menores. La necesidad de llegar a más lugares supondrá un cambio en la forma de realizar la promoción del partido político antes de cada elección, con la búsqueda

(45) Bogdanor explica que tanto el sistema electoral mayoritario como el proporcional favorecen determinadas clases de mayorías pero no necesariamente las extremistas o moderadas. Las minorías concentradas que eventualmente favorece el FPTP pueden ser extremistas (como el Ian Paisley's Democratic Unionist) o moderadas (como el Plaid Cymru). El sistema electoral proporcional, por contra, dará apoyo a un grupo político minoritario con independencia de la concentración de su electorado de modo que un partido minoritario extendido puede de igual forma ser moderado (como los Liberal demócratas) o extremista (como los nazis en Alemania) (V. BOGDANOR: *Power and the People. A guide to constitutional reform...*, pág. 61).

(46) C. G. HOAG y G. H. HALLET: *Proportional representation...*, pág. 134.

(47) P. DUNLEAVY; H. MARGEITS y S. WEIR: *The other National Lottery. Misrepresentation and malapportionment in British elections...*, págs. 5 y 6.

da de mayor apoyo humano y financiero. Los partidos políticos aumentarán el nivel de su actividad en un mayor número de distritos e iniciarán una campaña a nivel nacional y no sólo a nivel local y regional. Esto tendrá su reflejo en el desarrollo de las políticas de partido e, indirectamente, puede provocar la necesidad de una regulación legal acorde a esta nueva realidad (48). Desde el momento en que sea posible obtener representación en estos feudos, los problemas específicos de estas zonas y la búsqueda y oferta de soluciones formarán parte del programa electoral de los partidos políticos.

Por otro lado, también la propia organización y el mismo *funcionamiento interno* de los partidos políticos puede resultar alterado con la introducción del nuevo sistema electoral. Hasta el momento, al tratarse de distritos uninominales, el sistema electoral mayoritario favorecía que los partidos políticos impusieran candidatos que pudiesen asegurar la victoria en la circunscripción. Esta característica tenía como consecuencia, en primer lugar, que el perfil del candidato fuese hombre, de raza blanca y edad media; en segundo lugar, excluía radicalmente a las minorías (mujeres, etnias religiosas o razas). Desde el momento en que cada partido político pueda presentar una lista con una serie de candidatos, se abrirá la puerta a estas minorías puesto que, mientras que nadie dejará de votar a un determinado partido por incluir a sujetos representativos de minorías, sí que lo hará molesto si no aparece ninguno (49).

(48) En principio y, a pesar de la importancia de los partidos políticos, las normas constitucionales británicas apenas se refieren a ellos porque los partidos políticos en Gran Bretaña se tratan como organizaciones privadas y cuerpos voluntarios. La única legislación introducida hasta el momento para ellos ha sido a través de la Ley de Registro de Partidos Políticos de 1998 (*Registration of Political Parties Act 1998*) debido a la necesidad de confeccionar listas electorales de los partidos para las elecciones de las Asambleas independientes de Escocia y Gales y para las elecciones europeas. El registro consiste simplemente en la obligación de inscribir su nombre y emblema. Estas primeras modificaciones se verán completadas por las reformas proyectadas por el Informe del Comité sobre Estándares en la Vida Pública (*Report of the Committee on Standards in Public Life*), presentado en julio de 1999 por la Comisión presidida por Lord Neill en el que se incluye un detallado proyecto de ley sobre financiación de los partidos (R. HAZELL; M. RUSSEL; B. SEYD y D. SINCLAIR: «The British Constitution in 1998-99: the continuing revolution», *Parliamentary Affairs*, vol. 53, núm. 2, 2000, pág. 255).

(49) V. BOGDANOR: *What is proportional representation?...*, pág. 115 y R. BLACKBURN: *The electoral system in Britain...*, págs. 141 y 142. Loenen aporta datos concluyentes: en las elecciones generales británicas de 1992 sólo sesenta mujeres y seis hombres de raza negra obtuvieron representación sobre un total de 651 escaños (N. LOENEN: *Citizenship and democracy. A case for proportional representation...*, pág. 152).

