

# **REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR



## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. CUESTIONES PREVIAS. III. LAS PRETENDIDAS INJUSTICIAS Y DISFUNCIONES DEL SISTEMA. IV. IGUALDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN. A) La prima provincial, en el Congreso (artículo 68,2 CE). B) El incremento de la proporcionalidad del sistema. V. LA POLEMICA ENTRE PRINCIPIO MAYORITARIO Y PROPORCIONAL. A) Los sistemas mayoritarios. 1) Los detractores del principio mayoritario. 2) Los defensores del principio mayoritario. B) Los sistemas proporcionales. 1. Sus detractores. 2. Sus defensores. VI. BREVE CONCLUSIÓN.



Fecha recepción: 16.10.2008  
Fecha aceptación: 11.12.2008

# REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

POR

ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense

## I. INTRODUCCIÓN

Al inicio de la anterior legislatura, en el año 2004, el candidato a Presidente del Gobierno proponía en su programa de investidura la reforma de la Constitución en cuatro puntos. Para llevarla a efecto optó por un procedimiento inusual que eludía la fijación de una propuesta más o menos concreta como base para una negociación política, y trasladó la responsabilidad al Consejo de Estado a quien se le pedía poco menos que un informe en el más absoluto vacío político. Tuve ocasión, entonces, de ocuparme de aquella propuesta y, muy singularmente, de la reforma del Senado.

Dediqué aquel extenso trabajo a realizar un ejercicio de escepticismo sobre las posibilidades reales de tal reforma aduciendo razones que se me antojaban plausibles sobre su inoportunidad, inconveniencia e inviabilidad, al menos de la forma y en el contexto político en que se estaba planteando.

Hoy me encuentro en una situación parcialmente similar. De nuevo el Gobierno ha solicitado al Consejo de Estado un informe sobre la posible reforma en

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

una materia de la máxima trascendencia jurídica y política; de nuevo la petición se hace prácticamente en el vacío, en ausencia de un preciso impulso del Gobierno en el que se manifiesten en concreto las líneas de modificación que se promueven, de suerte que dicho Consejo se ve obligado, aún manteniéndose en el limitado cauce del análisis jurídico, a trabajar sobre un número indefinido de problemas y un número indeterminado de posibilidades; y de nuevo me encuentro en la posición del escéptico que considera políticamente inviable la reforma (la del sistema electoral en sentido estricto que es de lo único de lo que aquí me ocupo), por lo que se me antoja una clara falta de auténtico interés de los dos grandes partidos, más allá de la escenificación de una cierta inquietud para aparentar alguna preocupación ante la opinión pública.

Con todo, sí hay en la presente situación dos diferencias de algún calado: La primera es que en este caso sí se ha abierto un procedimiento institucional y formal para canalizar el impulso político, de suerte que mientras el Consejo de Estado se ocupa fundamentalmente de los escenarios jurídicos, una subcomisión parlamentaria se ocupa de los planteamientos políticos. La segunda consiste en que mi actitud intelectual no es exactamente la misma en ambos casos. Coincide en considerar políticamente inviables ambas reformas, la del Senado y la del sistema electoral en sentido estricto. (No así otras reformas de la normativa electoral que puedo entender como convenientes y políticamente posibles, como las que conciernen a los controles jurisdiccionales, al censo electoral —sobre todo en las elecciones municipales— a la campaña, al voto de los extranjeros no comunitarios, al voto de los españoles residentes en el extranjero etc.) Pero no coincide en mis posiciones de fondo. Respecto al Senado ni hace tres años ni ahora he dejado de considerar conveniente su reforma. Respecto al sistema electoral soy decididamente contrario a su reforma salvo que alguien me demuestre la posibilidad de igualar el trato —en términos de proporcionalidad— de las minorías de voto disperso con las minorías de voto concentrado, sin que ello suponga una apertura general del sistema al incremento de la proporcionalidad y una deriva de nuestra forma de gobierno hacia la democracia consociativa. Y debo decir que no me bastaría la fundamentación matemática (ciencia en la que con tan probadas dificultades me muevo) a partir de proyecciones de resultados pasados. Necesitaría, además, que algún experto en sociología del comportamiento electoral me demostrase razonablemente que el cambio de las reglas del juego y, por tanto, del escenario de distribución de incentivos para la concreción del voto y para la modificación del sistema de partidos, no destruiría la fuerte tendencia de nuestro sistema hacia la democracia de alternancia u oposición.

Como se ha dicho, el dos de octubre se constituyó una subcomisión para la reforma electoral en el Congreso de los Diputados a la que habrán de hacer lle-

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

gar sus propuestas la próxima semana los grupos parlamentarios. Pues bien, de lo poco que se conoce por la opinión pública, no parece que las inquietudes de los diversos grupos transiten por la misma senda ni que compartan objetivos comunes que hagan presagiar la viabilidad de la reforma. Hasta donde yo alcanzo a saber, parece que la prioridad de CiU y PNV, con notorio desinterés por otras cuestiones, se centran en alterar el sistema de circunscripciones en las elecciones al Parlamento Europeo, sustituyendo el actual colegio nacional por las Comunidades Autónomas ; pretensión que no encuentra acogida, según parece, en ninguno de los grandes partidos de ámbito nacional. La mayor preocupación del partido popular y del BNG parece situarse en un cambio del sistema de votación y asignación de circunscripciones, del voto de los emigrantes porque entienden, con razón, que el actual sistema les perjudica. Pero, en este caso, no parece que el PSOE se entusiasme con una pretensión que no parece que fuera a beneficiarle. Por su parte, la única inquietud públicamente expresada por el PSOE concierne al voto de los inmigrantes en las elecciones municipales y a la búsqueda de una interpretación no *literalista* de la exigencia de reciprocidad. Por su parte, los pequeños partidos de ámbito estatal, singularmente IU y UP yD, tienen un objetivo obvio: el incremento de la proporcionalidad de un sistema electoral que les castiga severamente. Pero tampoco parece que los grandes beneficiarios del sistema, PSOE y PP, vayan a entusiasmarse con la idea, pese a que no dejen de esbozar algún mohín de comprensión obligada por el «aura de respetabilidad suprema» al servicio de criterios de justicia abstracta de que goza el **proporcionalismo**, criterio que como se verá yo no comparto en todos sus términos. Se comprenderá que si estos son los objetivos prioritarios de la reforma del sistema su viabilidad se me antoje hoy por hoy muy limitada.

Quisiera, antes de proseguir, delimitar el ámbito de esta breve ponencia, pensada más como un documento de trabajo que acaso pueda ayudar a desencadenar una reflexión colectiva, que como un análisis detenido, absolutamente fuera de mi alcance, de las innumerables propuestas de reforma (más o menos serias, más o menos viables) que se han venido haciendo desde junio de 1977, y mucho menos una propuesta personal que no podría ofrecer en la medida en que, como ya he reconocido, considero nuestra sistema dotado de mayores virtudes que defectos, susceptible de ser mejorado, ¡cómo no!, al servicio de la estabilidad y eficacia del sistema político, pero, en mi modesta percepción, con muchas más posibilidades de acabar por empeorarlo.

En esta delimitación quisiera dejar tres cosas claras: 1.<sup>a</sup> Que me voy a referir tan solo al Congreso de los Diputados. Parece obvio que plantear una mera reforma electoral del Senado sin una profunda reforma orgánico-funcional no tiene mayor sentido. 2.<sup>a</sup> Que me voy a centrar en el sistema electoral en sentido es-

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

tricto (el conjunto de mecanismos de conversión de los votos en escaños) eludiendo otras cuestiones de indudable interés que conciernen al derecho electoral y que incluso podrían resultar de más fácil consenso y comportar menores riesgos, pero que no afectan a dicho sistema electoral en sentido estricto (como, por ejemplo, el voto de los emigrantes o de los inmigrantes o el contencioso y el amparo electoral). 3.<sup>a</sup> Que no voy a hacer especial hincapié entre reformas constitucionalmente posibles y reformas necesitadas de modificación constitucional. Parto de la base de que, más allá de las posibilidades matemáticas de las leyes orgánicas, la reforma del sistema electoral sólo debería abordarse con un amplísimo consenso que incluyera cuando menos, aunque seguramente sería políticamente insuficiente, a los dos grandes partidos de ámbito nacional. Y en estas condiciones, si se alcanza un acuerdo PSOE-PP sobran parlamentarios para obtener mayorías de tres quintos necesarias para la reforma por la vía del artículo 167. 4.<sup>a</sup> Por último, tampoco voy a considerar (y pido disculpas porque acaso sea ya demasiada desconsideración) las propuestas de desbloqueo, apertura de listas, votos preferenciales etc. Aunque parece razonable suponer que, pese a algunas pretensiones aisladas no hay precisamente un clamor para establecer un sistema mayoritario de distritos uninominales (que, por otra parte, me parecería desafortunado por razones que expondré), seguiremos con candidaturas de lista, pero la cuestión de las ventajas e inconvenientes de las distintas posibilidades están ya suficientemente estudiadas, y lo que me temo habrá de prevalecer es la nula voluntad de las oligarquías de los partidos no ya para abrir las listas sino ni siquiera para desbloquearlas. La renuncia a tan considerable fuente de poder no la vislumbro en un horizonte próximo.

