

## CONSENSO Y DISENSOS DE DOCE AÑOS DE LEY ELECTORAL

JOAN MARCET (\*)

En el momento de abordar un intento de balance del la Ley y del Sistema Electoral que rige en España desde 1985 y 1977 respectivamente, y desde la perspectiva de alguien que ha participado de forma directa en la elaboración de dicha normativa, parece indispensable tratar, en primer lugar, de qué forma se consiguió el amplio acuerdo parlamentario de 1985 para aprobar la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), para entrar después a trazar un balance del funcionamiento de la Ley, desde el punto de vista de sus elementos de Derecho Electoral, así como del funcionamiento del sistema electoral propiamente dicho, desde la doble óptica técnica y política.

### 1. LA LOREG: UNA LEY PRÁCTICAMENTE DE CONSENSO

Si una norma consensuada es aquélla a la que da apoyo la totalidad o la práctica totalidad de las Cámaras parlamentarias, la LOREG debe considerarse una Ley de consenso, dado que en la votación final y de conjunto del Congreso de los Diputados, a que obliga la Constitución para una ley orgánica, obtuvo 239 votos favorables, y únicamente 2 en contra y 2 abstenciones. Y en el Senado, donde no existe tal votación final, únicamente uno de sus miembros se manifestó en contra de los aspectos centrales de la Ley.

De hecho, los votos en contra y las abstenciones, no representaban un rechazo global y frontal de la Ley, sino que fijaban una posición contraria al sistema electoral que en ella se mantenía, tal y como expresaron los Sres.

---

(\*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Vicepresidente 2.º del Congreso de los Diputados.

Carrillo, en nombre del PCE, y Bandrés, en nombre de EE, desde el mismo debate de totalidad del proyecto (1).

La voluntad de consenso, de contar con una Ley Electoral que obtuviera un amplio respaldo parlamentario y político, estuvo presente en el ánimo del Gobierno y del Partido Socialista incluso desde antes de la aprobación formal del Proyecto, ya que éste fue consultado a las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria previamente a su aprobación por el Gobierno. Y ello a pesar de la amplia mayoría parlamentaria con la que contaba el Partido Socialista, que le hubiese permitido sacar adelante una Ley electoral con su solo apoyo.

El propio Vicepresidente del Gobierno, Sr. Guerra, manifestaba en la presentación del Proyecto que «el Gobierno ha pretendido, en primer lugar, que el proyecto alcance la más amplia legitimidad mediante el intento, la consecución de un amplio consenso entre los grupos representados en las Cámaras.» (2)

Para ello todos los grupos hicieron renuncia expresa de algunos de sus postulados y principios y se trabajó, durante la tramitación parlamentaria de la Ley, desde una posición abierta al estudio y al debate político con vistas a mejorar técnicamente el Proyecto, sin que se pusiera en cuestión el núcleo fundamental del mismo, integrado por la concreción del sistema electoral, salvo por los partidos ya reseñados integrados en el Grupo Mixto.

Esta voluntad coincidente fue puesta de manifiesto por todos los grupos parlamentarios a lo largo de la discusión y aprobación de la Ley, y de forma singular por el portavoz del principal grupo de la oposición, Sr. Herrero de Miñón, al concluir la tramitación mediante la aprobación por el Congreso de las enmiendas del Senado, quien señaló: «Hace meses entró un proyecto en esta Cámara y con el esfuerzo de todos los grupos parlamentarios y de numerosos Diputados, tanto de la mayoría como de los diversos grupos de la oposición, este proyecto vio la luz en este Congreso de una manera felizmente consensuada y el mismo proceso se ha repetido en el Senado». (3)

---

(1) Vide *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 174, pags. 8065-8067 y 8072-8073.

(2) *Ibidem*, pág. 8062.

(3) Ver *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 215, pág. 1159.

El propio Preámbulo de la Ley, en su inicio, cuando señala que «La presente Ley Orgánica del Régimen Electoral General pretende lograr un marco estable...» parece ya indicar la voluntad de lograr un amplio respaldo político-parlamentario, en aras a conseguir dicha estabilidad.