Por otra parte, con el nuevo sistema electoral, la *relación del candidato con el elector* se verá asimismo afectada. La preservación de una de las más admiradas virtudes del sistema electoral mayoritario como es el mantenimiento de una relación de confianza entre ambos, se ha conseguido mediante la provisión de dos clases de parlamentarios, uno de elección directa en un distrito uninominal y otro extraído de la lista del partido más votado en distritos plurinominales. De este modo, se evita la constante crítica a los sistemas electorales proporcionales en el sentido de quebrar la relación entre electores y elegidos aunque de ahí puede derivarse un hipotético problema de convivencia parlamentaria en el sentido de que se produzca una discriminación entre Comunes de forma que a aquéllos elegidos por la lista del partido se les considere como miembros de segunda categoría en la Cámara frente a los elegidos directamente por los votantes en los distritos electorales (50).

En realidad, hay que relativizar mucho la imagen del votante que se decide por la personalidad del candidato que se presenta en su circunscripción. Realmente, los votantes basan su elección en el programa de los partidos políticos y a cuyos líderes esperan ver gobernando el país durante los siguientes cuatro o cinco años (51).

(50) No obstante, la *Comisión Jenkins* se defiende contra esta crítica alegando la existencia de una importante tradición histórica en Gran Bretaña que ha distinguido entre parlamentarios a nivel regional y a nivel local y recuerda la existencia de los distritos universitarios que perduraron hasta 1950 y jamás provocaron discriminaciones entre los candidatos elegidos en esas circunscripciones. En la práctica, añade el *Informe de la Comisión*, aunque no en teoría, existe ya una gran diferencia entre quienes entran en el Parlamento en busca de un papel nacional y quienes participan por un interés local y se sienten satisfechos con servir a su distrito sin imaginarse a sí mismos como representantes de otros lugares (*Informe de la Comisión de Investigación sobre el Sistema Electoral*, cap. VII, págs. 36 y 37).

(51) Los votos se emiten a favor o en contra de un partido político, prefiriéndose incluso «un desconocido del partido correcto que un hombre brillante del partido equivocado», lo que desmiente la tan proclamada relación entre el candidato y los electores de la circunscripción en la que se presenta (E. LAKEMAN: *How democracies vote? A study of majority and proportional electoral systems...*, pág. 45). Precisamente, un estudio realizado en los años 70 revelaba que sólo el 30% de los votantes ingleses había visto en persona al parlamentario elegido en su distrito y un 18% se había entrevistado personalmente con él (I. CREWE: «MPs and their constituents in Britain», en *Representation of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, V. Bogdanor (ed.), Gower, Cambridge, 1986, págs. 49 y 50). Más recientemente, otra investigación sociológica demuestra que, aproximadamente, sólo el 10% de los ciudadanos británicos había contactado con el parlamentario vencedor en su distrito electoral en un período de cinco años (P. DUNLEAVY; H. MARGETTS y S. WEIR: *The other National Lottery. Misrepresentation and malapportionment in British elections...*, pág. 22).

En el momento de ejercer la libertad de elección a través del voto, la adopción del sistema proporcional con dos listas aporta una serie de ventajas. En primer lugar, el hecho de que las personalidades de los candidatos pueden llegar a cobrar importancia frente al poder que el partido político disfruta en la actualidad con el sistema electoral mayoritario. En segundo lugar, el FPTP no permite al votante elegir entre el representante de su distrito y la determinación del gobierno del país. Le obliga a dar prioridad a uno sobre otro. La evidencia es que, en la mayoría de los casos, el votante se decanta por seleccionar al Primer Ministro más que al representante de su localidad. Esta situación se evita con la fórmula proporcional otorgando un doble voto al elector (52).

