COLECCIÓN ACTAS 16

ELEGIR CÓMO ELEGIR

RETOS Y URGENCIAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN ESPAÑA

FRANCISCO PALACIOS ROMEO
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA (Eds.)

ELEGIR CÓMO ELEGIR

Retos y urgencias del régimen electoral en España

COLECCIÓN ACTAS Nº 16

Director: José Tudela Aranda

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ELEGIR CÓMO ELEGIR

Retos y urgencias del régimen electoral en España

FRANCISCO PALACIOS ROMEO
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA (eds.)

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería
E-50004 Zaragoza
T: 976 28 97 15
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es

www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2018

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-946201-6-4
Depósito Legal: Z 2137-2018

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión: GAMBON, S. A.

ÍNDICE

PALABRAS PREVIAS **11**

Francisco Palacios Romeo y Enrique Cebrián Zazurca

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL, UNA HISTÓRICA DIFÍCIL EMPATÍA BAJO LÓGICA DE CONTROL HEGEMÓNICO **13**

Francisco Palacios Romeo

I. VALOR DE LA DEMOCRACIA VERSUS SINDÉRESIS DE LA REPRESENTACIÓN 15

1. Breve *excursus* sobre minimización de la participación sustancial en el texto del 78 16

2. Revisita de lo evidente: la representación política como ese histórico y mágico recurso instrumental del poder 18

3. Hacia un modelo de representación asistida 22

II. SISTEMA ELECTORAL. UNA AZAROSA Y EXCLUYENTE HISTORIA COMO INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN 24

1. Modelo constitucional liberal 25

2. Modelo constitucional democrático 27

III. DE LA HABILITACIÓN A LA CAPACITACIÓN: LOS PERSEVERANTES NUDOS GORDIANOS DEL SISTEMA ELECTORAL 29

1. Especial mención a la Técnica Electoral 30

2. Seis variables problemáticas más a solventar en el presente Estado neo-censitario 34

3. La ampliación de posibilidades del sistema electoral: el crecimiento institucional de la representación 47

IV. UNA ISONOMÍA ELUDIDA: EQUILIBRIO Y CUALIFICACIÓN CÍVICA DEL SISTEMA ELECTORAL O DESVALORIZACIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS 48

NOTA SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES **49**

Joaquín Urías Martínez

I. INTRODUCCIÓN 50

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN ELECTORAL EN LA LOREG 52
1. Espacios gratuitos de propaganda electoral en medios públicos 52
2. Posibilidad de pagar propaganda excepto en medios públicos y televisiones privadas 55
III. LA REGULACIÓN VIGENTE DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL 56
1. La necesidad de un criterio restrictivo de información electoral 56
2. La información electoral en los medios públicos de comunicación 58
3. Las obligaciones de los medios privados 62
IV. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA POR LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL 65
1. El ámbito de aplicación de la instrucción de la JEC 65
2. El mecanismo establecido por la instrucción de la JEC 66
3. La extensión de la información a partidos sin representación 69
V. CUESTIONES PENDIENTES PARA LA REFORMA ELECTORAL 71

EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: ANÁLISIS, PROPORCIONALIDAD Y PROPUESTAS DE MEJORA 73

Silvia Soriano Moreno

I. INTRODUCCIÓN 74
II.ELEMENTOS ACTUALES DEL SISTEMA ELECTORAL 76
III.PROPUESTAS DE REFORMA 79
IV.PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL 85
V.EFECTOS DE LAS PROPUESTAS ANALIZADAS 95
1.Cambios sin reforma constitucional 95
2.Cambios con reforma constitucional 103
VI.CONCLUSIONES 108

¿QUÉ ELEGIR? LA CRISIS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978, EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD EN ESPAÑA Y LA LÓGICA DE LA FÓRMULA MAYORITARIA 129

