

# ¿Cambios en la legislación electoral española?

Las elecciones celebradas en España han dado, por dos veces, unos resultados que conforman un Parlamento fragmentado, en el que no existen mayorías claras que permitan tener certeza de que acabe formándose un Gobierno estable. Este hecho lleva a plantear si no sería oportuno introducir modificaciones en la legislación electoral española, encaminadas a facilitar la conformación de Gobiernos. La nueva situación también suscita la pertinencia de potenciar los acuerdos y las transacciones entre los distintos partidos. *Temas* aborda este debate recabando las opiniones de destacados expertos y líderes políticos.

1. Después de las últimas experiencias legislativas y parlamentarias, ¿cree que habría que introducir cambios en la actual legislación electoral española? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles son los principales objetivos que habría que considerar en una nueva legislación electoral? ¿Y los procedimientos?
3. ¿Habría que cambiar los procedimientos establecidos hasta ahora para la elección de los Presidentes de Gobierno de España? ¿En qué sentido?
4. ¿Cómo se podría evitar una sucesión repetitiva de celebración de elecciones si ningún partido logra mayoría suficiente para gobernar por sí solo?

## César Luena

Secretario de Organización del PSOE.

1. La ley electoral es de 1985, pero ha tenido desde entonces bastantes modificaciones, alrededor de veinte, especialmente para mejorar el procedimiento y la administración electoral. Estas modificaciones han versado sobre muy diferentes aspectos, pero han tenido un elemento común, el consenso entre los grupos políticos imprescindible cuando, como es el caso, se trata de las normas que establecen las "reglas del juego" político en nuestro país. De hecho, en muy pocas ocasiones estas reformas han tenido como origen un proyecto del Gobierno, ya que han surgido del previo acuerdo parlamentario en forma de proposiciones de ley de los propios grupos.



Sobre esta base, creo que tenemos que seguir actualizando y perfeccionando la ley electoral para facilitar el ejercicio del derecho de voto y mejorar los mecanismos de representación.

2. Hay que facilitar el ejercicio del voto, mediante el voto electrónico, la reforma del sistema de voto de la ciudadanía residente fuera de España, suprimiendo el voto rogado y la eliminación de restricciones injustificadas al voto de personas con discapacidad. Hay que intensificar también la relación entre la ciudadanía y sus representantes, mediante el desbloqueo de listas electorales y la mejora de la proporcionalidad del sistema. Hay que

incrementar la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad en las instituciones representativas, asegurando mediante el sistema de "listas cremallera" el cumplimiento de la paridad en las candidaturas. Y hay que garantizar la celebración de debates electorales, mediante su regulación legal, para evitar que queden al albur de la conveniencia de nadie. Estas son las propuestas que el PSOE ha puesto encima de la mesa en su programa electoral, pero deben estudiarse cualesquiera otras que aporten el resto de formaciones políticas en el seno de una subcomisión parlamentaria, de la que surja el consenso necesario para la aprobación de la iniciativa legislativa.

*Hay que facilitar el ejercicio del voto, reformando el sistema de voto de la ciudadanía residente fuera de España, suprimiendo el voto rogado y eliminando las restricciones injustificadas al voto de personas con discapacidad.*

**3.** Los procedimientos para la elección del Presidente del Gobierno no están regulados en la ley electoral, sino en la propia Constitución y, por lo tanto, los procedimientos y consensos exigibles para su

modificación son más rígidos. Como es conocido, los socialistas consideramos que también hay que abordar la reforma constitucional, aunque no sea éste el motivo de la reforma que proponemos, pero en ese ámbito se pueden estudiar fórmulas para agilizar la constitución de las Cámaras tras las elecciones y la convocatoria de nuevas elecciones cuando se constate una situación de bloqueo institucional irresoluble.