Por otro lado, y como se indica también en el Preámbulo, la LOREG no hace tabla rasa de la normativa anterior, con la que se habían celebrado las tres elecciones generales precedentes (1977, 1979 y 1982), sino que, si bien por un lado se requiere «aprobar la normativa que sustituya al vigente Real Decreto-ley de 1977», se reputa de dicha normativa, «que ha cubierto adecuadamente una primera etapa de la transición democrática de nuestro país». Por otro lado, y a renglón seguido, se señala que dicha sustitución, «no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-ley.»

Se establece así la doble filiación de la LOREG, una en su origen, el Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo, sobre normas electorales, y otra en su predeterminación, la Constitución española de 1978, que especialmente en sus artículos 68 y 69 condiciona buena parte del sistema electoral español.

También el Vicepresidente del Gobierno, en la mencionada presentación del proyecto, aludía al doble origen del sistema electoral contenido en la Ley. «No es, por tanto, —decía el Sr. Guerra— un proyecto que signifique un vuelco total, un nuevo sistema global electoral. En este sentido, hemos partido de un dato que nos parece políticamente relevante: la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles hemos aprendido a utilizar nuestro derecho de sufragio con el Decreto-ley de 1977, y es cierto que una modificación en profundidad de ese sistema sería en parte difícilmente posible, dado que la Constitución recogió en sus líneas esenciales el contenido de aquel Decreto-ley, y se puede, lógicamente, modificar algunas cosas, porque la Constitución lo permite, pero los resultados no serían nunca sustanciales, sino más bien relativos y accesorios» (4).

Este planteamiento, globalmente aceptado entonces —salvo por los partidos que plantearon la necesidad de un sistema electoral distinto, ya mencionados—, ha sido, como veremos, posteriormente puesto en cuestión, a través de una crítica a la LOREG, no tanto en sus aspectos procedimentales

---

(4) Vide *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 174, pág. 8063.

o de derecho electoral –que por otro lado han sido varias veces revisados y reformados a lo largo de los últimos tres años– sino básicamente por el núcleo central de la Ley que es el sistema electoral.

## 2. EL FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LA LOREG

Partiendo de las consideraciones reseñadas en el apartado anterior, la LOREG, al margen de algún pequeño retoque en el sistema electoral para el Congreso y el Senado, constituye una notable mejora de los diversos aspectos del contenido primario del régimen electoral general.

En este sentido, la LOREG –en su primitiva redacción de 1985 y a través de los distintos retoques que ha sufrido en las cinco leyes de reforma o modificación de 1991, 1992, 1994, 1995 y 1997– podría considerarse como una aportación básicamente de Derecho electoral.

Efectivamente, de los 227 artículos que integran la LOREG, 153 forman parte del Título I (Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo), que incluyen el desarrollo directo del artículo 23 de la Constitución, regulando el derecho de sufragio activo y pasivo; la Administración Electoral; el sistema del Censo Electoral; los diversos aspectos del procedimiento electoral; la ordenación genérica de los gastos y subvenciones electorales; y la tipificación de los delitos e infracciones electorales.

Pero además, los restantes títulos de la Ley, que contienen las diversas disposiciones especiales para cada tipo de elección (Diputados y Senadores; Elecciones Municipales; Cabildos Insulares Canarios; Diputaciones Provinciales; y Diputados al Parlamento Europeo), incorporan también un importante contenido de regulación específica de derecho de sufragio o de procedimiento electoral, si bien es cierto que algunos de estos elementos pueden tener también la consideración de integrantes del sistema electoral.

Cabe recordar, como consideración teórica general, que la elección constituye el principio básico de las democracias representativas, que asegura a los gobernantes la legitimidad política. En este sentido, el establecimiento de reglas que permitan la participación electoral libre, superando las presiones y los fraudes, ha constituido un combate aún inacabado en muchos países. Igualmente, la extensión del cuerpo electoral al conjunto de la

población adulta, a través de la supresión de las discriminaciones de orden económico, por razón de sexo o de raza, ha sido progresiva, con avances y retrocesos, en diversos momentos históricos.