Íntimamente relacionada con esta cuestión, surge la de plantearse qué ocurriría si un candidato que ha sido rechazado como representante de un distrito pueda llegar igualmente a Westminster gracias a su inclusión como miembro en la lista del partido. De esta forma, la lista ayudaría a proteger a candidatos impopulares ya que no existe ninguna regla que prohíba a los candidatos presentarse en el distrito como candidato individual y como aspirante en la lista del partido político al que pertenece (53). Aquí se abre una importante discusión sobre el carácter de las listas que cada partido va a presentar. El *Informe de la Comisión Jenkins* aconseja la adopción de listas abiertas por considerarlas más democráticas aunque la desventaja más importante que plantea la solución de las listas abiertas es que favorece la competitividad entre los candidatos del mismo partido, provocando facciones intrapartidistas. Según la Comisión, las listas cerradas, por contra, cubren dos objetivos o fines. En primer lugar, no recortan las verdaderas opciones de los votantes que pueden elegir entre partidos y, en segundo término, ayudan a que los partidos mantengan la unidad y se sustenten en una sólida base (54).

En cualquier caso, si se optase por listas cerradas sería aconsejable que la ley regulara el procedimiento de elección de los candidatos en el

(52) C. G. HOAG y G. H. HALLET: *Proportional representation...*, pág. 142.

(53) La doctrina se cuestiona: «¿No es antidemocrático que los miembros (del Parlamento) puedan ser elegidos –aún con pocos apoyos populares– sólo porque disfrutaban de la confianza del partido?» (V. BOGDANOR: *What is proportional representation?...*, pág. 57).

(54) Opinión sustentada, asimismo, por M. S. SHUGART: «The Jenkins Paradox: A complex system, yet only a timid step towards proportional representation»..., pág. 147.

seno de cada agrupación política para asegurar la justicia de las elecciones de forma que, ante la violación de la normativa, los sujetos perjudicados pudiesen acudir ante los jueces. La necesidad de esta regulación legal se hace más evidente porque la selección de los candidatos de los partidos políticos es un factor esencial para determinar la composición de la Cámara ya que estar seleccionado para un escaño seguro es virtualmente equivalente a la elección y muchos de los elegidos permanecen en el Parlamento durante largos períodos. Los procedimientos empleados por los partidos son, por tanto, un asunto que afecta al interés público (55).

b) Influencias del régimen electoral en el sistema político

Existe un amplio catálogo de previsibles consecuencias sobre el sistema político británico de producirse la adopción del sistema electoral propuesto por la *Comisión Jenkins*. Por encima de las particularidades y de las específicas problemáticas que cada una de ellas presenta, el cambio supondrá sin dudas la necesidad de adoptar una cultura política diferente. La nueva forma de hacer política estará basada en el consenso frente a la tradición de Westminster que se basa en el estilo confrontacional (56).

La principal consecuencia de la adopción del sistema electoral proporcional en su modalidad AV top-up, es que reducirá la posibilidad de que un partido forme un gobierno mayoritario con una minoría de votos. Es decir: disminuirá significativamente el grado en el que el ejecutivo puede dominar la legislatura puesto que serán mucho más frecuentes los *gobiernos de coalición* entre dos o más partidos.

Asimismo, se alterará el propio *sentido de las elecciones*. Bajo el sistema mayoritario, las elecciones constituyen el único factor que determina la formación del Ejecutivo. Esto no será posible bajo el sistema pro-

(55) Las reglas de los partidos para la selección de candidatos difieren de un partido a otro pero, en cualquier caso, es una función de la organización local del partido sometida a cierto grado de control central. Sobre las reglas para la elección del líder de cada partido, véase R. BRAZIER: *Constitutional practice. The foundations of British government...*, págs. 304 a 309.

(56) J. REDWOOD: *The death of Britain? The UK's constitutional crisis...*, pág. 85.

porcional recomendado en el que el papel de las elecciones consistirá en determinar el tamaño de los grupos parlamentarios. La formación del Gobierno constituirá una segunda etapa de duración indeterminada tras conocerse el peso y la fuerza que cada partido político disfruta en relación con su presencia parlamentaria (57).