## II. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. CUESTIONES PREVIAS

I. Los sistemas electorales en las democracias estables tienen una clara tendencia inercial, una **acusada resistencia al cambio**. Esto puede comprobarse fácilmente acudiendo a las democracias más señeras, basta por todas el ejemplo del Reino Unido, cuyo sistema goza de una existencia secular. A partir de 1832, sobre todo, se han producido cambios en el derecho electoral británico: ampliación progresiva del sufragio hasta llegar al universal masculino y femenino, reconstrucción de las circunscripciones para adaptarlas a la realidad demográfica, o suspensión de algunos supuestos de voto plural o voto múltiple. Pero en los elementos estructurales del sistema —tamaño de la Cámara, circunscripciones uninominales, fórmula electoral mayoritaria simple y sistema de candidaturas— la estabilidad ha sido absoluta.

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

Esta tendencia inercial puede explicarse fundamentalmente por dos razones.

a) En primer lugar, si bien no todos los preceptos electorales forman parte de la Constitución en sentido formal, y no están amparadas, por tanto, por el mecanismo de la rigidez, que no deja de ser una llamada al consenso, son todas ellas, sin embargo, normas **materialmente constitucionales**, en el sentido de que están en el centro de cualquier Constitución política por tratarse de normas referidas nada menos que a las **reglas del juego para la legítima conquista del poder**.

Esta peculiar naturaleza material de los preceptos electorales, que afectan directamente a las reglas del juego, hace que estén necesitadas, en todo caso, de fortísimo consenso.

Una ley electoral aprobada por una mayoría circunstancial y expresión de la ideología o los intereses de un partido, es una pésima ley electoral al resultar incapaz de contribuir al proceso de integración política, de abrir un espacio político de entendimiento entre adversarios y tener una capacidad corrosiva de fabricar partidos antisistema, que se niegan a aceptar unas reglas del juego que perciben como injustas y, a su juicio, les impiden la lucha en igualdad de condiciones para la conquista legítima del poder.

Esta necesidad de consenso que excluye, por imprudentes, las reformas partidistas unilaterales es, sin duda, un factor de estabilización y, por tanto, de perdurabilidad de los sistemas electorales. En España, por ejemplo, ninguno de los grandes partidos que gobernaron con mayorías parlamentarias absolutas — Partido Socialista y Partido Popular— cedieron a la tentación de elaborar unilateralmente la legislación electoral. La vigente Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985 (LOREG) es fruto de un amplísimo consenso e, incluso, el Decreto-Ley de Medidas Electorales, de 1977, elaborado por el Gobierno cuando no había un foro parlamentario democrático para la búsqueda de un consenso institucional, fue negociado por el Gobierno de Adolfo Suárez con los líderes de los partidos de la oposición más significativos.

b) Hay una segunda razón que explica esta tendencia inercial: las leyes electorales, como todas las leyes, las hacen las mayorías parlamentarias, y las mayorías parlamentarias, en una medida nada desdeñable, contribuyen a hacerlas las leyes electorales. Por ello, no es inusual que las críticas a un sistema electoral, vertidas desde la oposición, se diluyan en el aire cuando se accede al Gobierno, acceso obviamente facilitado por la legislación electoral criticada anteriormente.

II. Un sistema electoral es una realidad compleja, que viene configurada por la concurrencia de un conjunto de elementos. No es infrecuente, la mayoría de las veces por comprensible rutina, la identificación entre un sistema electoral y uno de sus elementos: la fórmula electoral. Sin duda, las más de las veces la fór-

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

mula electoral se presenta como el elemento más relevante del sistema y el elemento decisivo en la explicación de su funcionamiento y de sus efectos. Pero esto, ni es necesariamente así ni, en todo caso, justifica la confusión de una parte con el todo.

Por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados español lo más relevante no es la fórmula sino la circunscripción electoral.

Todo sistema electoral es fruto de la compleja interrelación dialéctica entre los elementos estructurales que lo componen, entre los que deben destacar los siguientes:

- a) La composición de la Cámara y, por tanto, su tamaño.
- b) La fórmula electoral
- c) El sistema de circunscripciones electorales y, en nuestro caso, la prima provincial.
- d) En su caso, la barrera electoral.

III. De estos cuatro elementos, la barrera electoral, fijada por Ley en el 3%, resulta irrelevante puesto que, excluidas las provincias de Madrid y Barcelona, el coste del escaño está muy por encima de dicho porcentaje.

De la interacción entre los otros tres elementos surge un sistema, sobradamente estudiado, que pese al enunciado constitucional de que debe inspirarse en criterios de representación proporcional, resulta en la práctica con fuertes tendencias mayoritarias y claramente favorecedor, en cada circunscripción electoral de los partidos mayoritarios y en la globalidad del sistema de los dos grandes partidos de ámbito estatal.

Este funcionamiento, como se sabe, viene determinado por el pequeño tamaño del Congreso (350 Diputados) que condiciona ya el tamaño de las circunscripciones; por la circunscripción provincial que determina un número abundante de las mismas y una gran mayoría de escasa entidad demográfica, con corta representación, en la que el despliegue de la teórica proporcionalidad ha de ser necesariamente limitado. Por último, la Fórmula D'Hondt, que pese a su moderado sesgo favorecedor de las mayorías no implica grandes distorsiones en las circunscripciones extensas, (de suerte que lo más decisivo en nuestro sistema no es tanto la fórmula como los otros dos factores), tampoco es, en cualquier caso, la fórmula que más se aproxime a la teórica proporcionalidad matemática.

El resultado del funcionamiento de este complejo mecanismo es una fuerte tendencia a la reducción de la complejidad, una sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios en las diversas circunscripciones, importantes primas de los grandes partidos de ámbito estatal, sobrerrepresentación también de los pequeños partidos nacionalistas cuando son mayoritarios en sus respectivas circunscripciones (con más intensidad el PNV que CiU, entre otras razones por el

---

### REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

---

peso de la gran circunscripción de Barcelona en el incremento de la proporcionalidad), un severísimo castigo a los partidos pequeños de implantación estatal y voto disperso, y una tendencia del sistema al bipartidismo imperfecto (con posibilidades notables de deparar mayorías absolutas) atemperado por la fuerte presencia de partidos nacionalistas que tienen frecuentemente el privilegiado papel de operar como partidos bisagra.

### III. LAS PRETENDIDAS INJUSTICIAS Y DISFUNCIONES DEL SISTEMA

I. Como es obvio, los objetivos que se pretenden con la reforma del sistema y los mecanismos que para ello se sugieren, están directamente vinculados a los reproches que se le hacen (por razones de justicia o/y por razones de funcionalidad) a dicho sistema.

Hay dos reproches (recurrentes desde las primeras elecciones) que se sostienen en criterios teóricos de justicia y que siguen siendo los más frecuentes en la promoción de reformas electorales. Ambos guardan relación con la igualdad, ya sea la igualdad en el reparto de la representación (cuya quiebra determinaría la desigualdad en el «peso» del voto, de su «valor en destino») ya sea la igualdad en el acceso a la representación.

Me refiero a la crítica a los dos escaños de partida, el mínimo provincial en el reparto de los representantes entre las circunscripciones, y a la falta de proporcionalidad del sistema y la consiguiente infra-representación (en términos de abstracta proporcionalidad) de los partidos pequeños, singularmente de los **pequeños-grandes** de implantación estatal y voto disperso. Estos dos reproches alimentan el más habitual objetivo de las propuestas de reforma: la supresión o disminución de la **prima** provincial y la búsqueda de la mayor proporcionalidad del sistema.