Desde este punto de vista, la LOREG, como señala el inicio de su Preámbulo, «pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realice en plena libertad», y continúa el Preámbulo, «Este es, sin duda, el objetivo esencial en el que debe enmarcarse toda Ley Electoral de una democracia».

Desde la óptica, pues, del Derecho Electoral, la LOREG ha funcionado razonablemente bien. Tanto la regulación y garantía del derecho de sufragio activo y pasivo, como la estructuración y funcionamiento de la Administración Electoral, la elaboración, formación y mantenimiento del Censo Electoral (objeto esto de la reforma de la Ley de marzo de 1995, que hace posible pasar de la revisión anual del censo, a un censo permanente que se actualiza mes a mes), así como los diversos y múltiples aspectos del procedimiento electoral, y la regulación y control de los gastos y subvenciones electorales, han tenido un funcionamiento plenamente homologable con el de todas las democracias representativas, tal y como la propia aplicación práctica ha ido demostrando.

Es cierto que se han producido diversas reformas o modificaciones concretas de la LOREG a lo largo de los últimos cuatro años, pero en todas las ocasiones se ha tratado de ajustes o mejoras técnicas que, ni alteraban el núcleo básico de la Ley, es decir el sistema electoral (5), ni cambiaban tampoco la orientación general de los aspectos que hemos definido como elementos de Derecho Electoral.

La reforma de mayor alcance se produjo en 1991 (Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo), a partir de un conjunto de propuestas de resolución aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados, que culminaba de esta forma los trabajos de una ponencia que estudió las causas de unas

---

(5) En 1987 se produjo una reforma de la LOREG (la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril) que sí incidía sobre el sistema electoral, en la medida que introducía un nuevo título VI, estableciendo las Disposiciones Especiales para las elecciones al Parlamento Europeo, y en la que se fijaba el sistema y fórmula de elección de los Diputados al Parlamento Europeo. Dicho Título ha sufrido después una leve modificación (incorporada en la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo), como consecuencia del incremento a 64 del número de Diputados al Parlamento Europeo a elegir por España.

pretendidas irregularidades producidas durante el proceso electoral de octubre de 1989, y que incorporaba también una serie de observaciones y sugerencias de la Junta Electoral Central, así como las rectificaciones interpretativas derivadas de la doctrina del Tribunal Constitucional, surgidas a raíz de los recursos que llegaron al alto Tribunal como consecuencia del proceso electoral mencionado.

Como se señala en la exposición de motivos de dicha Ley de reforma de la LOREG, las modificaciones que se introducen pretenden «mejorar técnicamente determinados aspectos aislados del procedimiento electoral español», y ello debido a que «la complejidad y magnitud de los procesos electorales e incluso el propio carácter no profesional de quienes intervienen en determinadas fases de los mismos pueden dar lugar a que en cualquiera de ellos se produzcan determinadas incidencias técnicas que sin alterar la legitimidad plenamente democrática del proceso electoral en su conjunto, exigen en todo caso su depuración y necesaria corrección, con el fin de mejorar el desarrollo del proceso».

La Ley Orgánica 8/1991 retoca, pues, muy diversos aspectos de la organización y procedimiento electoral. Se incrementan las potestades de la Administración Electoral, especialmente de la Junta Electoral Central; se modifica el régimen de las garantías jurídicas electorales; se introduce un procedimiento abreviado y sumario de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; se simplifican los trámites y documentos electorales; se establecen mecanismos para conseguir una mayor claridad y transparencia en lo relativo a los gastos electorales; y se modifican, en aras a una mayor precisión, los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, los períodos electorales, las campañas de carácter institucional y la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral.

A pesar del amplio abanico de temas que aborda la reforma, retocando, ampliando o modificando más de 70 artículos de la LOREG, en ningún sentido puede considerarse que se introduzca un cambio sustancial más allá de la mejora técnica y la adecuación a las orientaciones emanadas tanto de la experiencia de los años de funcionamiento de la normativa, como de las resoluciones mencionadas del Tribunal Constitucional.