Dos preocupaciones se derivan de esta característica. En primer lugar, se duda de la conveniencia e, incluso, del posible perjuicio que puede ocasionar en el normal desarrollo de la vida política del país el hecho de que transcurra un largo período de tiempo en negociaciones entre grupos parlamentarios a fin de lograr el consenso necesario para producir un Gobierno estable y con apoyos. En segundo término, se discute la desvirtuación de la verdadera naturaleza de las elecciones en su sentido de dar lugar al nacimiento de un Gobierno que, ahora, queda en manos de las decisiones y negociaciones partidistas.

Frente a estos temores, puede alegarse que se trata de un cambio en el carácter de las elecciones, no en su naturaleza, perdiendo su carácter conclusivo sin sufrir ninguna desvirtuación. Además esta crítica se basa en la idea de que el votante no tiene nada que decir sobre las coaliciones que los partidos realizan tras las elecciones cuando, en realidad, ningún grupo parlamentario puede ignorar las consecuencias de sus alianzas bajo la amenaza de perder apoyos electorales. A mayor abundamiento, dado que el electorado tiene dos votos (uno dirigido a un candidato y otro a un partido) puede penalizar la política de alianzas de un partido dividiendo su voto y negándose al partido político con el que no esté de acuerdo.

En cuanto a la posibilidad de que surjan gobiernos de coalición, pesa sobre ellos la sombra de su *inestabilidad* y la dificultad de determinar *responsabilidades*. Dado que surgen de un consenso entre grupos parlamentarios, la posibilidad de que quiebre ese consenso empaña la necesi-

(57) Un ejemplo gráfico de esta consecuencia nos lo proporciona la comparación de la experiencia británica –en la que el período normal de formación de Gobierno es de 24 horas tras las elecciones– con el período de tiempo que llevó la formación de gobierno en Nueva Zelanda en 1996, tras el cambio de un sistema electoral mayoritario a uno proporcional. En este país, se tardó cincuenta y nueve días en negociarse el nuevo ejecutivo y, tras este lapso temporal, el Gobierno que surgió no era el esperado por muchos votantes (J. MITCHELL y B. SEYD: «Fragmentation in the party and political systems»..., pág. 102).

dad que supone un diálogo entre los representantes políticos (58). En el actual sistema británico, la duración del ejecutivo depende principalmente de la elección pero la adopción del sistema proporcional introduciría nuevos elementos en la vida parlamentaria que influirán en la longevidad del Gobierno como, por ejemplo, la renuncia de un grupo parlamentario miembro de la coalición o la pérdida de una moción de confianza (59). En este sentido, un Gobierno sustentado sobre la base de una coalición de partidos está sometido a fricciones entre los grupos coaligados porque, entre otros, existe el temor por parte del grupo más pequeño a verse aplastado regularmente en las discusiones o de asumir responsabilidades por las acciones gubernamentales cuando no ha tenido nada que ver con ellas. De ahí que la desintegración de los gobiernos de coalición surja a consecuencia de causas internas. El efecto directo de todos los acuerdos internos que se adoptan en el seno del Gobierno es debilitar al Primer Ministro porque se hace necesario combinar la solidaridad del gobierno que requiere de políticas comunes con la preservación de la independencia de los partidos.

También son muy fuertes los temores que despierta un gobierno de coalición frente a la posibilidad de que los electores sepan con claridad quién es el responsable de cada decisión que se adopte. La *responsabilidad por determinadas políticas* no se localiza en un partido únicamen-

(58) Normalmente, los detractores de esta modalidad electoral proporcional acuden al ejemplo que proporciona Italia, país que, durante el período que va de junio de 1945 a diciembre de 1988, tuvo un total de 48 gobiernos con una media aproximada de un gobierno cada 11 meses. Un análisis detallado de la experiencia italiana, en P. FURLONG: «Government stability and electoral systems: the italian example», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 1, 1991, págs. 50 a 59.