Carlos Ruiz Miguel

I. ELECCIONES: ¿POR QUÉ, DE QUÉ Y PARA QUÉ? 130
1. ¿Qué tipo de funciones pueden cumplir unas elecciones? 130

2. Las elecciones como uno de los sistemas existentes para la selección de los servidores públicos 131
3. ¿Qué tipo de magistraturas pueden cubrirse mediante las elecciones? 132
II. DEFICIENCIAS POLÍTICAS DE ALGUNOS ESTADOS CONSTITUCIONALES: ESPAÑA COMO ILUSTRACIÓN 133
1. Restricciones al principio democrático 134
2. La democracia de partidos 137
3. La "práctica jurídico-estatal" como mutación de la Constitución 141
III. LA CRISIS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1978 147
1. 2011-2015: separatismo catalanista, crisis económica, 15-M y una esperanza frustrada 147
2. 2015: de la esperanza frustrada al colapso 148
IV. ¿CÓMO AFRONTAR EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD? 153
1. Reforma constitucional para que el Jefe del Estado elija y nombre al Jefe del Ejecutivo 154
2. Reforma constitucional para que el Jefe del Ejecutivo sea elegido directamente por el cuerpo electoral 155
3. Reforma constitucional para que el Parlamento sea elegido por una fórmula mayoritaria, y no proporcional 156
V. CONCLUSIONES 156

DEMOCRACIA PARITARIA Y PARIDAD ELECTORAL: CONCEPTOS BÁSICOS PARA ALUMNOS DE PRIMERO 161

Itziar Gómez Fernández

I. INTRODUCCIÓN 162
II. SOCIEDAD PARITARIA Y PODER MASCULINO MAYORITARIO 164
III. ¿CUÁL ES LA DEFINICIÓN CORRECTA DE DEMOCRACIA PARITARIA? 178
IV. LAS MEDIDAS DE PARIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA: LAS LISTAS ELECTORALES EQUILIBRADAS Y LAS OBLIGACIONES QUE NO LO SON 181
V. EL DÉFICIT DE PARIDAD EN LAS ALTAS MAGISTRATURAS. ¿UN PROBLEMA DE DEMOCRACIA PARITARIA? 191
VI. REFLEXIONES ABIERTAS PARA PROFUNDIZAR EN DEMOCRACIA PARITARIA 199

PALABRAS PREVIAS

Los trabajos incluidos en *Elegir cómo elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España* tienen su origen en la Jornada que —bajo el título *La reforma del sistema electoral español. Análisis y propuestas*— se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza el día 30 de noviembre de 2017, y han sido complementados con reflexiones y referencias posteriores.

La celebración de la Jornada fue posible gracias a la Institución "Fernando el Católico" (Diputación Provincial de Zaragoza). Ha contado asimismo para su publicación con la necesaria colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad.

También queremos agradecer expresamente la labor desarrollada por el Profesor Manuel Contreras Casado, quien —desde su creación hace casi diez años y hasta este Curso Académico, con motivo de su jubilación— ha sido el investigador principal del Grupo de Investigación consolidado del Gobierno de Aragón "Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas", en el marco de cuyos trabajos se celebró la Jornada origen de este libro.

Como coordinadores de aquella Jornada, queremos dejar constancia de nuestra gratitud a todas las personas e instituciones que la hicieron posible, así como a quienes nos acompañaron con su presencia activa como público.

El titulado del libro puede parecer excesivo para las modestas posibilidades de este volumen, ya que retos y urgencias hay muchos. Precisamente sobre amplitud de temas, debates y conflictos versa el primer capítulo introductorio del profesor Palacios, en donde se acomete una valoración general del sistema de representación bajo perspectiva histórica y teórica,

y en clave heterodoxa; además de hacer una enumeración amplia de temáticas, en la consideración de que un sistema electoral no es una simple técnica y una pura estructura administrativo-económica sino un conjunto de elementos de gran complejidad —que van incluso más allá de los propios procesos electorales— y que motoriza a una democracia de corte representativo.

La profesora Silvia Soriano hace una reflexión sobre las insuficiencias y posibles mecanismos de mejora del sistema español en perspectiva de mayor proporcionalidad, evidenciando el desvalor político de unos votos respecto a otros votos bajo la prima del actual sistema. Le da réplica el profesor Carlos Ruiz Miguel haciendo valer las capacidades funcionales de la técnica mayoritaria en cuanto a rendición de cuentas y gobernabilidad.

El profesor Urías hace un repaso sistemático introductorio a uno de los temas más inéditos en el tratamiento del sistema electoral asumiendo que la información y la comunicación electoral deben conformar un sistema comunicacional propio, donde pueda desarrollarse básicamente el derecho fundamental activo y pasivo a la información.

Finalmente la profesora Itziar Gómez incorpora la perspectiva de género a la problemática de la representación en el plano más inmediato de su materialización, proyectando la creativa transversalidad que amerita el tema.