Debe destacarse un elemento de esta Ley de reforma de la LOREG que sí abordaba un elemento de gran trascendencia política práctica: la fijación de una fecha concreta (cuarto domingo de mayo de cada cuatro años) y

coincidente para la celebración de las elecciones locales y de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las trece Comunidades Autónomas cuyos Presidentes no tienen atribuida la facultad de disolución anticipada.

Se trataba –con esta modificación del artículo 42 de la LOREG y la concordante modificación de algunos Estatutos o leyes autonómicas– de incorporar a la normativa electoral una aspiración política de la mayoría de grupos, con el objetivo de ahorrar procesos electorales a través de la coincidencia de las fechas y evitar así una posible dispersión en el tiempo de los comicios autonómicos de las diversas Comunidades, más allá de las cuatro (Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía) que históricamente ya tenían su propia dinámica electoral. Al mismo tiempo se evitaba el riesgo cierto de que en algún momento las elecciones locales o autonómicas se tuvieran que celebrar en pleno verano, debido al decalaje que la convocatoria establecida en el anterior artículo 42 de la Ley producía.

Las otras modificaciones o reformas de la LOREG, producidas hasta el presente, tienen un calado menor. Así la Ley Orgánica 6/1992 de 2 de noviembre modifica algunos aspectos del voto por correo, como consecuencia de los indicios de fraude detectados en las elecciones municipales de 1991. La Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, modifica diversos aspectos relativos a la reducción de gastos electorales y a los mecanismos de control de dichos gastos, siendo la reducción de la campaña electoral a 15 días (en lugar de la opción entre 15 y 21 vigente hasta entonces) el elemento más significativo de los reformados. La Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, modifica, como ya se ha señalado, la elaboración y revisión del Censo Electoral. Finalmente la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, incorpora al ordenamiento electoral español la Directiva de la Unión Europea que establece la posibilidad de todo ciudadano de un país de la Unión, que resida en España, a ser elector y elegible en las elecciones municipales.

Debe destacarse que todas las reformas o modificaciones de la LOREG se han elaborado y aprobado manteniendo el espíritu de consenso mayoritario que ya se estableció durante la aprobación de la Ley de 1985.

El balance, pues, del funcionamiento general de la LOREG es bueno, tanto por el relato de su constante puesta al día, a través de las modificaciones pertinentes, como por la escasa conflictividad procedimental a que ha dado lugar, a pesar de algunas quejas, coincidiendo normalmente con períodos electorales, sobre el mantenimiento y revisión del Censo electoral, o de

algunas disfunciones o incidencias técnicas producto, sobre todo, de la participación de ciudadanos no técnicos en determinadas fases del proceso electoral (Mesas electorales, apoderados e interventores...), apesar de lo cual no se ha puesto en duda la limpieza de los procesos electorales en su conjunto, salvo el intento de deslegitimación, que se produjo en alguna circunscripción, de los resultados de las elecciones generales de octubre de 1989.

Precisamente como consecuencia de las impugnaciones y recursos a que dicho proceso dio lugar, se produjo la intervención más relevante del Tribunal Constitucional, dentro de unas poco numerosas y poco extraordinarias intervenciones tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo en materia electoral. Como ya se ha señalado, la argumentación y doctrina emanadas del Tribunal Constitucional, como consecuencia de los recursos mencionados, fue incorporada en la reforma que de la LOREG se realizó en 1991.

### 3. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

En los últimos tiempos han arreciado las críticas al sistema electoral español, tanto a su globalidad, como a alguno de sus aspectos parciales. Las críticas, surgidas del campo político así como del campo académico, se han dedicado a destacar los defectos de diversa índole que se atribuyen o pueden atribuirse al sistema electoral y, por extensión, al sistema político diseñado en nuestra Constitución. En algunas ocasiones se llega a denunciar alguno de los aspectos del sistema electoral como el causante de todos los males de nuestra democracia.