**4.** Hay que ser consciente de que en España tenemos un sistema parlamentario; es el Parlamento el que representa y tiene la legitimidad democrática directa de la ciudadanía como titular de la soberanía. Y creo que esto es bueno. Que un partido consiga la mayoría absoluta en el Congreso para poder gobernar no puede ser un requisito de funcionamiento democrático ni un objetivo del sistema electoral. Al contrario, en los últimos quince años hemos vivido mayorías absolutas que han degenerado en el desprecio gubernamental hacia el Parlamento y, por tanto, en el debilitamiento del sistema democrático. Que en una concreta coyuntura política el resultado electoral no determine claramente cuál debe ser la mayoría de Gobierno tampoco debe llevarnos a cuestionar la centralidad política del Parlamento que prevé nuestra Constitución. En esos momentos son las fuerzas políticas las que deben demostrar su capacidad para construir las mayorías necesarias mediante acuerdos parlamentarios constructivos.

## José Enrique Serrano

Ex diputado. Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno con los Presidentes Felipe González y José Luis Rodríguez Zapatero.

**1.** Sinceramente pienso que las últimas experiencias no han proporcionado datos nuevos para aconsejar, en función de ellos, cambios de fondo en el sistema electoral. Las críticas que se han escuchado no son nuevas y se basan, en definitiva, en la falta de correspondencia que algunos partidos denuncian entre resultados globales obtenidos en el conjunto del territorio y su transformación efectiva en escaños. Son diferencias que responden a la efectiva "prima" que el sistema d'Hondt concede al primer partido, pero, sobre todo, a la definición de la circunscripción y al irregular, o, si se prefiere, al diferenciado reparto del espectro ideológico entre distintas zonas del territorio. En todo caso, creo que el sistema vigente ha demostrado un más que

correcto funcionamiento y la mejor prueba de que no pone barreras infranqueables para alterar el escenario conocido durante muchos años es la facilidad con que partidos nuevos han podido alcanzar excelentes resultados en las dos últimas elecciones.



**2.** A mi juicio, tres datos deben tenerse en cuenta a la hora de revisar el sistema electoral. El primero, que el valor de la estabilidad política es irrenunciable. El segundo, que es ciertamente muy

grande la brecha que existe, en la relación España por número de habitantes, entre Soria y Madrid, por citar los extremos, pero la presencia de representantes de las zonas menos pobladas sigue siendo una exigencia razonable. El tercero, que la experiencia enseña que toda propuesta entre partidos sobre el sentido de una reforma se analiza con calculadora en mano para medir su incidencia en sus expectativas, circunstancia que exige un acuerdo muy amplio para aceptar modificaciones que afectan a la base misma de las reglas del juego.

*Para elegir Presidente en condiciones como las actuales no hay más fórmula que el ejercicio de lo que significa la democracia: el diálogo, el pacto y el entendimiento.*

Pero es cierto que crece la opinión favorable a revisar el régimen electoral para obtener, al menos, tres objetivos: favorecer la proporcionalidad (una fórmula sería elevar a 400 el número de diputados para que los 50 nuevos puedan resultar elegidos por proporcionalidad pura), incrementar las capacidades de decisión de cada elector (listas parcialmente abiertas), facilitar el voto de los residentes en el extranjero (supresión del sistema de voto rogado y extensión, para ellos, de las posibilidades del voto telemático). Y, en lo que se refiere al procedimiento electoral, se podrían acortar los plazos y, desde luego, se debería garantizar el ejercicio del voto para las personas con discapacidades.

## Javier García Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid

**1.** Es cierto que hay partidos, politólogos y comentaristas que consideran necesario reformar el sistema electoral para hacerlo más proporcional. Ese déficit de proporcionalidad está causado por la circunscripción provincial que consagra el artículo 68.2 de la Constitución, lo que exigiría reformar la norma constitucional. Pero un incremento de la proporcionalidad iría en detrimento de la gobernabilidad, *a fortiori* cuando está evolucionando el sistema de partidos. Por eso creo que tras las últimas experiencias electorales de diciembre de 2015 y junio de

**3.** Creo que es bueno el sistema de elección parlamentaria, pues, al menos en principio, permite no sólo constatar la existencia de mayoría suficiente para el acto mismo de la investidura, sino también para la estabilidad de la legislatura.