Como quiera que no comparto ninguno de los dos objetivos me ocuparé más, en su momento, de explicar mis reservas que de exponer y valorar en concreto las numerosísimas propuestas que se han hecho.

II. El segundo reproche es posterior en el tiempo. Es el que afecta al sistema de candidaturas y empieza a intensificarse cuando apuntan y tienden a consolidarse tendencias fuertemente partidocráticas. Según creo, en el momento de elaborarse el Decreto-Ley de medidas electorales de 1977, casi todos conveníamos en la prioridad de facilitar el surgimiento y consolidación de un sistema fuerte y estable de partidos sin el que la democracia no parecía posible. Seguramente por ello nadie, hasta donde yo se, reprochó a la norma su opción por un

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

sistema de listas cerradas y bloqueadas para el Congreso de los Diputados. El clima de condescendencia con las tendencias partidocráticas empieza a cambiar a partir de la segunda mitad de los ochenta, vinculado, en parte, a episodios de corrupción acompañados de cierre de filas y ocultamiento, que empezaron a poner en evidencia algunos riesgos del sistema.

En cualquier caso, ya he advertido que no me ocuparía de este aspecto de la reforma. Apunto tan solo, con notable inseguridad, que a mi juicio el desbloqueo de las listas —que también comporta riesgos para la financiación de las campañas— sería una técnica de apertura del partido más acorde con la lógica del sistema parlamentario de gobierno que la técnica de las elecciones primarias tan defendida en los últimos tiempos.

III. El reproche, nunca del todo ausente, pero sí el más tardío en adquirir intensidad, es el que se dirige al «*sobrepoder*» de los partidos nacionalistas, singularmente de CiU y PNV (aunque también se han encontrado alguna vez en esa situación ERC, el BNGA, CC e incluso el P. Andalucista). Hablo de *sobrepoder* y no de *sobrerrepresentación* porque lo que se tolera mal por quienes emiten tal reproche no suele ser una eventual quiebra del principio de proporcionalidad sino que queden situados en el sistema de grupos parlamentarios en la ventajosa posición de *bisagras*, lo que les otorga una dosis de poder desproporcionada con su representatividad (lo que, desde luego, ocurre con todos los partidos capaces de operar como bisagras y garantizar la formación o la estabilidad de los gobiernos). Esta posición en el caso del PNV ha ido siempre acompañada de una *sobrerrepresentación* desproporcionada (aminorada tras la escisión de EA, pero siempre presente y que llegó al +41%) pero no así en el caso de CiU a la que no le han faltado castigos severos en términos de estricta proporcionalidad matemática (-14'98% en 1979) aunque las más de las veces su relación con la proporcionalidad teórica, como consecuencia en gran parte del efecto Barcelona, ha venido siendo bastante ajustada. Y sin embargo es el partido que en más ocasiones ha ejercido el papel de bisagra para apuntalar la estabilidad de sucesivos gobiernos. Es cierto que CiU obtiene más escaños que IU con muchos menos votos, pero son el PP y el PSOE, y no aquélla, los que se llevan la *sobrerrepresentación*.

Por tanto, a mi juicio, el problema no es tanto de *sobrerrepresentación* como de hegemonía relativa en su ámbito territorial que permite a estos partidos resistir la tendencia al bipartidismo del sistema. Y, según creo, si alguien quisiera resolver este pretendido problema sin atentar contra la Constitución, contra el principio democrático o contra el sentido común, lo tendría muy difícil.

Entre los atentados al sentido común —juicio que no me detengo a argumentar— está la propuesta de una barrera electoral del 5% de ámbito estatal que dejaría fuera del sistema a todos los partidos nacionalistas y regionalistas.

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

Otras propuestas posibles, hasta donde alcanzan mis limitadas luces, que no implicaran una marginación antidemocrática provocando arbitrariamente infrarrepresentaciones territorializadas, pasarían por una radical proporcionalización del sistema sin ninguna desigualdad territorial. Pensemos, reforma constitucional mediante, en una circunscripción estatal única y en la fórmula electoral más escrupulosamente proporcional. Ello garantizaría una notable fragmentación de la Cámara sin certeza alguna de que se podría excluir a los partidos nacionalistas de la complejísima tarea de formar y sostener gobiernos.

## IV. IGUALDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN

Voy a tratar aquí dos cuestiones ya anunciadas y que están en el objetivo de una gran parte de las propuestas de reforma: la cuestión de la prima provincial y el incremento de la proporcionalidad del sistema.

*A) La prima provincial, en el Congreso (artículo 68,2 CE).*

El establecimiento en el Congreso de un mínimo de escaños por provincia, **de partida**, al margen de los que le correspondan por su población, no estaba previsto ni en el anteproyecto de la Ley para la Reforma Política, del Presidente de Las Cortes, ni en el proyecto del Gobierno. Fue fruto de una enmienda *in voce*, presentada por el procurador palentino, Sr. Morrondo, en el debate plenario de las Cortes orgánicas. Los argumentos con los que trataba de justificar su enmienda, se pueden sintetizar en los siguientes términos:

- Una actitud antijacobina que, alejándose de la uniformidad radical del voto, incorporaba al análisis elementos **de integración territorial**.
- No le bastaba con que el Senado fuera diseñado como Cámara de estricta representación territorial —con cuatro Senadores fijos por cada provincia, con la excepción de las Islas, Ceuta y Melilla—, sino que, seguramente consciente de que **el protagonismo político estaba reservado al Congreso**, quería corregir en él las desigualdades nacidas de las profundas diferencias demográficas.
- Su argumento podría resumirse así: las dos Castillas y todo Aragón, sin prima provincial, tendrían la misma representatividad que la sola provincia de Barcelona, pese a su enorme extensión territorial. En alguna medida, aunque no lo dijera Morrondo, venía a expresar lo siguiente: so-

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

mos un gran territorio, condenado al envejecimiento, condenados a la despoblación y, al cabo, condenados a una progresiva disminución de nuestra influencia política. Es decir, cada vez más viejos, cada vez más pobres, cada vez menos y cada vez con menor influencia.

Una vez aceptada la enmienda del Sr. Morrondo, la Ley para la Reforma Política establecía un mínimo provincial para el Congreso, sin concretarlo. Esto lo hará el Decreto-Ley de Medidas Electorales, de 1977: dos representantes por provincia. La Constitución (artículo 68.2) reitera la fórmula genérica y abierta de la Ley para la Reforma Política, y la vigente LOREG —siempre la inercia— mantiene la prima de dos (artículo 162).

A esta prima provincial, la mayoría de la literatura jurídico-política le hace dos severos reproches.

- El primero, que rompe la igualdad en el valor del sufragio, a partir de lo cual, los críticos más extremos hablan de su carácter antidemocrático.
- El segundo que, por beneficiar al mundo rural, introduce un elemento conservador y un sesgo favorable al centro-derecha en el sistema electoral.

Se trata de dos reproches que tienen, al menos, alguna dimensión sociológica y, por tanto, susceptible de verificación o refutación empírica. Veamos.

1) Respecto al primer reproche, la ruptura de la igualdad del «peso» del sufragio es un hecho incuestionable. Es obvio, por ejemplo, que la provincia menos poblada de España —Soria— recibe una sobrerrepresentación del 300%, al pasar de no acceder a ningún escaño, en función de su población, a dos, por la prima provincial de dos de partida. Y, es obvio, que Madrid no sólo no recibe beneficio alguno, desde el puro derecho poblacional, sino que recibe un castigo en torno al 20%, puesto que con la prima tiene 35 escaños y sin ella tendría alrededor de 45, pues se repartirían la totalidad de los 348 —excluidos Ceuta y Melilla— con criterios estrictamente demográficos. Ello provoca, en consecuencia, el fenómeno, también obvio, de que para lograr un escaño en Soria bastan 30.000 votos, mientras que en Madrid se necesitan más de 70.000. En ese sentido no es errado afirmar que el voto de un soriano «pesa» más en el Congreso que el voto de un madrileño.

Pero, a partir de este dato empírico, suele hacerse un juicio normativo: el carácter antidemocrático de la prima provincial, que ya no nos parece ni tan asumible ni tan respetable. En el fondo, esta posición netamente jacobina, que **confunde la igualdad en el derecho al voto con la igualdad del valor del voto**, reduce la democracia a un problema elemental de aritmética, desconsiderando la

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

complejidad de los procesos de **integración política** que pueden hacer necesario tomar en consideración, además del puro agregado de individuos, algunos otros factores de indudable relevancia política. Es curioso que estos argumentos jacobinos, jamás se detengan en el caso de Melilla a la que, por población, no le debería corresponder ningún escaño. Seguramente, en tan peculiar caso, se vencen a sí mismos y son capaces de comprender un problema complejo de integración territorial.