(59) Sin embargo, los resultados de los estudios doctrinales sobre la estabilidad de los ejecutivos no arrojan datos concluyentes. Así, mientras, por un lado, Katz utilizando datos de 44 países entre 1946 y 1985 muestra que los ejecutivos monocolors duran más que los de coalición (R. KATZ: *Democracy and Elections*, Oxford University Press, New York, 1997), por otro lado, Farrell señala que los ejecutivos más longevos en el período 1945 a 1992 fueron los de Luxemburgo, Austria y Holanda, países todos ellos que contaban con Gobiernos de coalición (D. FARRELL: *Comparing Electoral Systems*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London-New York, 1997). En una posición intermedia, Butler señala que la vida media de los Gobiernos monocolors y la de los ejecutivos de coalición en Europa es la misma (D. BUTLER: *Governing without a majority: dilemmas for hung Parliaments in Britain*, Collins, London, 1983, pág. 69). Un estudio en profundidad sobre la relación entre el sistema de partidos y la estabilidad del gobierno en A. BLAIS: «The debate over electoral systems», *International Political Science Review*, vol. 12, núm. 3, 1991, págs. 239 a 260.

te sino que se distribuye entre dos o más partidos. Con un ejecutivo monocolor –lo normal bajo el sistema electoral mayoritario británico– es relativamente fácil para los votantes tener claro quién es responsable de programas determinados pero no tanto en un ejecutivo de coalición. Además se asume que la coalición en el gobierno es un decaimiento en la responsabilidad porque en estos sistemas electorales proporcionales, el pueblo puede variar la mezcla de partidos políticos que forman la coalición pero no puede deshacerse de ellos completamente y reemplazarlos por otros (60).

Frente a estas críticas puede argumentarse que el factor determinante para la estabilidad de un Gobierno no es tanto su origen (monocolor o de coalición) como la influencia de otros factores como las condiciones en las que se establecen y firman las alianzas (61). Así, un acuerdo entre grupos parlamentarios que contradiga abiertamente las expectativas de los electores o se forme artificialmente entre grupos ideológicamente muy distantes, abocará en un fracaso con bastante probabilidad. Por eso se afirma que un Gobierno fuerte y estable no es el que posee más escaños en la Cámara parlamentaria, sino el que es capaz de movilizar al consenso del electorado con su política (62).

Con un gobierno de coalición simplemente nos encontramos ante un estilo diferente de hacer la política en el que se prefiere la cooperación a la confrontación. Que el estilo consensual de gobierno se considere débil depende de prioridades (63). Se trata, como siempre, de una cuestión de valores: la introducción del sistema electoral proporcional promoverá un espíritu de compromiso al eliminar el incentivo en la Oposición de abalanzarse sobre cualquier oportunidad para acabar con el Gobierno. Con el sistema mayoritario una pequeña variación en los votos crea la ilusión de

(60) C. TURPIN: *British Government and the Constitution*, Butterworths, London-Edinburgh-Dublin, 1999, 4.ª ed., pág. 496.

(61) A. LIPHART: «Constitutional choices for new democracies», *Journal of Democracy*, núm. 2, 1991, págs. 72 a 84.

(62) «Gobierno efectivo –define Lakeman– es aquél que presenta políticas que respondan a las necesidades del país y que goza de la capacidad política de llevarlas a cabo» (E. LAKEMAN: *How do democracies vote? A study of majority and proportional electoral systems...*, pág. 165).

(63) N. LOENEN: *Citizenship and democracy. A case for proportional representation...*, pág. 120.

vencer en las elecciones por lo que se trata de forzarlas. En un sistema electoral proporcional tiene que darse un importante cambio de opinión electoral en todo el país para que se planteen unas nuevas elecciones de forma que los partidos políticos tendrán que adaptarse a la situación existente y, para sobrevivir, cooperar (64).

c) Influencias del régimen electoral en las instituciones británicas

Con todo, una de las consecuencias más ventajosas de la adopción de un sistema electoral proporcional y la muy probable aparición de gobiernos de coalición será la de proveer una oportunidad para revitalizar las funciones del Parlamento.