Cambiar esa fórmula exigiría alterar las bases mismas del sistema electoral general. No soy partidario, por ello, de sistemas de asignación por ley de una mayoría "artificial" suficiente al partido más votado ni tampoco de un sistema de segunda vuelta, que sólo tiene sentido en los sistemas de elección directa por los electores.

La experiencia adquirida en estos meses ha generado, sin duda, insatisfacciones y hasta intentos, afortunadamente frustrados, de "forzar" *pro domo* las previsiones constitucionales.

Lo que sí es evidente es que hay que incorporar a la Constitución alguna fórmula que (por ejemplo, mediante votación de la mayoría absoluta de la Cámara) permita acreditar la imposibilidad razonable de proceder a una investidura y autorizar la convocatoria de nuevas elecciones sin necesidad de esperar, en el vacío, el trascurso hoy previsto de un plazo de dos meses desde la primera votación para esa convocatoria.

**4.** No hay más fórmula, a mi juicio, que el ejercicio de lo que, en definitiva, significa la democracia: el diálogo, el pacto, el entendimiento. Pensar en otra solución es tanto como aceptar que o un partido logra mayoría absoluta o, al menos, un resultado muy cercano a ella (aunque la experiencia demuestra que se ha podido investir a un Presidente y gobernar con efectividad contando su partido con menos de 160 diputados) o es imposible la elección de un Presidente.

2016 habría que ser prudente y no intentar de momento ningún cambio en el sistema electoral.

Con este punto de partida de que no creo necesario ningún cambio en el sistema electoral, quisiera recordar el Informe que preparó el Consejo de Estado en febrero de 2009 sobre la reforma electoral (Madrid, 2009). Este informe abrió paso ulteriormente a



varias reformas de la Ley Orgánica 5/1º 9085, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, concretamente las que se efectuaron a través de las Leyes Orgánicas 8/2010, de 4 de noviembre, 2/2011, de 28 de enero, 3/2011, de 28 de enero y 7/2011, de 15 de julio. Pero ninguna de estas reformas (como la más reciente, realizada mediante la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo) han contribuido a mejorar sustancialmente el sistema electoral.

*Un incremento de la proporcionalidad iría en detrimento de la gobernabilidad, a fortiori cuando está evolucionando el sistema de partidos; por eso, tras las últimas experiencias electorales habría que ser prudentes y no intentar de momento ningún cambio en el sistema electoral.*

**2.** Si distinguimos entre sistema electoral, es decir, el conjunto de decisiones políticas que configura el modelo electoral, y régimen electoral, entendido como las normas que establecen el procedimiento electoral, yo diría, por las razones que he apuntado en la pregunta anterior, que no se debe modificar el sistema electoral y se puede estudiar una reforma del régimen electoral. En este último supuesto volvería a reformar el procedimiento del voto de los españoles residentes en el exterior, la prohibición de difusión de encuestas electorales, el voto electrónico y la campaña institucional. Poca cosa, en realidad. Y si se hace se debe ajustar el procedimiento, porque es evidente que las reformas de 2011 han conducido a un empeoramiento del procedimiento de votación de los españoles residentes en el extranjero.

**3.** El Título V de la Constitución, que contiene la regulación de la elección parlamentaria del Presidente del Gobierno, es un buen Título que sólo debe reformarse en algunos puntos, a los que me referiré enseguida.

En la Constitución, el procedimiento mediante el cual el Congreso de los Diputados elige al Presidente

del Gobierno y entabla con él la relación de confianza es, en términos generales, adecuado para un sistema parlamentario como el que está establecido en España. Evidentemente, la forma de elección del Presidente (y no del Gobierno) comporta un principio de dirección presidencial o de canciller que conlleva la preeminencia del Presidente sobre el Gobierno, pero a mí me parece acertada esa preeminencia.