Quede claro que el citado argumento jacobino, es magnífico para deslegitimar el Senado de los Estados Unidos, en donde se desconsidera el factor demográfico al articular la representación; es decir, tiene igual representación —dos Senadores— el inmenso Estado de California que el mínimo Estado de Rhode Island. Sería un magnífico argumento para deslegitimar la presidencia de Bush o de Lincoln porque, aunque ganaron en compromisarios perdieron en votos. Para deslegitimar el Gobierno de Cataluña, derivado de las elecciones de 1999, en donde Convergència i Unió ganó en escaños pero perdió en votos<sup>1</sup>. Podía decirse que, en esta elección catalana, el peso del voto de un socialista fue menor que el de un nacionalista. Igualmente sirve para deslegitimar el sistema representativo de la Comunidad autónoma vasca, puesto que los escaños se reparten entre los tres territorios históricos, en términos de igualdad —25 para cada uno— con indiferencia a la extraordinaria diversidad demográfica entre, por ejemplo, Vizcaya, y Álava. Acaso alguien consideró —seguramente con buen sentido— el integrar los territorios históricos desde sus especificidades históricas, desde sus personalidades diversificadas, eliminando los temores de Álava de verse absorbida, en un nuevo centralismo, por la potencia demográfica de Vizcaya. Sería, por último, incluso un buen argumento, para deslegitimar el sistema británico puesto que, en las circunscripciones uninominales del Reino Unido, no hay dos iguales y las diferencias alcanzan hasta el 30%. Es cierto que, aunque hay una Comisión encargada cada cinco años de reactualizar el censo, el legislador aún no ha tenido la ocurrencia, por ejemplo, de dividir aldeas, secciones, manzanas de casas, desguazar esquinas de los barrios o dividir los domicilios familiares para cuadrar el censo.

En el fondo de este planteamiento, muy utilizado tras las elecciones generales de 2008<sup>2</sup>, hay una cierta incompreensión de la esencia de la democracia, que no descansa en una jacobina igualdad matemática, sino en **el consenso más amplio posible sobre las reglas del juego para la legítima conquista del poder.**

<sup>1</sup> Último gobierno de J. Pujol.

<sup>2</sup> En relación fundamentalmente a Izquierda Unida (Gaspar Llamazares) y a UPyD (Rosa Díez)

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Siguiendo con el ejemplo de los Estados Unidos, es seguro que pequeñas ex-colonias norteamericanas, como Vermont o Rhode Island, jamás se hubieran integrado en la Unión con el riesgo de verse aplastadas por la potencia territorial y demográfica de Virginia, Pensilvania, Nueva York o Massachusetts, si no se le hubiera ofrecido la paridad antijacobina de su representación en el Senado.

2) El segundo reproche tiene también una clara dimensión sociológica susceptible, por tanto, de verificación o refutación empírica. Para ello basta con hacer una simulación matemática, a partir de algunas votaciones celebradas desde el año 1977, sobre cuáles hubieran sido los resultados electorales si no hubiera existido la prima provincial, de suerte que los 348 escaños —siempre descontando Ceuta y Melilla— se hubieran distribuido en estricta proporción a la población de derecho de cada provincia. Pero junto a esta proyección matemática, aún hay otra cuestión que resolver, que constituye una premisa sin la que —de no haber acuerdo en ella— el análisis se debilita. Consiste en clasificar los partidos políticos en el sector de centro-derecha y en el sector de centro-izquierda. Es una tarea siempre discutible, pero creo que se aceptará, si no pacíficamente, sí con un amplio consenso la siguiente distribución.

- **Centro-derecha:** Alianza Popular (AP), Unión de Centro Democrático (UCD), Partido Demócrata Popular (PDP), Partido Liberal (PL), Partido Popular (PP), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Convergencia y Unió (CIU), Unión Valenciana (UV), Coalición Canaria CC), Partido Aragonés Regionalista (PAR).
- **Centro-izquierda:** Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Socialista Popular (PSP), Partido Comunista (PCE), Izquierda Unida (IU), Bloque Nacionalista Gallego (BNG), Eusko Alkartasuna (EA), Herri Batasuna (HB)/Euskal Herritarrok (EH), Batasuna (B), Euskadiko Esquerra (EE), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Partido Andalucista (PA), Chunta Aragonesista (CHA).

Como ejemplo, veamos los escaños obtenidos por cada bloque, si no existiese prima provincial de salida; simulacro realizado sobre los resultados electorales de 1982, 1993, 1996 y 2000.

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

<i>Candidaturas 1982</i>	<i>Escaños reales obtenidos</i>	<i>Hipótesis de escaños que se obtendrían</i>	<i>Pérdida o beneficio neto</i>	<i>Pérdida o beneficio en porcentaje</i>
PSOE	202	199	-3	-1,48%
AP	107	109	+2	+1,86%
CIU	12	14	+2	+16,66%
PCE	4	7	+3	+75,00%
PNV	8	8	0	0
HB	2	2	0	0
CDS	2	1	-1	-50%
UCD	11	9	-2	-18,18%
ERC	1	1	0	0
EE	1	0	-1	-100%
Total centro-dcha.	128	130	+2	+1,56%
Total centro-izqda.	210	209	-1	-0,47%

<i>Candidaturas 1993</i>	<i>Escaños reales obtenidos</i>	<i>Hipótesis de escaños que se obtendrían</i>	<i>Pérdida o beneficio neto</i>	<i>Pérdida o beneficio en porcentaje</i>
PSOE	159	154	-5	-3,14%
PP	141	137	-4	-2,83%
IU	18	21	+3	+16,66%
CIU	17	20	+3	+17,64%
PNV	5	6	+1	+20%
CC	4	4	0	0
HB	2	2	0	0
ERC	1	2	+1	+100%
PAR	1	2	+1	+100%
EA	1	1	0	0
UV	1	1	0	0
Centro-derecha	169	170	+1	+0,59%
Centro-izquierda	181	180	-1	+0,55%

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

<i>Candidaturas 1996</i>	<i>Escaños reales obtenidos</i>	<i>Hipótesis de escaños que se obtendrían</i>	<i>Pérdida o beneficio neto</i>	<i>Pérdida o beneficio en porcentaje</i>
PP	156	150	-6	-3,84%
PSOE	141	142	+1	+0,70%
IU	21	22	+1	+4,76%
CIU	16	19	+3	+18,75%
PNV	5	5	0	0
CC	4	5	+1	+25%
BNG	2	2	0	0
ER	1	1	0	0
EA	1	1	0	0
UV	1	1	0	0
EH	2	2	0	0
PA	0	0	0	0
IV-VERDS	0	0	0	0
CH.A	0	0	0	0
Total centro-dcha.	182	180	-2	-1,09%
Total centro izqda.	168	170	+2	+1,09%

<i>Candidaturas 1996</i>	<i>Escaños reales obtenidos</i>	<i>Hipótesis de escaños que se obtendrían</i>	<i>Pérdida o beneficio neto</i>	<i>Pérdida o beneficio en porcentaje</i>
PP	183	177	-6	-3,27%
PSOE	125	126	+1	+1,6%
IU	8	10	+2	+25%
CIU	15	17	+2	+13,33%
PNV	7	7	0	0
CC	4	4	0	0
BNG	3	3	0	0
ER	1	2	+1	+100%
EA	1	1	0	0
UV	-	0	0	0
EH	-	0	0	0
PA	1	1	0	0
IC-VERDS	1	1	0	0
CH.A	1	1	0	0
Centro-derecha	209	205	-4	-1,91%
Izquierda	141	145	+4	+2,83%

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

Si observamos los datos, se verá que en dos elecciones el beneficiario de la ausencia de prima provincial hubiera sido el centro-derecha y en otras dos el centro izquierda. Pero aparte de rechazar la existencia de un sesgo favorecedor, en realidad lo que no hay es verdadero *sesgo* por cuanto hablamos de desviaciones del +1'56%, +0'59%;+0'55%;+1'09%; +2'83%; -0'47%; -0'55%; -0'47%.