La realización efectiva de las funciones que corresponde a la *House of Commons*, fundamentalmente la de legislar y la de controlar al Gobierno, descansan en la teoría de que esa Cámara refleje fielmente la opinión pública del país. Que la calidad de la legislación británica sufrirá si el Parlamento no es representativo y que ese control no será efectivo, resulta evidente. Pero esta Asamblea en la actualidad es capaz de aprobar medidas legislativas aún teniendo en contra a una mayoría importante de sus miembros. Además es muy difícil que, en su papel legislativo, se aprueben modificaciones que no provengan del Gobierno. La tarea de controlar al ejecutivo tampoco tiene demasiado éxito: fortificado por la disciplina parlamentaria y por la lealtad natural de la mayoría de los miembros de la Cámara de los Comunes, la Cámara no responde a su tarea de supervisión y examen de los actos del Gobierno.

En esta misma línea, la actual configuración de las Comisiones parlamentarias tampoco responde a una efectiva realización de ambas funciones. La raíz del problema se encuentra en su composición pues están formadas por once miembros pero su elección se realiza proporcionalmente a la fuerza de los grupos parlamentarios en la Cámara con lo que el Gobierno ejerce un elevado grado de control sobre las Comisiones de forma que ha sido fácil comprobar cómo, en ocasiones, estos órganos han

(64) E. LAKEMAN: *How democracies vote? A study of majority and proportional electoral systems...*, pág. 166.

evitado plantear cuestiones o someter a investigación al Gobierno si con ello lo colocaban en posición incómoda e, incluso, realizados los oportunos informes, éstos no han tenido apenas impacto en las políticas del Gobierno (65).

Con la reforma del sistema electoral se puede, razonablemente, esperar un cambio. El órgano legislativo podrá realizar un escrutinio más eficaz de las normas aprobadas por el Parlamento, obligando a debates abiertos y públicos que redundarán en mayor publicidad y eficacia del trabajo parlamentario (66). El papel de las minorías cambiará radicalmente puesto que pasará de ser únicamente un poder de veto a conformarse también como un poder de propuesta (67).

Además de afectar profundamente a la actividad parlamentaria, otras instituciones estatales sufrirán las consecuencias de la adopción de un sistema electoral proporcional. En este sentido, existe una preocupación constante entre la doctrina británica acerca del problema constitucional con el que se encontraría la *Reina* como consecuencia de la formación de un Parlamento en el que ningún grupo parlamentario disfrute de una mayoría clara y ante la necesidad de presentar un candidato de consenso como Primer Ministro (68).

(65) J. A. GRIFFITHS y M. RYLE: *Parliament: functions, practices and procedures*, Sweet and Maxwell, London, 1989, pág. 430.

(66) De esta opinión, R. HAZELL: «The shape of things to come: what will the United Kingdom Constitution look like in the early 21st century?», en *Constitutional futures. A history of the next ten years...*, pág. 13.

(67) R. HAZELL: «Westminster: Squeezed from above and below»..., pág. 112.

(68) El distanciamiento de la Corona de la vida política ha sido fácil de alcanzar sólo porque la política en Gran Bretaña durante 130 años se ha basado en un sistema de dos partidos. Sólo cuando se rompa ese sistema, parecerá que la Reina jugará un papel más activo en la vida política y seguramente esa ruptura vendrá de la mano de un sistema electoral proporcional. La situación, no obstante, no debe exagerarse: las monarquías europeas de Bélgica, Noruega, Luxemburgo, Noruega, Suecia, España y Holanda que emplean el sistema electoral proporcional para sus Asambleas legislativas, se han enfrentado a este problema durante muchos años y han articulado sus soluciones políticas demostrando que la institución monárquica no se ha visto involucrada en disputas partidistas. Así, por ejemplo, en Dinamarca y Noruega existen convenciones de obligada observancia por los partidos políticos; en Bélgica y Holanda se acude a informadores; en Suecia se transfieren los poderes reales al *speaker* de la Cámara hasta que se llegue a un acuerdo. Todas las soluciones en V. BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution*, Charendon Press, Oxford, 1995, págs. 167 a 177.