Las materias susceptibles de reforma son:

- la propuesta que formula el Rey del candidato. Hasta ahora no ha planteado problemas ni por parte del Rey Juan Carlos ni tampoco por parte del Rey Felipe, pero esa función podría ser desempeñada, como ocurre en Suecia, por el Presidente del Congreso;
- la exigencia de celebrar un debate de investidura para celebrar nuevas elecciones en caso de que nadie sea elegido Presidente. Vista la experiencia de la elección de diciembre de 2015, quizá habría que buscar un procedimiento para constatar la imposibilidad de formar Gobierno y acudir a nuevas elecciones sin celebrar una investidura que puede ser artificial. Para ello habría que reformar el artículo 99.5 de la Constitución;
- el papel del Presidente del Congreso en la preparación del debate de investidura. Al preparar el debate de Pedro Sánchez se ha visto que la Mesa (mayoritariamente antisocialista con los Vicepresidentes y Secretarios del Partido Popular y de Podemos) estuvo interfiriendo en las facultades del Presidente para impedir que el candidato socialista obtuviera los apoyos necesarios. Habría que aclarar en el artículo 99.1 de las Constitución que es el Presidente de la Cámara, y no la Mesa, quien adopta las decisiones necesarias para organizar la fecha y la forma del debate.

Como se ve, nada decisivo que afecte a la esencia de la elección del Presidente del Gobierno, que me parece bien regulado en la Constitución.

**4.** Como he dicho en la respuesta a la pregunta anterior, habría que reformar la exigencia de celebración de derecho necesario de un debate de investidura para constatar que nadie puede ser elegido. Bastaría, a mi juicio, reformar el artículo 99.5 de la Constitución y fijar un plazo para la elección (quizá cuatro meses después del día de la elección) para provocar la disolución de ambas Cámaras.

# Teresa Freixes

Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Barcelona.

Catedrática Jean *Monnet Ad Personam*.



**1.** El sistema electoral que tenemos vigente (salvo en lo referente a las elecciones al Parlamento Europeo) es el que se adoptó ya durante la transición a la democracia, para las elecciones del 15 de junio de 1977. Con

él se pretendió, reforzándolos, compensar la ausencia de partidos durante la dictadura y favorecer la proporcionalidad en la cámara de representación ciudadana, exigiendo que el sistema fuera proporcional en la elección del Congreso de los Diputados, pero sin provocar la excesiva fragmentación de la cámara. Ello provoca que, al existir diferencias notables en cuanto a la población con derecho a voto en las circunscripciones, especialmente al haber sido constitucionalmente considerada como tal la provincia, en la mayoría de ellas, el sistema proporcional, al tener que repartir tres o cuatro diputados como máximo, funcione en la práctica como si fuera *quasi* mayoritario y que el tercer o cuarto diputado finalmente elegido refuerce a los partidos que han sido más votados y se “pierdan” muchos de los votos obtenidos por los partidos “no clásicos”, que no pueden, muchas veces, obtener representación en esas circunscripciones pequeñas. Ello ha sido percibido por parte de la ciudadanía como una disfunción, al impedir una representación que correspondiera más a los grupos de votantes y que se cuestione la provincia como circunscripción electoral.

*Existen elementos del sistema electoral que, al no tener implicaciones constitucionales, podrían ser reformados con mayor facilidad, contribuyendo a acercar más las instituciones elegidas a la ciudadanía.*

Con relación al Senado, el sistema mayoritario con listas abiertas no parece ser cuestionado en sí mismo. Lo que se cuestiona es, o su propia existencia, o el hecho de que no sea verdaderamente una cámara territorial.

Sin embargo, existen elementos del sistema electoral que quizás, al no tener implicaciones constitucionales, podrían ser reformados con mayor facilidad y que, sin que ello pueda afirmarse categóricamente, podrían acercar más las instituciones elegidas a la ciudadanía.