Zaragoza, diciembre de 2018

Francisco Palacios Romeo
Enrique Cebrián Zazurca

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL, UNA HISTÓRICA DIFÍCIL EMPATÍA BAJO LÓGICA DE CONTROL HEGEMÓNICO

Francisco Palacios Romeo
(Universidad de Zaragoza)

Este primer capítulo va a tener carácter introductorio respecto a la importancia de los múltiples temas que atañen al sistema electoral. El sistema electoral es un elemento trascendental de amplia inmanencia, ya que es el instrumento central de representación, que a su vez legitima el ejercicio del poder por parte de unos ciudadanos sobre otros.

Como tal instrumento central es susceptible de ser manejado e instrumentalizado por aquellos que pretenden tener poder. Esa ha sido precisamente su historia, y así es también el presente del principal instrumento de la democracia, y en este sentido —recurriendo al juego de palabras— se trata de reflexionar sobre cómo evitar la instrumentalización del instrumento esencial.

Hay dos presupuestos que desnaturalizan en buena medida la calidad de un sistema democrático. El primero es la ausencia crónica de sistemas hábiles de participación, y la segunda es como la representación se canalizó históricamente como un sistema conceptual sofistico que durante muchas décadas ha servido de instrumento de un medido control socio-político para la estabilidad de un *consorcio de intereses hegemónicos*; siempre en la medida que dichos intereses hegemónicos han podido instrumentalizarlo[1]. Por ello la representación y el subsiguiente sistema electoral no han producido un *consenso* cívico político en la mayor parte de la historia constitucional, sino de manera hegemónica un *consorcio* económico-político sobreimpuesto.

Estos dos presupuestos hacen que el sistema electoral —en toda su complejidad— se convierta actualmente en casi una *piedra filosofal democrática* por la cual un sistema electoral debería ser extremadamente refinado, igualitario y garantista. Este supuesto va ser el objeto de este introito con amplias referencias a cuestiones clásicas[2].

---

1 En este sentido, vid., De Cabo, C., Teoría histórica del Estado y del derecho constitucional, vol. II, PPU, 1993.

2 La profesora Itziar Gómez subtitula aquí su trabajo, de manera nada inocente, como "conceptos básicos para alumnos de primero"; con idéntica intencionalidad a la suya la primera parte de este trabajo establece un marco omnicomprensivo conceptual, histórico y comparado… "para alumnos de primero".

I. VALOR DE LA DEMOCRACIA VERSUS SINDÉRESIS DE LA REPRESENTACIÓN

El significado etimológico puro de democracia es inequívoco: gobierno del pueblo. Lo que a su vez da carta de ciudadanía integral a toda la población nacional de un Estado, en lo que se reconoce como soberanía popular. El estatuto de ciudadanía se opone al de súbdito pero el ítem ciudadanía no es unívoco ya que admite una sustanciación a modo de escala de gradación en función del nivel de calidad democrática, y por la cual sus niveles podrán ser de mayor o de menor intensidad, pudiendo albergar una *ciudadanía políticamente solvente* o una *ciudadanía políticamente precaria*.

En función del principio democrático sustancial el mejor de los escenarios es que la ciudadanía participara lo más activa y directamente en los asuntos públicos ya que, en definitiva, la definición de participación es "tomar parte". Actualmente la ciudadanía está excluida de su *participación decisiva-decisoria* en la práctica totalidad de decisiones: desde la reforma de muchas Constituciones o la entrada en conflicto armado hasta la instalación de carriles bici, pasando por las leyes de custodia compartida o la aprobación de todo un plan de ordenación urbana. La implicación directa en la toma de decisiones tiene vieja data en el modelo asambleario ateniense y se hace necesario recordar como el ausentismo ante la posibilidad de participar era calificado en la polis de ἰδιώτης, que daría posteriormente lugar a una deriva etimológica ya conocida[3].

Los sistemas constitucionales omiten directamente —de manera sustancial— la participación, y el sistema de poder ha mantenido la representación bajo una notable lógica del control. En buena parte la representación habría sufrido una *captura fáctica*, y se teorizó y conservó como una especie de sindéresis, a modo de la *virtú* maquiavélica, aunque en un renovado formato 2.0., que se ha podido sobre imponer al *telos* democrático.