(La proyección de los datos de las últimas elecciones de 2008, resulta de máxima elocuencia para dejar de hablar del *sesgo conservador* de la prima provincial. En el escenario planteado, el PSOE hubiera obtenido dos Diputados más (166) y el PP 16 menos (142).

*B) El incremento de la proporcionalidad del sistema*

Como es sabido, en la búsqueda de superiores niveles de proporcionalidad del sistema se han ido los mayores esfuerzos de los reformistas. El número de propuestas es amplísimo y estaría fuera de mi alcance siquiera mencionarlas, mucho más valorarlas individualmente. En realidad se trata de modificar, con reforma constitucional o sin ella, alguno de los tres elementos relevantes del sistema: la composición de la Cámara, el sistema de circunscripciones o la fórmula electoral, o varios de ellos, o todos a la vez. Las combinaciones posibles son infinitas.

La mera ampliación del número de Diputados, hasta 400 o más, supondría ya un incremento del tamaño de las circunscripciones y, en consecuencia, un mayor despliegue de la proporcionalidad.

El mismo efecto produciría el establecimiento de circunscripciones de mayor nivel demográfico y por tanto con mayor número de escaños a repartir. Sin necesidad de llegar al colegio estatal único, como en las elecciones al Parlamento Europeo, el establecimiento de las Comunidades Autónomas como circunscripciones significaría ya un cambio sustancial. Baste pensar que las hoy pequeñas circunscripciones de la nueve provincias de Castilla-León se convertirían en una de 33 escaños. Notables efectos tendría también, como se ha sugerido, la creación de una nueva circunscripción, previa reforma constitucional, de ámbito estatal que repartiese, con sistemas diversos, algunos escaños (50?). O, incluso sin reforma constitucional (esto sería sumamente discutible), y cambiando la fórmula electoral a una de *cuota y restos*, asignando los escaños restantes en el ámbito estatal. Por todas estas vías y por muchas otras se conseguiría fácilmente un incremento de la proporcionalidad del sistema.

Por último también se ha sugerido el cambio de la fórmula electoral. En este caso lo de menos es que se optase por una fórmula de *cuota* o por una de *divisor*;

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

lo relevante es el precio por escaño que determina el sesgo más o menos favorable a las mayorías. Como es sabido, la fórmula D'Hondt es la de mayor sesgo favorecedor de las mayorías, y la Adams la de menor. En el intermedio las posibilidades son amplísimas.

Obviamente, como se ha dicho, las posibilidades combinativas, alterando los tres elementos del sistema son ilimitadas.

A modo de resumen valorativo diría que hay algunas propuestas que, aunque no las comparta o al menos me susciten recelos, se me antojan sensatas, que no dejan de tener en cuenta el problema de la formación de una voluntad política coherente, que no pierden de vista la necesidad de facilitar la formación de mayorías suficientes, tratando de hacerlo compatible con una apertura mayor del sistema al pluralismo representativo y, en su caso, con una eliminación o al menos atemperación del efecto de la evidente y aparatosa desigualdad de trato de las minorías amplias de implantación general y voto disperso, respecto a las minorías exiguas de implantación territorial y voto concentrado. Pero también se me antoja que este objetivo resulta muy complicado de conseguir sin degradar la posición de los grandes partidos y sin poner en riesgo una de las grandes virtudes probadas de nuestro sistema que es la estabilidad gubernamental. Supongo que nadie quiere, aunque gustos hay para todo, desarrollar en España un modelo a la italiana o a la belga.

Por todo lo dicho, y desde mi escasa inclinación a la reforma de ninguno de los tres elementos estructurales del sistema (en una actitud que puede estimarse prudente o, si se prefiere, conservadora), lo que me parece más relevante, y de lo que me voy a ocupar, es cuestionar *la intrínseca virtud democrática del proporcionalismo*, que suele ser el punto de partida de la mayoría de las propuestas de las que recelo.

No obstante, aún quisiera hacer una última advertencia que no es sino el recordatorio de una obviedad: Casi la totalidad de las propuestas realizadas van acompañadas de proyecciones matemáticas que indicarían cuál sería el reparto de escaños en las sucesivas elecciones desde 1977 con el nuevo sistema electoral. Tales proyecciones dan por supuesto que el comportamiento del electorado y el de los partidos políticos sería el mismo con el nuevo sistema electoral. Pero sucede, como es sobradamente sabido, que el sistema electoral no es una variable independiente, como tampoco lo es el sistema de partidos. Sus interrelaciones recíprocas son tan complejas como evidentes.

Por ello hay que ser sumamente cautelosos con estas proyecciones porque desconsideran dos factores esenciales. De un lado la variación de las expectativas de los electores y los incentivos que el nuevo sistema les ofrece para reorientar su voto (por ejemplo con una alteración significativa del voto útil), y de otro, la ac-

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

titud de los partidos ante esas nuevas expectativas que pueden abrir posibilidades a nuevas formaciones. Los sistemas electorales tienen alma fáustica, y el incremento de las posibilidades de pluralismo abre una dinámica impredecible de más pluralismo y de incremento de la complejidad.

## V. LA POLÉMICA ENTRE PRINCIPIO MAYORITARIO Y PROPORCIONAL

Es, sin duda, una polémica llena de matices y de posiciones templadas que no vamos a ignorar ni a eludir, pero creemos que una aproximación, no menos rigurosa pero más pedagógica, es partir de los planteamientos radicales que la teoría jurídico-política suele hacer sobre ellos.

En primer lugar, vamos a analizar el principio mayoritario; en segundo, el proporcional; en cada uno de ellos, las posiciones de sus defensores y las de sus detractores, diferenciando los que son juicios sociológicos, susceptibles de verificación empírica, de los que son juicios normativos, siempre de demostración o refutación más complicada, por cuanto sólo puede descansar en un discurso lógico racional.

Hay una segunda cuestión previa, y es que cuando hablamos de principio, sea mayoritario o proporcional, nos referimos, no tanto a la fórmula electoral como al funcionamiento global del sistema desde la idea, ya expuesta anteriormente, de que un sistema electoral es fruto de **la interrelación recíproca de todos sus elementos estructurales**, entre los que destaca la fórmula electoral que, a veces, es la que más lo condiciona pero, de ninguna manera, lo determina.

A) *Los sistemas mayoritarios*

Recordemos que son aquellos sistemas en los que se atribuyen el puesto o los puestos a cubrir al candidato o a la candidatura que haya logrado el mayor número de votos: el que gana, gana todo. En España es el sistema establecido para el Senado, aunque corregido con voto limitado.

## 1. Los detractores del principio mayoritario

Los detractores de este sistema exponen, básicamente, tres argumentos.

a) Que permite la obtención de los escaños con escasa representatividad, con mucha frecuencia por debajo del 50% de los votos válidos, lo que implica una

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

exagerada pérdida de votos, de los vencidos, condenados a la esterilidad. Ésta es una afirmación empírica incuestionable.

Por ejemplo, en el Reino Unido, con un sistema mayoritario simple a una sola vuelta, es perfectamente posible obtener un escaño con el 30% de los votos, si los demás candidatos logran menos.

b) Que el sistema castiga duramente a las minorías, en un doble sentido.

- En primer lugar, porque la necesidad de ganar, circunscripción a circunscripción, les obliga a una fuerte presencia en cada una de ellas, de forma que una minoría, aun con fuerte implantación en una circunscripción — pongamos con el 20%— y con una implantación relativamente homogénea en la totalidad del Estado, está abocada a la derrota en todos los distritos y a la pérdida de todos sus votos, sin posibilidades reales de obtener representación alguna. Éste es otro hecho empírico difícilmente cuestionable, como demuestra la práctica electoral del Reino Unido.
- En segundo lugar porque les impide, incluso, la esperanza de un crecimiento progresivo. Es obvio que en un sistema proporcional puro (tan puro como inexistente) cada fuerza política puede aspirar a unos réditos proporcionales a su circunstancial implantación y, por ello, puede aspirar a un crecimiento progresivo, incluso a alentar las esperanza de convertirse en algún momento en partido mayoritario. Sin embargo, en el sistema mayoritario, sobre todo en el simple, a los partidos se les obliga a nacer adultos; sólo desde una posición hegemónica, lo que implica el desplazamiento del anterior *hegemón*, es posible acceder al Parlamento.