**2.** Quizás el desbloqueo de las listas, si fuera acompañado de una mayor formación política, podría dar un nuevo impulso a la participación, en el sentido expresado por Bobbio, de una ciudadanía informada y consciente en la toma de decisión. No se precisa reforma constitucional para ello.

Podría también explorarse la posibilidad de un sistema que, una vez realizado un primer reparto de escaños, sumara los restos para volver a repartirlos a su vez. Ello podría hacer desaparecer la frustración que se advierte en partidos que, a pesar de obtener un relativamente alto número de votos en el conjunto, se quedan sin representación porque el sistema d'Hont juega en su contra, especialmente en las circunscripciones pequeñas. Pero ello aumentaría la fragmentación de la cámara. La doble vuelta es también reclamada para favorecer el equilibrio del sistema, potenciando el bipartidismo y, de este modo, facilitando la investidura del Presidente del Gobierno o de los alcaldes por ejemplo; el argumento de que así es la ciudadanía quien tiene la última palabra se contrapone con la realidad de que de este modo se continúa dejando atrás la cultura del acuerdo o consenso, que es lo que realmente falta en nuestra tradición política.

También, desde otro orden de consideraciones, racionalizar las campañas, para que no fueran una sucesión de eslóganes sino un debate amplio

**3.** Más que los procedimientos, como acabo de señalar, creo que es la cultura política lo que precisa de grandes cambios. La regulación constitucional y la práctica institucional que se realiza al respecto, responden a los cánones generalmente establecidos en las democracias de nuestro entorno. Pero falta una cosa que sí existe en ellas, y es la aceptación normalizada de que, cuando un partido político no

obtiene suficiente mayoría como para gobernar solo, lleve a término las alianzas necesarias con otros, no sólo para lograr la investidura del Presidente, sino para gobernar. En la Unión Europea, la mayor parte de los países tienen o bien gobiernos de coalición o gobiernos sostenidos ampliamente en el Parlamento. Para ello no es necesario cambiar la legislación, al contrario, sería nefasto cambiarla, porque los acuerdos entre partidos han de ser libres. Sí que sería necesario cambiar la cultura política.

## Antón Losada

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Santiago de Compostela.

**1.** Se trata de una cuestión claramente sobrevalorada y desenfocada por los propios partidos para justificar sus fracasos electorales. Todas las reglas de asignación de representación tienen desviaciones y pueden retorcerse para acreditar tanto su justicia como su injusticia. No existe la regla perfecta. Debe buscarse una que equilibre la representación de las personas, pero que no olvide la representación de los territorios. Tan discutible e ineficiente resulta un sistema que sobrerrepresente a las provincias menos habitadas como uno que concentre la representación en las provincias más ricas y habitadas.

**2.** Tenemos dos opciones. Ajustar el peso de las provincias y los ciudadanos o hacer cambios parciales como introducir las listas abiertas, algo que siempre provocará protestas y dejará muchos insatisfechos y sólo servirá a los intereses de determinados partidos.

O cambiar el sistema y apostar por una fórmula próxima a los distritos unipersonales, buscando una fórmula parecida a la británica donde el votante solo tenga que elegir a un diputado. La segunda alternativa es el camino para revitalizar la conexión de la política con la realidad, tener diputados y senadores más autónomos y mejorar la responsabilidad y el control de los representantes por parte de los representados. Por todo ello es la vía que ningún partido se atreve a plantear

## Pablo Simón

Profesor de Ciencias Políticas. Universidad Carlos III de Madrid.

**1.** Creo que sí sería deseable introducir cambios en el sistema electoral. A mi juicio es una demanda de cambio institucional que puede ser atendida mediante un proceso de reforma incremental y gradual, sin

**4.** Podríamos fijar reglas precisas al respecto, como que fuera obligatorio que gobernara el partido más votado, o que, con una segunda vuelta electoral, la población decantara el sentido político del gobierno. Sin embargo, tal rigidez iría en detrimento de la Política (con mayúsculas), puesto que simplificaría en exceso la "resolución" del problema. Insisto en que lo que es necesario es potenciar un cambio de cultura política, en el sentido de favorecer los acuerdos libres entre los partidos y la obtención de un consenso.