Pero quizás, lo primero que debería plantearse es qué se buscaba con el sistema electoral, que se diseñó en su momento y se ha mantenido en lo esencial hasta el presente, y si se ha conseguido lo que se buscaba. Como destacan todos los estudiosos sobre los sistemas electorales, tanto los sistemas como incluso las más concretas fórmulas electorales o modos de escrutinio, constituyen una de las reglas del juego político. Participan en la organización de la actividad política, influenciando la estrategia de los actores políticos e incluso el voto de los electores. Incluso se llega a cuestionar si el modo de escrutinio (mayoritario o proporcional en sus diversas fórmulas) no condiciona la elección de tal forma que aparece como determinante en cuanto a la estructuración del sistema político. (6)

---

(6) Ver en este sentido el reciente estudio de MARTÍN, P.: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, París (Montchrestien) 1994.

El sistema electoral español viene determinado, como ya se ha señalado, por las previsiones de la Constitución, que en sus artículos 68 y 69 establece la provincia como circunscripción electoral y determina que la elección del Congreso de los Diputados se «verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional» (art. 68.3). Después es la LOREG la que, manteniendo los criterios del Decreto-ley de 1977, fija el tamaño del Congreso, el número inicial de diputados asignados a cada circunscripción, la cuota de reparto para la distribución de los restantes diputados, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y opta por la fórmula electoral D'Hondt.

La Constitución prevé también, en su artículo 152.1 la adopción de un sistema de representación proporcional, para la elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que se constituyan con arreglo a las previsiones del artículo 151. No hace en cambio ninguna previsión para aquellas Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 143, si bien todas ellas en sus Estatutos de Autonomía y en sus leyes electorales adoptaron el mismo criterio sobre la conveniencia del sistema de representación proporcional, adoptando además también todas las Comunidades Autónomas el sistema de listas y la fórmula electoral previstos, primero en el Decreto-ley de 1977 y, después, en la LOREG.

Tampoco la Constitución predetermina el sistema electoral para la elección de los Ayuntamientos. Es la LOREG la que, siguiendo en lo fundamental el régimen hasta entonces vigente regulado en la Ley 39/1978 de elecciones locales, establece también el mismo sistema de listas y fórmula electoral previstos para el Congreso de los Diputados.

Nadie sabe con certeza si los efectos que se han conseguido con la adopción de nuestro sistema electoral eran los que se buscaban por quienes lo diseñaron. Parece claro que los efectos positivos podían encontrarse en el pensamiento y en las discusiones de quienes lo establecieron en 1977 y lo reafirmaron en 1985. Es indudable, como han destacado diversos analistas (7), que la normativa electoral ha logrado reducir la numerosa concurrencia partidista y evitado una excesiva fragmentación, pese a lo cual no ha privado

---

(7) Ver por ejemplo MONTERO, J. R. y VALLÉS, J. M.: «El debate sobre la reforma electoral», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 22, 1992; también MONTERO, J. R. y GUNTHER, R.: *Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, Madrid (CEC) 1994; en el mismo sentido se manifiestan BARAS, M. y BOTELLA, J.: *El sistema electoral*, Madrid (Tecnos) 1996, págs. 169 y sigs.

de representación a los partidos regionalistas o nacionalistas; que ha contribuido a la formación de mayorías parlamentarias al favorecer a los grandes partidos, creando las condiciones para Gobiernos estables y capaces de afrontar los cambios políticos; y que, en los primeros años, benefició en mayor medida a la UCD que al PSOE, canalizando positivamente el curso de la transición democrática.

Los aspectos negativos del sistema electoral español han motivado una serie de valoraciones críticas que han girado, especialmente en el ámbito del análisis académico, alrededor de sus efectos desproporcionales. Se ha llegado a decir que «la combinación de los elementos del sistema español produce la impresión de que pretende ser razonablemente desproporcional» (8). El análisis de los índices de desproporcionalidad del sistema español comparados con los de algunos países europeos, coloca nuestro sistema entre los menos proporcionales, dado que se mantiene siempre por encima de los valores medios y en ocasiones llega a doblarlos (9). En el reciente estudio de Josep M. VALLÈS y Agustí BOSCH (10) se dedican un número considerable de páginas al análisis de las consecuencias políticas del sistema electoral, abordando la relación de los diversos sistemas electorales con los criterios de representatividad, gobernabilidad y legitimidad.