Por ejemplo, en un sistema proporcional, teóricamente puro, quien obtiene el 10% de los votos debería obtener el 10% de los escaños. En el Congreso de los Diputados español, serían 35 escaños; ello significaría un grupo parlamentario propio, relativamente sólido; una financiación electoral razonablemente consistente; una posible capacidad de maniobra, en la formación o colaboración con el gobierno y una evidente presencia en los medios de comunicación y en la opinión pública; todo ello no disuade sino que alimenta la posibilidad de crecimiento. En un sistema mayoritario simple, su destino es carecer de toda representación, la total pérdida distrito a distrito, la obtención de 0 escaños; tal fracaso llevará al progresivo abandono de los electores a la búsqueda del voto útil.

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

c) Que es un sistema **que en su radical reducción de la complejidad** —evitando los partidos minoritarios— atenta contra el pluralismo político y, en última instancia, contra el principio democrático.

Si los dos argumentos anteriores eran sociológicos, empíricamente demostrables y fácilmente compartibles, la aceptación de esta tercera propuesta presenta serias dificultades, que ahora sólo enunciamos.

- Al ser el sistema mayoritario un mecanismo de máxima reducción de la complejidad, su vulneración del pluralismo político es una posibilidad pero de ninguna manera una necesidad. Más adelante precisaremos esta afirmación.
- Respecto al juicio, en términos de justicia, de agresión al principio democrático, es muy discutible. Sobre ello volveremos.

## 2. Los defensores del sistema mayoritario

Los partidarios de este sistema utilizan los siguientes argumentos.

a) Parten de un principio difícilmente cuestionable: que los sistemas electorales no sólo cumplen la función de representación de la sociedad en el Estado, sino la de posibilitar **una voluntad política eficaz y coherente, que permita gobiernos eficaces y estables**. Es decir, llaman la atención sobre la relación entre sistema electoral y gobernabilidad del Estado.

b) A partir de aquí, la cadena argumental pierde consistencia porque, las consecuencias que se extraen del principio mayoritario, son posibles pero no necesarias y porque, cuando se producen, no son necesariamente buenas, en términos de funcionalidad del sistema. El argumento se fundamenta en parte en los principios establecidos por DUVERGER<sup>3</sup>: los sistemas mayoritarios conducen al bipartidismo y el bipartidismo resulta funcional, en términos de estabilidad, porque permite las mayorías absolutas y los gobiernos homogéneos de partido; gobiernos, por tanto, de gran estabilidad y de amplia capacidad de dirección política.

Estas afirmaciones son ciertamente cuestionables.

— Respecto a la bondad «ontológica» del bipartidismo, acaso pueda sostenerse cuando se trate de **partidos ampliamente integrados en los valores del Estado**, que dan lugar a la alternancia en el gobierno; pero

<sup>3</sup> *Sociología Política*. Ariel. Barcelona, 1972, 1982 reimpresión.

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

nada más disfuncional y más desestabilizador que la dialéctica bipartidista, cuando los contendientes no se limitan a discrepar respecto al proyecto de gobierno en el seno del Estado, sino que encarnan dos proyectos de Estado antagónicos e inconciliables: nada más disfuncional, de nuevo en términos de estabilidad del sistema, que una dialéctica bipartidista basada en un Frente Nacional y un Frente Popular. En estas situaciones, la existencia de partidos intermedios, partidos puente o bisagra, facilitan la integración y aportan una posibilidad de estabilidad.

- Pero tampoco es exacta la idea de que las fórmulas mayoritarias conducen al bipartidismo. Sin duda estas fórmulas reducen al máximo la complejidad, pero lo hacen circunscripción a circunscripción, distrito a distrito, sin que haya ninguna garantía de que la reducción se haga siempre en el mismo sentido y resulte homogénea en la totalidad del Estado. Creemos que lo único que se puede afirmar con rotundidad de las fórmulas electorales mayoritarias, es que **son mecanismos de aceleración de las variables concurrentes**: si éstas son integradoras, acelerarán la integración, reducirán la complejidad de forma homogénea, conducirán al bipartidismo, a las mayorías absolutas y a la democracia de alternancia u oposición, de corte anglosajona. Pero si las variables concurrentes —tradición histórica, cultura política, existencia de nacionalismos, regionalismos y localismos...— son fundamentalmente desintegradoras, las fórmulas mayoritarias acelerarán el proceso de desintegración hasta deparar Parlamentos abigarrados, desmembrados y de difícil articulación, incapaces de suscitar gobiernos mínimamente estables, coherentes y eficaces.

Por ejemplo, en el Reino Unido, con un sistema mayoritario simple, a una vuelta, la mayoría de las variables tienen un sentido integrador:

En primer lugar, la tradición histórica, una tradición de bipartidismo secular.

En segundo lugar, la cultura política de una sociedad integrada, acostumbrada al voto útil desde la convicción de que dicho voto no es sólo el mecanismo de elección del representante de su distrito sino que es, sobre todo, una decisión sobre quién ha de gobernar: un partido o el otro.

En tercer lugar, las variables desintegradoras se pueden concretar en las tensiones nacionalistas en el País de Gales y Escocia. Ambos partidos nacionalistas, escocés y galés, pese a su carácter de minorías abrumadoras en la globalidad del Reino Unido, al tener sus votos concentrados en algunos distritos, obtienen escaños en la Cámara de los Comunes. Pero sucede que estas tendencias disgregadoras se producen en zonas demográficamente irrelevantes, de forma que son incapaces de quebrar la tendencia bipartidista.

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

Sin embargo, en un país como España, con una tradición de seria dificultad para alcanzar la integración política, con una cultura política igualmente poco integrada, con menor cohesión y con una problemática secular para articular territorialmente el Estado, que muestra de continuo una tendencia a la proliferación, no sólo de partidos nacionalistas —a veces mayoritarios e incluso hegemónicos en su ámbito territorial— sino también de partidos regionalistas, localistas y aún personalistas —piénsese en el de Ruíz Mateos o en el Gil— el predominio de variables centrífugas haría que, probablemente, el principio mayoritario acelerase la tendencia a la desintegración.

*B) Los sistemas proporcionales*

Recordemos que son aquellos sistemas en los que cada candidatura obtiene un número de puestos en proporción a los votos logrados. En España es el sistema utilizado en la mayoría de las elecciones: Congreso de los Diputados (artículos 68,3 CE y 162 LOREG), Asambleas de las Comunidades Autónomas (artículo 152,1 CE), Municipales (artículo 180 LOREG) y Parlamento Europeo (artículo 214 LOREG).

## 1. Sus detractores

**Los detractores** de las fórmulas proporcionales suelen ser, como es obvio, los partidarios del principio mayoritario y, en consecuencia, utilizan los mismos argumentos con los que defienden sus criterios. A saber.

a) Reprochan, con razón en lo que se refiere a los proporcionalistas a ultranza y sin matices, que los sistemas proporcionales ignoran, olvidan o desdénan la segunda de las funciones de todo sistema electoral: facilitar la gobernabilidad, ya que generan una Cámara formada por numerosos partidos.

b) Consideran que el principio proporcional es un arma poderosa para fragmentar las Cámaras, propiciando que las opciones políticas de gobierno no las tome el electorado sino que sean fruto —en la llamada **democracia consociativa** o de pactos— de las transacciones, acuerdos y desacuerdos gestados, casi siempre de forma opaca, entre los numerosos grupos parlamentarios y, con mayor frecuencia, al margen incluso de la Cámara, entre los partidos que la sustentan, dando lugar al fenómeno partitocrático.

Creemos que este reproche es serio y certero, siempre que se incorporen dos matices:

- Que, si bien es cierto, que el principio proporcional facilita la proliferación de partidos pequeños y tiende hacia la complejidad del sistema, esto no se trata de una necesidad lógica. Aunque seguramente improbable, es perfectamente posible imaginar sociedades políticas, tan fuertemente cohesionadas, que el principio proporcional no conduzca necesariamente a un multipartidismo disfuncional.
- Que el problema del funcionamiento real de los sistemas electorales nunca puede hacerse en abstracto, sino referido a una determinada sociedad; por ello, no conviene olvidar que en sociedades concretas los efectos desintegradores y desmembradores de las fórmulas mayoritarias, pueden resultar mucho más intensos que los que pueda provocar el más puro de los sistemas proporcionales.