La presentación del Primer Ministro es un acto que se debe a la función regia y aunque se parte de unas condiciones mínimas (69), no existen reglas sobre la formación del gobierno en un Parlamento sin un grupo parlamentario con mayoría absoluta (70). La única regla que parece existir es que la Reina debe nombrar a la persona capaz de conseguir el apoyo de una mayoría estable en la Cámara de los Comunes (71). La cuestión radica en evitar someter a la Reina a decidir cuestiones políticas. Por ello, la mejor solución en estos casos es que la crisis se resuelva por cauces políticos: los partidos políticos deben llegar al acuerdo evitándose la acusación de que un Jefe de Estado no elegido ha impuesto un candidato en vez de permitir a la Asamblea popular llegar a él. En cualquier caso, la Reina antes de decidir debe consultar a todos los líderes de los partidos políticos con representación parlamentaria en orden de mayor a menor representación lo que evitará que se le acuse de parcialidad y no se distorsionará el mensaje de cada partido.

Las reglas constitucionales, mientras ayudan a crear estabilidad y consenso, son la expresión de una realidad social subyacente. La mejor garantía para la monarquía constitucional reside, por tanto, no en un conjunto de reglas constitucionales o convenciones sino en el deseo por parte de los políticos y de los ciudadanos de preservar el papel de la monarquía evitando acciones que puedan comprometer su neutralidad.

(69) En primer lugar, debe presentar a la persona que sea capaz de conseguir una mayoría en la Cámara de los Comunes y, en segundo término, debe tratarse de un miembro de la susodicha Cámara y ser líder del partido. Sobre el papel de la Monarquía en su función de presentar el candidato a Primer Ministro, véase V. BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution...*, págs. 145 a 182.

(70) Según Bagehot, «No hay información explícita sobre la que la Reina puede hacer más que lo que hace» (en V. BOGDANOR: *Multi-party politics and the Constitution...*, pág. 123).

(71) En esta situación, la doctrina descarta claramente la posibilidad de alcanzar un acuerdo previo sobre las reglas a aplicar dadas las actitudes de los principales partidos británicos que niegan la posibilidad de perder las elecciones con lo que resulta inútil para ellos emprender una discusión sobre este tema. Tampoco se espera que sea la Reina quien dé su opinión por anticipado elaborando las reglas porque sólo podría publicarlas bajo consejo de sus Ministros. Éstos se encuentran implicados en la lucha partidista y no existe ninguna razón para creer que los líderes de los otros partidos políticos estarán de acuerdo con el punto de vista del Gobierno en qué normas y principios son los importantes. En general, las crisis constitucionales no parece que puedan resolverse con una declaración previa (V. BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution...*, págs. 180 y 181). A favor de la posibilidad de que la Reina elabore estas normas en tiempos de paz, véase D. BUTLER: *Governing without a majority: dilemmas for hung Parliaments in Britain...*, págs. 132 y 133.

La segunda figura que percibirá de forma acusada la reforma será la del *Primer Ministro*. El gobierno de coalición implica, inevitablemente, un debilitamiento de la fuerza del Primer Ministro porque le obliga a alcanzar acuerdos con los grupos que le prestan apoyo e, inevitablemente, a ceder en algunas de sus políticas. Las negociaciones son necesarias para determinar los puestos que cada grupo de la coalición va a ocupar y en el nombramiento de los candidatos el Primer Ministro tiene muy limitadas sus opciones porque sólo cuenta con la posibilidad de vetar el nombre propuesto por las otras partes. Esta misma limitación se observa en el momento de renovación de los miembros. Se exigirá una nueva negociación y no podrá pedir la dimisión de un Ministro que no sea de su partido si no cuenta con el apoyo del grupo que le nominó (72).