3 Nunca está de más recordar como idiocia, idiotez o idiota, en su significado actual, se extrae etimológicamente del vocablo griego "ἰδιώτης".

1. Breve *excursus* sobre minimización de la participación sustancial en el texto del 78

Aunque la participación no es el tema que aquí ocupa sí es necesario un breve *excursus* sobre las extremas omisiones en las que ésta se debate. Y la razón es la necesidad de dejar constancia de dicha "omisión" como un argumento a favor de una obligada mejora intensiva del sistema de representación en general y del sistema electoral en particular.

Los partidarios del *representacionismo* apelan al concepto participación para concretar las posibilidades de hacerlo dentro del marco de la representación, a modo de *participación subsidiaria*. No obstante en dos siglos de constitucionalismo apenas se ha avanzado en innovaciones generales, y mucho menos en las relativas a participación subsidiaria, siendo el balance un auténtico erial en generación dogmática o instrumental[4].

Dicho minimalismo constitucional se ocupa de la participación (subsidiaria) en un grado simbólico por no decir estrambótico[5]. En muchos casos se apela a la participación como un principio señero, emblemático y de máxima consideración dogmática. Así la Constitución Española dicta en su artículo 9.2 que los poderes públicos (sentido omnicomprensivo) deben remover todos los obstáculos que impidan o dificulten la participación de todos los ciudadanos en la vida pública[6].

---

4 Salvo en algún apunte mínimo respecto a consultas menores o escarceos municipalistas como los presupuestos participativos. Por el contrario disciplinas como el Derecho Administrativo o el Derecho Mercantil —salvando las distancias— han multiplicado por mil sus figuras conceptuales y sus sistemas jurídicos dejando en evidencia al Derecho Constitucional respecto a la falta de creatividad y/o de voluntad política o intelectual en acometer una profundización de modos y maneras de enriquecer arquitecturas democráticas. Lo que Luhmann llamaba *complejidad auto organizada* (Luhmann, N., *Ilustración sociológica y otros ensayos*, Buenos Aires Sur, 1973), no exenta también de su cara negativa (*opacidad regresiva*).

5 A excepción de las posibilidades que abre la Constitución de Suiza, y en mucha mayor medida los textos del (parcialmente frustrado y nominal) nuevo constitucionalismo latinoamericano (Venezuela, Bolivia, Ecuador).

6 A pesar de que tal afirmación ocupa el 30% de la extensión del artículo 9 apenas ha tenido atención ni de la jurisprudencia ni de la doctrina. En este sentido no deja de ser paradigmático algún texto que durante un extenso comentario a dicho artículo no menciona la participación una sola vez, incluyendo la imposibilidad de encontrar una sola mención al respecto de la

Posteriormente nuestro texto constitucional hace un doble ejercicio de metodología:

a) Por un lado de *minimalismo constitucional* al habilitar un mecanismo de referéndum radicalmente pobre en sus posibilidades e iniciativa[7], así como en sus posibilidades competenciales[8].

b) Por otro lado de *maximalismo dogmático* (artículo 23 C. E.) ya que el derecho de participación queda vinculado a la jerarquía garantista máxima, apelando a su doble vertiente sustancial y subsidiaria con una expresión poco dudosa en el que la ciudadanía "tiene derecho a participar en los asuntos públicos *directamente* o a través de sus representantes", en lo que debiera ser una máxima protegida por amparo y por un básico respeto a su contenido esencial. No obstante las posibilidades eficaces para la participación han quedado casi anuladas por la propia jurisprudencia constitucional que en su doctrina dominante acota las posibilidades a los propios artículos orgánicos de la Constitución que precisamente denotan tales draconianas limitaciones[9]. Jurisprudencia en las antípodas de un respeto básico al "contenido esencial" de la *prescripción normativo imperativa constitucional* "participar en los asuntos públicos directamente" ateniéndonos al contenido extremadamente restrictivo

---

jurisprudencia constitucional en dicha data (Vid. Rubio Llorente, F., *Derechos Fundamentales y principios constitucionales*, Ariel, 1995 pp. 61-69).

7 Al respecto el art. 92, que es una pura y excluyente prerrogativa presidencial. Desarrollado por una ley cuarentona que sólo redunda brevemente en dicha excluyente prerrogativa, y de paso recuerda las posibilidades de iniciativa histórica para la conformación autonómica. De manera ociosa también dicha ley menciona las "generosas" posibilidades de los artículos 167 y 168 (*Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*).