**3.** Sería conveniente acortar los plazos y acelerar los tiempos. Conviene introducir un calendario y un procedimiento más exigente con los partidos que desincentive las estrategias de tipo dilatorio en la formación de nuevos gobiernos y recompense a quienes asuman su responsabilidad.



*Tan discutible e ineficiente resulta un sistema electoral que sobrerrepresente a las provincias menos habitadas, como uno que concentre la representación en las provincias más ricas y habitadas, por lo que una posible reforma debe ser equilibrada.*

**4.** No puede evitarse por ley. Es una cuestión de cultura democrática. Luego de tres décadas de demonizar, ridiculizar y destrozarse los gobiernos de coalición bipartitos, tripartitos o cuatripartitos, políticos, medios y votantes vamos a tener que hacer mucha pedagogía y examen de conciencia y aprender a poner en valor la capacidad de llegar a acuerdos políticos.

necesidad de una transformación total de nuestro sistema electoral. El modelo vigente ha sido eficiente, consiguiendo que exista alternancia en el poder y formación de mayorías de gobierno, sin embargo en el actual



momento político este sistema puede optimizarse. Es conocido que en contextos de crisis económica y política es más frecuente que se hagan este tipo de reformas electorales, aunque sus efectos sobre la satisfacción de los

votantes suele ser más limitado. Si debe mejorarse es porque hay elementos ineficientes que pueden ser perfeccionados, no porque vaya a ser una varita mágica que reenganche a los ciudadanos con el sistema político.

*La reforma del sistema electoral debería afrontar la mejora de la proporcionalidad del sistema electoral, facilitando un mayor equilibrio en la correspondencia entre votos y escaños. Para esto se podría aumentar el tamaño del Congreso a 400 diputados y reemplazar la fórmula d'Hondt por una marginalmente más proporcional, como es Saint-Laguë o Hare.*

**2.** La reforma del sistema electoral debería afrontar tres correcciones, las cuales pueden realizarse sin necesidad de un cambio constitucional de gran envergadura. La primera es mejorar la proporcionalidad del sistema electoral de modo que se facilite un mayor equilibrio en la correspondencia entre votos y escaños. Para esto se podría aumentar el tamaño del Congreso a 400 diputados y reemplazar la fórmula d'Hondt por una marginalmente más proporcional, como es Saint-Laguë o Hare. La segunda es asegurar que no haya un importante desequilibrio territorial en el valor de los votos entre territorios, de modo que haya más correspondencia entre electorado de la provincia y el porcentaje de escaños que escoge. Para esto podría reducirse el número mínimo de diputados por provincia de dos a uno. Finalmente, se debería buscar algún tipo de mecanismo que permita la modificación de las listas por parte del elector, dando incentivos a los diputados para visibilizar su trabajo y generando información para que los partidos puedan saber qué diputados son populares y cuales no lo son, fomentando la competencia interna. Esto podría lograrse mediante una papeleta desbloqueada, opcional para el elector y con una barrera de entrada mínima por diputado del 5%. Este es

un modelo adaptado del sistema de papeletas sueco incorporado en la reforma electoral asturiana en discusión. Reformas en mayor profundidad podrían discutirse, pero considero que es más viable políticamente el acuerdo sobre una reforma incremental y de mínimos que sobre una más ambiciosa.

**3.** Este cambio requeriría una reforma constitucional. Actualmente el sistema español es de parlamentarismo positivo, lo que implica que el candidato a Presidente debe superar una sesión de investidura (sea mayoría absoluta o simple 48 horas después). Otros sistemas políticos en Europa tienen un sistema de parlamentarismo negativo, en el que el candidato designado por el Jefe de Estado es automáticamente el Presidente, a menos que haya una moción de censura contraria, sea por mayoría simple o absoluta. Esto permite que al menos arranque la legislatura, aunque el Gobierno termine cayendo en breve si no es capaz de lograr apoyos. También facilita que haya gobiernos en minoría. Una reforma de este tipo podría contemplarse aunque necesitaría una reforma constitucional no agravada.