Los efectos positivos de la normativa electoral, pero sobre todo los efectos negativos, empezando por la mencionada desproporcionalidad y la desigualdad estructural del voto, se atribuyen al conjunto de los sistemas electorales que coexisten en la actualidad para el Congreso de los Diputados, los Parlamentos autonómicos y el Parlamento Europeo, en la medida que mantienen el mismo sistema al que se atribuyen los defectos apuntados (11). Estos mismos análisis destacan un cierto discurso mayoritario de la LO-REG, que estaría en consonancia con los efectos del sistema, entresacando algunas frases de su preámbulo, como la equiparación de la democracia con la formación libre por el pueblo de la «decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno» o la caracterización de la propia Ley Orgánica como una nor-

---

(8) Ver MONTERO, J. R. y GUNTHER, R.: *citado*, pág. 33

(9) Ver MONTERO, J. R. y VALLÈS, J. M.: *citado*, pág. 6; también MONTERO, J. R. y GUNTHER, R.: *citado*, pág. 25.

(10) VALLÈS, J. M. y BOCH, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona (Ariel) 1997.

(11) Ver MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M.: *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, en REIS núm. 58, 1992.

ma que «articula el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas».

Cabe señalar, que a pesar de las críticas que llevan al cuestionamiento del carácter proporcional del sistema electoral español, el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias ha manifestado la inexistencia de contradicción entre las previsiones contenidas en la Constitución y su concreción en el sistema diseñado tanto por el Decreto Ley de 1977 como por la LO-REG (12).

A propósito de esta reflexión, cabría plantearse hoy, a partir de los resultados que la normativa electoral ha producido en algunas Comunidades Autónomas y también a nivel estatal, si únicamente es posible mantener Gobiernos estables a partir de la obtención de mayorías absolutas, al menos en aquellas zonas donde sólo compiten los partidos de ámbito estatal o no existen partidos de ámbito territorial de Comunidad Autónoma que actúan como punto de referencia alternativa.

Críticas parecidas, aunque de índole distinta, ha producido la normativa relativa a las elecciones locales, que como se ha señalado, mantiene los elementos esenciales del sistema electoral general. La excesiva parlamentarización de los Ayuntamientos y los elevados grados de inestabilidad política constituyen los principales elementos de reflexión, que se orienta, en esta ocasión, hacia la búsqueda de fórmulas mayoritarias que doten a los entes locales de mayor estabilidad y respeten, al tiempo, una elección más personalizada.

Las críticas que erróneamente se han dirigido a la fórmula electoral utilizada por la normativa electoral española (fórmula de media mayor en su variante D'Hondt), ignoran que las desviaciones que se producen en las elecciones generales es producto de la baja magnitud de muchos distritos, es decir del número de escaños a elegir en cada provincia, y no de la fórmula aplicada. La misma fórmula se utiliza en las elecciones autonómicas, que en líneas generales utilizan distritos de mayor magnitud, y en las elecciones municipales, sin que se produzcan las desviaciones de la proporcionalidad mencionadas para las elecciones generales.

---

(12) Entre las diversas Sentencias del Tribunal Constitucional a este respecto, pueden verse la 40/1981, la 5/1983, la 16/1984 y la 75/1985.

Desde una óptica más política se han planteado también diversas críticas al sistema electoral español, algunas de las cuales han tenido también un reflejo en el ámbito de reflexión más académico.

Por parte del Partido Comunista, antes, y de Izquierda Unida posteriormente, se ha mantenido una discrepancia global con el sistema electoral que establece la LOREG. Haciéndose eco de los análisis que atribuyen al sistema electoral efectos desproporionalizadores y que benefician a los partidos mayores, se preconiza un sistema que amplíe la composición del Congreso hasta el máximo constitucional de 400 diputados, que reduzca la atribución mínima provincial y que utilice una fórmula de atribución de escaños más proporcional, como la de mayor resto, a nivel estatal o de Comunidad Autónoma según los casos.