8 El art. 149. 1.32 se redactó como un draconiano privilegio central. Matizado al cabo de lustros por las reformas de los estatutos autonómicos (v.gr. *Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*), y por postreras concesiones jurisprudenciales del TC a rebufo de la inconstitucionalidad parcial del Estatuto de Cataluña (STC 31/2010); así como de la sobrevenida problemática de la propia normativa de desarrollo (*Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana)* y las correspondientes sentencias de anulación (STC 31/2015; STC 51/2017).

9 Así en su reiterada jurisprudencia —desde ya la STC 53/1982— remite a las ya cerradas o casi imposibles posibilidades de los arts. 92, 149.32, 150.1, 167.3, 168. Posibilidades luego matizadas para su extensión por algunas sentencias, como las ya citadas relativas a la problemática catalana.

de los artículos mencionados , y que travisten al artículo 23 de un derecho primordial a un mero principio retórico.

El otro caso de *maximalismo* serían las posibilidades preceptivas de participación social-económicas (art. 129 C. E.) que no han merecido casi un solo comentario jurisprudencial, y donde la doctrina hegemónica banaliza dicha participación reduciéndola a la clave representativo-sindical[10].

A todo ello habría que sumar una nueva dificultad para las posibilidades y eficacia de mecánicas de participación directa, como son los múltiples niveles competenciales en la toma de decisiones que se abren en Estados compuestos, que además son cortocircuitados en sus posibilidades por una institucionalidad supranacional como la Unión Europea; amén de la convencionalidad transnacional oclusiva de un nuevo sistema de tratados mercantil-financieros.

Se concluye de lo anterior como la generación de participación directa o semi-directa en la toma de decisiones ha estado y está muy lejos de que pueda habilitarse de manera básicamente eficaz.

2. Revisita de la evidente: la representación política como ese histórico y mágico recurso instrumental del poder

La representación es un viejo instrumento del Derecho en donde una persona actúa en nombre de otra persona natural o persona jurídica. Suele ser una vinculación férrea respecto a lo establecido, salvo que de manera opcional el representando le pueda asignar poderes indeterminados al representante. Así ocurre en el derecho civil a excepción de los casos en los que el representado sea un incapaz y, por lo tanto, susceptible de una tutela que conlleva que el representante no tiene por qué responder ante el tutelado de sus actos. De igual manera se actúa en derecho mercantil por parte del representante de

10 Con honrosas excepciones (v. gr., Baylos Grau, Monereo Pérez), o sugerencias (Palomeque López, "La participación de los trabajadores en la empresa: una noción polisémica", *Derecho laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales,* nº. 271, 2018). De manera irónica se podría decir que habría que remontarse a la década preconstitucional de los sesenta para encontrar un estudio realmente comprometido y concretado respecto a tal menester (cfr. VV.AA., *Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1967).

una empresa respecto a lo dictado en el consejo de administración, salvo en quiebras y fallidos en donde una estructura autónoma entra a tomar decisiones respecto al propio consejo de administración declarado, de facto, incapaz inhabilitado de ser dueño de las decisiones de dicha empresa fallida. De la misma manera lo es en derecho administrativo donde, por ejemplo, la representación diplomática se somete a una estricta jerarquía de mandatos imperativos desde la dirección del gobierno. Por lo tanto en el campo del Derecho la representación es un instrumento ordinariamente imperativo en sus contenidos, y sólo excepcionalmente facultativo y liberado de vinculación específica. Generalmente la excepcionalidad sólo se aplica por voluntad del representado o en situación en la que el representado este incurso en incapacidad, prodigalidad o idiocia. Esquema lógico porque en definitiva el objeto de la seguridad jurídica se basa en concreción, sujeción y garantía[11].