**4.** Sistemas de moción de censura más sencillos que el modelo constructivo actual (requiere candidato contrario con mayoría absoluta) podría facilitar que, sin necesidad de nuevos comicios, pudieran formarse coaliciones alternativas con el mismo Congreso. En todo caso, este aspecto no se puede desligar del modelo de investidura y puede generar gobiernos que sean más débiles e inestables. Por lo tanto, si se mantiene el actual sistema de moción constructiva, pero se pasa a una investidura negativa, se lograría asegurar hasta cierto punto que no hay elecciones de manera repetida, aunque gobernar sea más complicado, pero eso ya se deriva de la lógica multipartidista y no es directamente controlable desde el diseño institucional.

*Sería deseable modificar el sistema de moción de censura, para que sea más sencillo que el modelo constructivo actual (requiere candidato contrario con mayoría absoluta). Esto podría facilitar que, sin necesidad de nuevos comicios, pudieran formarse coaliciones alternativas con el mismo Congreso.*

# Manuel Mella

Catedrático de Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid.



**1.** El sistema electoral español hasta el momento ha funcionado razonablemente bien, al cumplir en términos bastante eficaces las funciones básicas de un sistema electoral en una democracia. Pero como es obvio, los resultados positivos del pasado no garantizan, en un contexto político distinto, el mantenimiento de la misma tendencia en el futuro. Los resultados electorales de las últimas convocatorias y las dificultades para la formación de mayorías parlamentarias y gubernamentales estables, han intensificado algunas reflexiones y críticas, con frecuencia recurrentes, del sistema electoral.

El debate sobre el sistema electoral se ha centrado sobre todo, entre otras cuestiones, en su desproporcionalidad, en la sobrerrepresentación de las circunscripciones pequeñas y la infrarrepresentación de las grandes; en las listas cerradas y bloqueadas y en la excesiva relevancia política, aunque su representación sea bastante equilibrada de los partidos nacionalistas.

**2.** La reforma debe establecer una representación equitativa, pero ésta no debiera obstaculizar la gobernabilidad y estabilidad del sistema político. Manteniendo básicamente el sistema actual se podría corregir la distribución de escaños entre las provincias y utilizar la posibilidad que ofrece la Constitución de adjudicar 50 escaños más en el Congreso para corregir los desequilibrios señalados anteriormente. Y no sería desdeñable, como ocurre en otros países europeos, establecer una prima de escaños para los partidos más votados.

Una reforma de más calado en el nivel nacional sería el sistema de doble voto, semejante al alemán de sufragio proporcional personalizado, en el que los partidos presentan listas en cada circunscripción y al mismo tiempo los electores tienen la posibilidad de votar a un candidato individual que los partidos presentan en distritos más pequeños, pertenecientes a cada circunscripción. En todo caso, habría que establecer una organización más transparente y democrática de los partidos.

Una reforma de nuestro sistema electoral no debiera olvidar las posibilidades de mejorar otros

ámbitos de representación, especialmente el local. En este caso mediante la elección directa del Alcalde, utilizando un sistema mayoritario de doble vuelta. Si los resultados de esta reforma fueran positivos cabría aplicar también el sistema de doble vuelta al ámbito regional.

Otra cuestión objeto de polémica se refiere a la selección de los candidatos electorales y a las listas cerradas y bloqueadas, que hay que reformar, pero teniendo presente que en el caso español debe resolverse el problema del desconocimiento de los candidatos por los electores.

Otras medidas que debieran tomarse, que tienen en algunos casos un carácter más técnico, como la introducción del sistema de voto electrónico, son importantes para una mayor eficacia del sistema.