## 2. Sus defensores.

Respecto a **los defensores** del sistema proporcional, vamos a referirnos fundamentalmente a los proporcionalistas a ultranza, que consideran dogmáticamente que el principio proporcional está dotado de superioridad moral; que es, poco menos, que la quintaesencia de la democracia, llegando a afirmar que es exigencia inexcusable del principio democrático.

a) Argumentan que es el único sistema respetuoso con la voluntad democrática del pueblo, con el pluralismo político realmente existente, el único que garantiza el principio de igualdad de oportunidades y el que, en menor medida, falsea la voluntad de los ciudadanos, ofreciendo una especie de radiografía de la opinión pública que se proyecta hacia el Estado y se hace patente en él.

**A nuestro juicio**, esta argumentación adolece de un notable desenfoco que, en alguna medida, acaba por hacer difícilmente comprensible la democracia representativa. Hay que ser muy cuidadoso cuando se habla de pueblo y de voluntad del pueblo. Pese a que ya nos hemos referido a ello en otro momento, conviene repetirlo ahora e, incluso, ampliarlo, **a efectos pedagógicos**. Veamos.

a.1) Es evidente que el pueblo, como realidad sociológica con capacidad de expresar una voluntad política coherente y operativa, ni existe ni puede existir. El pueblo, como realidad sociológica, es un complejo agregado de individuos que se integran o se organizan a través de una multiplicidad de estructuras heterogéneas, frecuentemente enfrentadas y contradictorias. Sociológicamente no hay una voluntad del pueblo que preexista al Estado y reclame hacerse presente en él.

a.2) El pueblo, como realidad homogénea, con capacidad de un querer unitario y coherente:

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

- O es un concepto metafísico, así, por ejemplo, la «voluntad general» de Rousseau, que es una noción que está más allá de la voluntad de los individuos y que ni siquiera se corresponde con la voluntad de la mayoría.
- O es un concepto jurídico: es decir, una realidad fabricada por y desde el derecho.

a.3) Por tanto, el problema de la representación no es trasladar al Estado una voluntad política preexistente, que no existe más allá de la voluntad de los individuos y esta voluntad es inoperante, por contradictoria y caótica. De lo que se trata es de fabricar la voluntad del pueblo, **de crear la voluntad del pueblo**, naturalmente no a partir de la nada, ni de un presupuesto metafísico sino, por obvias exigencias del principio democrático, **a partir de la voluntad de los individuos**. Pero ese punto de partida, la voluntad de los individuos, no altera la idea de que se trata de fabricar una voluntad política inexistente y que esto sólo puede hacerse **en el Estado y a partir del Derecho**. De aquí, el hondo sentido de la expresión, ya aludida, que define la representación como *el método para hacer presente y operante lo que no está presente y, por tanto, no puede ser operativo*. Es decir, **para dotar al pueblo de presencia y voluntad**.

a.4) A partir de aquí, resulta obvio que la creación de esa voluntad política sólo es posible mediante un complejo de mecanismos sucesivos de **reducción de la complejidad**, hasta alcanzar una voluntad operativa imputable al pueblo.

a.5) Es imputable al pueblo porque arranca de las voluntades de los miembros que lo componen; por eso el sistema exige el respeto a los derechos fundamentales y, muy particularmente, a los derechos de participación política, que aseguran potencialmente la presencia y la influencia de los ciudadanos en los sucesivos mecanismos de reducción de la complejidad: la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, los derechos informativos, el derecho a la educación, la libertad de reunión, la libertad de asociación, los derechos de sindicación y de huelga, el derecho de participación en los asuntos públicos y los derechos, en fin, al sufragio activo y pasivo.

a.6) Ya hemos mencionado, también, cuáles son esos mecanismos de reducción de la complejidad que se van produciendo, primero, **en la sociedad espontáneamente**, luego **en la sociedad ya ordenada por el Estado** y, por último, **en el seno del propio Estado**; de nuevo vamos a reiterarlos y a ampliarlos.

- Los primeros mecanismos de reducción de la complejidad los hacen posibles los derechos informativos, en primer lugar, y los derechos de asociación en general, y de asociación política en particular. A través de ellos se crean corrientes de opinión y los ciudadanos se organizan parti-

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

dariamente. Pero lo que emerge en una corriente de opinión ya es una realidad fabricada que comporta renunciadas, a partir de jerarquías estimativas, de jirones de la voluntad individual.

- El tercer mecanismo de reducción de la complejidad es el sistema electoral; es el último mecanismo en que participa la sociedad, pero ya ordenada por el Estado a través de tales normas electorales.
- El último mecanismo es el Parlamento, formado por los elegidos por el cuerpo electoral y en donde se manifiesta una voluntad coherente capaz de tomar decisiones políticas: **la voluntad del Estado**.

a.7) Como se comprenderá, si el problema no es de traslación de una opinión existente, sino de fabricación de una inexistente, el nivel de reducción de la complejidad deja de ser una cuestión **esencial** al principio democrático para convertirse en puramente **instrumental**. El problema ya no es de intensidad de la reducción, sino de consenso social sobre los mecanismos de esa reducción: es decir, sobre las reglas del juego. Tan democrático es el sistema que reduce mucho, el mayoritario, como el que reduce poco, el proporcional, **siempre que esté respaldado por un amplio consenso social**.

a.8) Si se acepta lo dicho, se comprenderá que empecinarse en el argumento proporcionalista, dogmáticamente formulado, equivaldría a abrir un debate bizantino en los siguientes términos: ¿por qué la democracia exige que se corte el acceso de las minorías a la representación en el 20%, y no en el 10%, y por qué no en el 1%, que sería lo más democrático? ¿Cómo justificar las barreras electorales o el 5%, que exige Alemania, es una cifra mágica? ¿Puede tolerar la democracia alemana que se margine a partidos que han conseguido el 4% de los votos, que tendrían derecho a más de 20 diputados en el Bundestag? o, más aún, si lo que la democracia reclama es, no la mejor representación, sino la máxima presencia, ¿por qué no un Parlamento de cuarenta millones de españoles? Y, sobre todo, ¿para qué la representación? Que opinen directamente todos los ciudadanos y que prevalezca la voluntad de la mayoría sin participación posible de las minorías. Es decir, lleguemos, desde la proporcionalidad pura, a través del círculo vicioso, al principio mayoritario puro: la voluntad excluyente de los más.

a.9) Todo esto es un evidente sin sentido, pero se puede ir más allá. En el régimen parlamentario la voluntad de los ciudadanos, articulada y hecha operativa por el sistema electoral, fabrica un Parlamento, pero aún no ha fabricado una voluntad política. Veamos.

- La primera decisión política es la de constituir un gobierno, a través de la legitimación parlamentaria de su Presidente. Ésta es otra decisión fabri-

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

cada, que puede ser fácil de tomar cuando existe mayoría absoluta, o de complejísima consecución y, sobre todo, de consecución potencialmente ajena a la voluntad del electorado, a la voluntad de los militantes del partido, a la voluntad de sus dirigentes y a la voluntad de algunos miembros del grupo parlamentario, que acatan las decisiones por pura disciplina; una vez más, por jerarquía estimativa. Y cuando en el Parlamento se aprueban leyes, es decir, se toman decisiones políticas, no hay ninguna evidencia de que todos los miembros que la han apoyado, la quieran. Sucede, con harta frecuencia, que se contribuye a fabricar la voluntad operativa en contra de la propia.

a.10) Desde este enfoque creemos que se comprenderá que no hay equivalencia alguna, al menos necesaria, entre máxima pluralidad o máxima participación y máxima influencia y máximo respeto a la voluntad del elector.

Acaso la imagen más luminosa de lo que estamos sosteniendo sea el proceso de toma de decisiones en las democracias consociativas o de pacto, por ejemplo, la italiana. En ellas, el alto nivel de pluralismo efectivo y el abigarramiento de la Cámara, hacen perfectamente posible que el elector, al emitir su voto, no tenga la menor idea de quién vaya a ser el Presidente del Gobierno, ni de con quién se va a formalizar la coalición, hacia la derecha o hacia la izquierda, para hacer viable la formación de un gobierno, ni en qué va a quedar el programa votado como consecuencia de las transacciones a que la coalición gubernamental va a obligar a su partido.

a.11) Aún hay un último argumento contra las pretensiones dogmáticas de los proporcionalistas a ultranza. Si la democracia implica participación del pueblo en el poder, dichos proporcionalistas olvidan siempre que un sistema electoral no reparte el poder sino que **reparte escaños**, pudiendo hacer, de sólidas mayorías minoritarias, débil oposición y de exiguas minorías, poderosísimos componentes del gobierno, por su capacidad de bloqueo o de bisagra. De suerte que, el sistema proporcional puede abocar a la más brutal desproporción entre la cuota de representatividad y la cuota de poder.