Desde el Partido Popular, y algunas otras opciones menores, se ha puesto el acento en la crítica al sistema de listas cerradas y bloqueadas, y se preconiza, sin demasiada precisión hasta el presente, la adopción de fórmulas de listas abiertas o alternativamente en que se puedan expresar las preferencias de los electores.

Finalmente, y desde una reflexión que alcanza la práctica totalidad de los partidos, se destaca el progresivo distanciamiento que se ha ido produciendo entre representantes y representados, atribuyéndose una parte de culpa a algunos de los elementos del sistema electoral (listas cerradas, tamaño de la circunscripción...).

Para hacer frente a estas críticas se han planteado, tanto desde las propias opciones políticas como desde el campo más teórico o académico, algunos intentos de respuesta.

Así se han propuesto alternativas que pretendían aprovechar las posibilidades proporcionalizadoras contenidas en la propia Constitución: composición ampliada del Congreso; nueva distribución de los escaños entre los distritos; posibilidad de asignar los escaños en dos etapas; nueva fórmula electoral (13). Pero como señaló acertadamente Douglas W. RAE, hace ya

---

(13) Ver por ejemplo VALLÉS, J. M.: *Reforma electoral i coordenades polítiques*, Barcelona (Fundació Jaume Bofill) 1982, págs. 24 y 25; CAPO, J.: *El sistema electoral en España: ¿Reforma?*, ponencia presentada en Florencia en el Seminario sobre «L'étude comparée des réformes électorales en Europe», 1988; MONTERO, J. R. y VALLÉS, J. M.: *citado*, pág. 11; BARAS, M. y BOTELLA, J.: *citado*, págs. 169 y sigs.

casi veinticinco años, todos los sistemas electorales, incluso los más proporcionales, sobrerrepresentan a los partidos más fuertes en detrimento de los partidos más débiles (14), y ello por la sencilla razón de que los pequeños partidos sólo escapan a la subrepresentación si tienen sus votos muy concentrados, si son localmente fuertes (como ocurre en nuestro país con algunos partidos de ámbito no estatal), de lo contrario su debilidad general o la falta de implantación en determinadas zonas del territorio les impide una mejor correlación entre el total de votos y escaños conseguidos.

En el estudio reciente de Pierre MARTIN, sobre los sistemas electorales, se establecen tres criterios para apreciar la justicia de un sistema electoral: el índice de representatividad, es decir la relación entre los electores efectivamente representados y el conjunto de los electores; la *monotonie* o paralelismo, según el cual debe respetarse en el reparto de los escaños la jerarquía del reparto de votos; y la proporcionalidad, la relación entre la proporción de escaños y la proporción de votos de un mismo partido (15). El sistema electoral español vigente respetaría claramente los dos primeros criterios y no así el último, como ya se ha señalado.

Sobre las alternativas al sistema de listas cerradas y bloqueadas, centradas en su apertura o en la posibilidad del voto preferencial, se ha escrito, discutido y hablado mucho —en ocasiones con escaso conocimiento de lo que se está proponiendo y de las experiencias comparadas— en los últimos tiempos (16). Pero desde la experiencia histórica, desde la propia experiencia en la elección del Senado u otro tipo de elecciones no políticas (las elecciones sindicales por ejemplo), y desde la experiencia comparada (especialmente la del sistema italiano anterior), no parece aconsejable la simple modificación del sistema de listas, o al menos no aparece la alternativa como la solución a los problemas que aquejan nuestro sistema representativo. Es cierto que los ciudadanos españoles se muestran insatisfechos sobre el grado de representatividad de sus representantes en las diversas instituciones (estatales, autonómicas o locales), pero no es claro que pueda

---

(14) Ver RAE, D. W.: *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London Yale University Press, 1971.

(15) Ver MARTIN, P.: citado, págs. 93-95.