**3.** Entiendo que, dentro del actual sistema, no caben en esta cuestión cambios sustanciales; la elección de los Presidentes de Gobierno que establece nuestra Constitución está en la esencia del sistema parlamentario. En nuestro sistema –y en cualquier otro de carácter parlamentario– los ciudadanos no eligen directamente al Presidente; el requisito es que éste debe contar para su investidura con la confianza del Congreso. Esto último no permite interpretar –y constituye una burda manipulación por parte de los que lo afirman– que una mayoría simple de votos o escaños da derecho de acceder a la Presidencia.

*Cabe cambiar el sistema electoral y establecer fórmulas presidencialistas, en las que los ciudadanos, mediante procedimientos electorales mayoritarios, elijan al Presidente, pero esto supone un cambio drástico en el sistema político de difícil realización en la actualidad.*

Cabe cambiar el sistema y establecer fórmulas presidencialistas, en las que los ciudadanos, mediante



procedimientos electorales mayoritarios, elijan al Presidente, pero esto supone un cambio drástico en el sistema político de muy difícil realización en este momento.

**4.** Sin necesidad de llegar a cambios tan profundos como los presidencialistas, una reforma electoral que refuerce los partidos mayoritarios puede ser muy útil para alcanzar este objetivo. Por otro

lado, las fuerzas políticas debieran ser conscientes de la necesidad de cambios en las actitudes y en la cultura política; y el entendimiento entre fuerzas de distinto signo, que con mucha frecuencia se da en el ámbito local y regional, debiera producirse también en el nivel estatal y hacer más flexibles los intereses partidistas en materia de programas y reparto de cargos para alcanzar acuerdos.

## Miguel Ángel Presno

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

**1.** Sí. El régimen electoral español para las elecciones al Congreso de los Diputados surgió en la Transición con el propósito de favorecer gobiernos estables, preferentemente de centro-derecha, aunque luego ha posibilitado mayorías del PSOE, y es un caso paradigmático en el Derecho comparado de cómo se puede reducir el número de opciones que consiguen escaños, beneficiar a las candidaturas que obtienen mejores resultados y aumentar la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario, marginando así a las formaciones minoritarias. Creo incompatible con el principio democrático la existencia de opciones político-electorales sobrerrepresentadas y otras infrarrepresentadas, que componen así un Congreso de los Diputados que no refleja como debiera las preferencias ciudadanas.

**2.** El régimen electoral tendría que ser modificado para acabar con el diferente "peso" de los sufragios, dependiendo de la circunscripción en la que se emitan y la opción política a la que se dirijan, para hacer real el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos y para incentivar la participación política de la ciudadanía y su mayor implicación en el funcionamiento democrático de las instituciones. Entre otras cosas, habría que optar por circunscripciones autonómicas, la fórmula electoral Sainte-Laguë, desbloquear las listas, limitar los mandatos parlamentarios, introducir la sustitución temporal en ciertos casos, emplear el voto electrónico para el sufragio de los españoles residentes en el extranjero... En materia de procedimientos, me



parece interesante que se escuchen en sede parlamentaria las numerosas propuestas en la materia que se han venido desarrollando en el ámbito académico y que el debate sobre esta cuestión en las Cámaras se haga con la máxima transparencia y pluralidad.

**3.** A efectos de evitar la prolongación del período de interinidad se podría prever que el plazo de dos meses en el que debe lograrse la investidura empezara a contar no desde la primera votación sino desde la constitución del Congreso de los Diputados. Para ello habría que modificar el artículo 99.5 de la Constitución.

*Para evitar la prolongación del período de interinidad se podría prever que el plazo de dos meses en el que debe lograrse la investidura empezara a contar desde la constitución del Congreso de los Diputados. Para ello habría que modificar el artículo 99.5 de la Constitución.*

**4.** No se trata de garantizar que pueda gobernar un partido en solitario sino de que pueda hacerlo la formación o formaciones que consigan mayor respaldo parlamentario. Para ello habrá que consolidar una cultura de pactos y alianzas.