A partir de estas reflexiones, parece evidente que no tiene el menor sentido vincular dogmáticamente el principio democrático con el principio de proporcionalidad como, recordemos, tampoco lo tiene el vincular dogmáticamente el principio mayoritario con el principio de gobernabilidad.

Acaso se comprenda ahora nuestra afirmación de que no somos, en abstracto, ni partidarios ni adversarios de ningún sistema electoral; ni partidarios del principio proporcional ni del principio mayoritario porque, entre otras cosas, hacemos nuestro el juicio de Ludwig Wiegstein de que es científicamente ab-

surdo plantearse preguntas que, necesariamente, carecen de respuesta. Preguntarse, pues, por el mejor sistema electoral o debatir sobre una teórica superioridad política o ética del principio mayoritario o proporcional, plantearse en abstracto, es un absoluto sin sentido porque carece de respuesta.

La respuesta sólo puede ser concreta, referida a un específico ámbito histórico y espacial y, precisamente, la naturaleza concreta de la respuesta, excluye cualquier prejuicio dogmático y sólo admite una respuesta fundada en percepciones empíricas de **las necesidades reales de esa sociedad concreta**; necesidades referidas, por supuesto, al respeto al principio democrático, pero que no pueden eludir las exigencias de un proceso de **integración política**, sin el que el Estado se hace inviable, ni una capacidad de **eficiencia gubernativa**, sin la que el Estado se destruye. Y, en el mismo sentido, la calidad democrática de un Estado, requiere la existencia de un Estado. Si la búsqueda desenfocada de la máxima calidad democrática, hace inviable la existencia del Estado, se puede dar por hecho la radical inviabilidad de la pretensión democrática.

Desde estas limitaciones metodológicas, a la hora de enfrentarnos a la calidad de los sistemas electorales, acaso sólo haya un criterio clarificador y operativo, que no pasa de ser un criterio metódico y que, precisamente por ello, no soluciona el problema pero lo orienta, lo que es cualquier cosa menos desdeñable. Tal criterio es el siguiente: **tanta complejidad como la sociedad imponga y tanta simplificación como la gobernabilidad exija**. Las sociedades políticas que alcancen o se aproximen a este punto de equilibrio, gozarán de un magnífico sistema electoral. Nos explicamos.

- Tanta complejidad como la sociedad imponga. El Estado, y con mucha más razón el Estado democrático, descansa en un proceso de integración política que implica un amplísimo consenso en el sistema de valores, principios y normas que establecen las reglas del juego. En este sentido, ningún Estado puede permitirse el lujo de expulsar del sistema político, vía mecanismos electorales, a fuerzas políticas necesarias para ese proceso de integración y, por tanto, con potente capacidad desestabilizadora cuando se las obligue a funcionar como partidos antisistema. En este sentido, la complejidad necesaria la determina el propio nivel de cohesión social.

Ejemplo. Parece claro que la sociedad británica admite un extraordinario nivel de reducción de la complejidad, sin poner en riesgo la cohesión social ni el proceso de integración política; por ello asume un sistema electoral mayoritario simple, a una vuelta. Seguramente, Francia, también desde un notable nivel de cohesión, no admitiría una simplificación

## REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

tan extrema y, en consecuencia, asume un sistema mayoritario a dos vueltas, que permite a los partidos minoritarios la presencia en la primera y la negociación en la segunda. Sin duda, en España, por la fuerte presencia del nacionalismo, la sociedad impone un mayor nivel de complejidad, salvo que desde una letal ingenuidad alguien piense que la expulsión de los nacionalismos del sistema, o la expulsión del españolismo en territorios con fuerte presencia nacionalista, fuera un mecanismo para resolver el grave y secular problema de la articulación territorial del Estado español. Como contrapunto puede ponerse el ejemplo italiano en donde, seguramente, el exceso de complejidad —multipartidismo desmedido— no nace de una imposición social sino de intereses sectarios de la clase política. Un ejemplo de mal sistema electoral es aquél que tolera o, incluso, promueve más complejidad que la que la sociedad exige.

- Tanta simplificación como la gobernabilidad exija. En el otro lado del enfoque están las exigencias —necesariamente simplificadoras— que impone la gobernabilidad. Es decir, la posibilidad de fabricación de una voluntad política coherente y eficaz, lo que supone la posibilidad de gobiernos estables, sólidamente apoyados. Y nos tememos que no se puede ir más allá en lo que, necesariamente, es un juicio abstracto.

## VI. BREVE CONCLUSIÓN

Parece comprensible la humana tendencia a desear aquello de lo que se carece y a olvidar o menospreciar lo que se posee, incluso cuando lo poseído es valioso y lo deseado deleznable. No es del todo el caso, pues para nada resulta deleznable desear un mayor pluralismo en la representación política y una mayor equidad en el trato electoral de las diversas fuerzas políticas. Lo que ocurre es que el deseo puede poner en serio peligro lo que constituye, a mi juicio, una de las mayores virtudes de nuestro sistema político: la estabilidad, coherencia y homogeneidad de los gobiernos; la tendencia del sistema a funcionar como una democracia de *alternancia u oposición* frente al modelo *consociativo*. En suma, la estabilidad política.

Naturalmente, este planteamiento sólo resultará asumible para quien, como es mi caso, tenga en superior estima la democracia de alternancia, las mayorías absolutas y los gobiernos de *gabinete*. No es el momento de explicar las razones que me llevan a tal juicio, pero éste, por sí solo, basta para explicar mis reticencias ante los intentos de incrementar la proporcionalidad del sistema.

## ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Las mayorías absolutas tienen mala prensa entre nosotros. Entiendo, con absoluta humildad y cautela, que se trata de un juicio desenfocado. Lo que, según creo, debe tener mala prensa es el abuso de poder, la arbitrariedad y la falta de control. Pero éstos (afortunadamente para el Reino Unido) no pueden considerarse males necesariamente derivados de tales mayorías. Nuestro problema es otro.

Aunque no puedo ni debo extenderme en la cuestión, creo que los problemas de calidad de nuestra democracia (amén del tremendo problema de la difícil construcción territorial del Estado) provienen de la insuficiencia del control político, por la debilidad institucional de la oposición; de la insuficiencia del control jurídico, por las disfunciones de todos los órdenes jurisdiccionales y del órgano de gobierno del Poder Judicial; y de las pulsiones partidocráticas que se han asentado con poderosa fuerza en nuestra vida política. Solo éste último es un problema en el que tenga algo que decir, y no todo, la legislación electoral.

**Title**

REFLECTIONS ABOUT AN UNLIKELY REFORM OF THE ELECTORAL SYSTEM OF THE CONGRESS OF THE DEPUTIES

**Summary**

I. INTRODUCTION. II. THE OPERATION OF THE SYSTEM. QUESTION PREVIOUS. III. THE SOUGHT INJUSTICES AND DISFUNCTIONS OF THE SYSTEM. IV. EQUALITY AND PROPORTIONALITY OF THE REPRESENTATION. A) The provincial district, in the Congress (article 68,2 CE). B) The increment of the proportionality of the system. V. THE POLEMIC AMONG MAJORITY AND PROPORTIONAL PRINCIPLE. A) The majority systems. 1) The detractors of the majority principle. 2) The defenders of the majority principle. B) The proportional systems. 1. Their detractors. 2. Their defenders. VI. CONCLUSION.

**Resumen**

Se analizan en este trabajo algunas de las propuestas de reforma del sistema electoral al Congreso de los Diputados de España. Con sentido crítico, se abordan los argumentos a favor y en contra del principio proporcional y el mayoritario. El autor defiende que no es necesaria la reforma del sistema electoral, puesto que las pretendidas injusticias del sistema no son tan claras y evidentes, y las alternativas propuestas no garantizan una mejora.



---

REFLEXIONES SOBRE UNA IMPROBABLE REFORMA DEL SISTEMA...

---

**Abstract**

In this work are analyzed some of the reform proposals of the electoral system to the Congress of the Deputies from Spain. With critical sense, are approached the arguments to favor and against the proportional principle and the majority one. The author defends that it is not necessary the reform of the electoral system, because the theoretical injustices of the system are not so clear and evident, and the alternatives proposals don't guarantee an improvement.

**Palabras clave:**

Sistema electoral, Congreso de los Diputados.

**Key words**

Electoral System, Congress of the Deputies.