(16) Sirva como ejemplo reciente el *Cuaderno del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 49, de 1994, dedicado a La reforma del régimen electoral, con ponencias, entre otras de MONTERO, J. R. y GUNTHER, R. de SANTAMARÍA, J. e intervenciones de otros profesores y políticos, centradas prácticamente todas ellas sobre el tema de las listas cerradas o abiertas.

relacionarse dicha insatisfacción con la existencia de listas cerradas o la ausencia de un voto preferencial, dado que el grado de insatisfacción es el mismo con los senadores (elegidos en listas abiertas). Las posibles consecuencias de los votos preferenciales sobre el incremento de los conflictos internos en los partidos, de las tendencias a la faccionalización en algunos de estos partidos, y de los clientelismos en todos ellos, son aspectos que no cabe tampoco ignorar y menospreciar.

Frente a la preocupación general del progresivo distanciamiento entre representantes y representados, cabe señalar que si bien algún aspecto podría mejorarse a través de la modificación de todo o parte del sistema electoral, el conjunto de problemas que evoca el distanciamiento de los ciudadanos de la política, el abstencionismo electoral, la mejora de la élite político-parlamentaria o la mayor dedicación de los representantes a sus tareas de representación, desbordan claramente las modestas posibilidades de influencia que posee el sistema electoral en sentido estricto.

En un artículo de opinión que Joaquín LEGUINA publicó hace algún tiempo, se señalaba que pensar que el sistema electoral es una especie de «ungüento amarillo» que todo lo cura, en pos de una renovada legitimación de la política, resulta ingenuo, y ubicaba el problema más en el funcionamiento interno de los partidos y en los métodos de pre-selección de los candidatos (17).

De hecho lo que se está planteando son otras cuestiones o retos que deben ir siendo abordados no tanto por las técnicas electorales, como por el conjunto del sistema político. Así cabe destacar entre estas nuevas cuestiones —o no tan nuevas, según los casos— la emergencia de los medios de comunicación (especialmente los audiovisuales) como vehículos principales de socialización y de ritualización de la política en sustitución de los partidos; la conversión de estos partidos en agencias de reclutamiento de personal no ya político —lo cual constituye una de sus funciones clásicas— sino de personal especializado; el debate sobre el derecho de voto de los «no nacionales»; el carácter cada vez más espectacular de las campañas electorales; el recurso a técnicas de propaganda sofisticadas y onerosas, el papel de los sondeos de opinión. De hecho, la evolución de las técnicas de comunicación, y en consecuencia de la comunicación política —lo que empieza a lla-

---

(17) Ver LEGUINA, J.: *Las listas abiertas y el unguento amarillo*, EL PAIS, 15 de julio de 1995, pág. 20.

marse las «tele-elecciones»— pone encima de la mesa en términos totalmente nuevos el debate tradicional sobre la naturaleza y las formas de la representación política.

En el terreno de la mera técnica electoral, y de la posibilidad y conveniencia de un cambio del sistema electoral, una vez superado un cierto tópico que hacía incompatible la representación proporcional con la elección personal del elegido por el elector, cabe imaginar un sistema, como el alemán, calificado como sistema mixto (por la utilización de formas de representación mayoritaria y proporcional al mismo tiempo), o más precisamente como sistema proporcional de compensación (18), en la medida que combina perfectamente la finalidad proporcional y la designación personal de los elegidos por los electores. Como señalan M. BARAS y J. BOTELLA, un sistema como el empleado en la República Federal Alemana que permite una buena proporcionalidad en los resultados y un alto grado de personalización de la confrontación electoral, goza de cierto predicamento entre la opinión técnicamente más solvente en nuestro país (19). Pero como concluye también buena parte de esta opinión técnica o académica, una reforma profunda del sistema electoral —incluya o no una reforma de la Constitución— requeriría un pacto político amplio que no aparece, por el momento, posible. Quizás si alguna Comunidad Autónoma, especialmente aquella que no tiene aún normativa electoral propia (Cataluña), se decidiera a adoptar un nuevo sistema electoral que tuviese en cuenta las diversas observaciones que, tanto desde el campo político como académico, se han realizado, se podría pensar en una reforma electoral en el conjunto de España a la luz de la experiencia obtenida.

---

(18) Ver MARTIN, P.: *citado*, pág. 85.

(19) Ver BARAS, M. y BOTELLA, J.: *citado*, págs. 179 y sigs.