Pero, además y muy significativamente, la formación de un gobierno sobre la base de una coalición de partidos reducirá la importancia de la disolución parlamentaria como arma poderosa en manos del Primer Ministro desde el momento en que una elección general bajo el sistema electoral proporcional difícilmente otorgará a un partido la mayoría y existirá normalmente un gobierno alternativo. Sin la posibilidad de disolver la Cámara de forma tan automática, el Primer Ministro tampoco podrá ejercer presión sobre sus compañeros de coalición. Más bien a la inversa: la coalición ejercerá presión sobre el Primer Ministro obligándole a negociar. La responsabilidad de evidenciar la necesidad de disolver la Cámara variará: mientras que los grupos parlamentarios de la Oposición tienen que demostrar que pueden formar un gobierno alternativo –que es la situación actual–, será el Primer Ministro el que tendrá que probar que no existe ninguna mayoría alternativa a su gobierno.

4. CONCLUSIONES

Cualquier predicción que se quiera presentar acerca de cuáles serán los resultados de la sustitución del sistema electoral mayoritario británico bajo la fórmula FPTP por el sistema proporcional en su modalidad AV top-up no podrá apoyarse en datos concluyentes y fiables, en primer lugar, porque una parte de los propios votantes, ante la posibilidad de que un voto

(72) V. BOGDANOR: *Multi-party politics and the Constitution...*, págs. 180 a 182.

dirigido a un partido minoritario sirva para algo, cambiarán su comportamiento electoral. En segundo lugar, otra parte importante del cuerpo electoral puede tardar en asimilar la influencia del nuevo sistema electoral con lo que incluso serían necesarios varios experimentos electorales para obtener resultados bastante realistas.

Puede parecer que la opción por un sistema electoral proporcional peca de exceso de idealismo y confianza en una sociedad, la británica, que no ha experimentado la necesidad del consenso en política durante mucho tiempo y por eso, se concluye que el resultado puede ser nefasto para la vida política del país al ser incapaz de alumbrar ejecutivos estables y pactados. Sin embargo, resulta infundado afirmar que no existe capacidad de consenso en el pueblo británico (73). Y, aunque la gran virtud del sistema electoral mayoritario es alumbrar mayorías parlamentarias claras y estables para conformar un gobierno, la democracia implica no la victoria de una parte sobre la otra, sino un proceso de negociación y acuerdo (74).

Para encontrarse en los cánones de la democracia, «toda regla electoral debe desempeñar correctamente dos tareas: trasladar a la Asamblea una representación, a escala, del juego de mayorías y minorías presentes en la sociedad asegurando a un tiempo la gobernabilidad» (75). No puede afirmarse que el actual sistema electoral británico respete ambas condiciones.

Cualquier opción por un sistema electoral u otro deberá ser tomada reflexionando sobre los valores que se quieran hacer predominar en el sistema político, estabilidad o proporcionalidad, y cualquier decisión debe estar precedida de un amplio consenso popular puesto que se trata de las reglas básicas del juego democrático alejando cualquier propósito partidista en relación con el cambio. Por ello, el éxito de la reforma electoral en Gran Bretaña dependerá de que se comprenda la necesidad de adoptar una nueva cultura política, una cultura basada en el consenso y participación

(73) E. LAKEMAN: *How democracies vote? A study of majority and proportional electoral systems...*, pág. 167.

(74) V. BOGDANOR: *What is proportional representation?...*, pág. 154.

(75) J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (La «insostenible permanencia» de una Disposición Transitoria)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pág. 108.

y un Parlamento menos dominado por el Ejecutivo. En cualquier caso, se adopte o no el sistema electoral propuesto para Westminster, dada la importancia vital que el sistema electoral tiene en democracia, debe mantenerse un constante interés en su perfeccionamiento: «Cualquier sistema representativo –geográfico, proporcional u otro– es un instrumento cuyo propósito es hacer efectiva la participación de los ciudadanos en comunidades demasiado grandes para permitir a cada uno una voz directa en los asuntos públicos. Ninguno de estos sistemas será perfecto, pero el esfuerzo continuo para mejorar viejas formas y descubrir nuevas así como para hacer la representación más justa y efectiva es una empresa que ninguna democracia puede, por prudencia, abandonar» (76).

(76) C. COHEN: *Democracy*, University of Georgia Press, Atenas, 1971, págs. 86 y 87.