Sin embargo en derecho político la representación se mueve, como norma general, en lo que para el resto del Derecho es excepcional. Nos movemos en el terreno del mandato/contrato unilateral con absoluta exención de responsabilidad jurídica o de resultado hipotéticamente incierto tal cual los contratos aleatorios. A modo de contrato gratuito pero sin tan siquiera las obligaciones de restitución básicas de un comodato. Lo que vulgarmente se conoce como cheque en blanco y que desde los orígenes de la teoría general de la Constitución, de impronta liberal, se bautizó como *mandato representativo* y que no deja de ser un *mandato aleatorio*. Es una asombrosa paradoja, pues no hay nada menos liberal que un contrato como el que vincula del modo que lo hace el mandato representativo —desde su primigenia justificación teórica— con una formulación rígida que conlleva la absoluta irresponsabilidad del representante respecto al representado en aras a un interés nada individual (liberal) sino bajo el presunto "interés superior" de defensa de un ente colectivo como la Nación[12]. Discurso mecanicista éste que sigue teniendo en

11 Esquema clásico (v. gr., Bobbio, N., *Teoría General del Derecho* (1958); Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y del Estado* (1945).

12 Así lo recuerdan explícitamente algunas constituciones como la nuestra (art. 67.2). Otras lo obvian —a pesar de su trascendencia— y parecen remitirse al catecismo de la ilustración elitista a modo de una especie de derecho natural imperativo: v. gr., Montesquieu (*El espíritu de las leyes*), Burke (*Reflexiones sobre la Revolución francesa*, Sieyés (*¿Qué es el Tercer Estado?*). En general idea que ya va permeando en el parlamento inglés desde el siglo XVII (vid., Mornet, *Los orígenes intelectuales de la revolución francesa*), y que es asumida como mantra legitimador hasta la actualidad.

los teóricos clásicos del presente una simple consecuencia de responsabilidad: la no concesión de la confianza del representado al representante en otros sucesivos procesos electorales sin mayores perspectivas complementarias sancionatorias o de control [13]. Lo que puede transformarse en un bucle de actos de *representacionismo fallido*.

Actualmente, y a pesar de beber directamente en las teorías contractualistas —con el objeto de lograr una legitimación de la fuerza y la coacción estatal y constitucional— muchos teóricos, en un acto de malabarismo teórico, le quitan dicha condición de "contrato" al verse desbordados por la realidad práctica[14]. Por lo cual termina siendo para la teoría de la representación un "no contrato" de naturaleza teórica contractual al que se buscan numerosos subterfugios[15]. El estado de la cuestión se ha ido volviendo rocambolesco con la actual implosión de la crisis de la representación, y así antiguos valedores del modelo han comenzado, desde principios de siglo XXI en plena ofensiva neoliberal —y en plena reacción antiglobalización— a cuestionar gravemente la legitimidad-funcionalidad del modelo[16].

No voy a mantener que la representación sea un simple elemento superestructural, como se ha hecho desde la tradición marxista. Pero sí que se denota evidente que su construcción —clásica y neoclásica— con base al modo de una "*presunción colectiva*", nada individual y, por lo tanto, nada liberal, constituye un sofisma de notable envergadura al fundamentarse en una representación que por un lado no puede representar los intereses "egoístas" de grupos (partidos,

---

Teorización que prepara toda la construcción oligarquizada del constitucionalismo liberal, los eternos termidores o la prosa constitucional-consular napoleónica del pronunciamiento militar y de la guerra.

13 V. gr., Manin, B., *Los principios del gobierno representativo* (data de 1995).

14 V. gr., Urbinati, N., *Representative Democracy*, The University Chicago Press, 2006.

15 El clásico trabajo de Hanna Pitkin (*El concepto de representación*), con data en 1967, donde se refleja un concepto en permanente volatilidad, ya desde el constructo hobbesiano.

16 Así Hanna Pitkin termina llevándolo a una cuestión de "simpatía", o más bien habría que decir de básica empatía, entre representante y electorado, dentro de una inversión radical de su pensamiento en el que cuestiona gravemente la virtualidad "representación-democracia", llegando a establecer la antinomia de ambas (su también ya clásico trabajo de 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies*, 27).

clubs u organizaciones) pero que, sin embargo, por otro lado, configuraba explícitos grupos egotistas. Argumento aún más alevoso cuando desde el siglo XVIII los representantes sólo podían serlo si pertenecían al grupo exclusivo de intereses patrimoniales, ya fueran agrarios, comerciales o financieros. Mecánica heredada en el siglo XX a través de toda una amplia realidad y teoría sobre el sistema de grupos de presión y de lobbies con directa presencia en campañas e instituciones. Sólo es necesario apelar al más clásico de todos los aforismos —la sentencia de Charles E. Wilson— que por sí mismo clarifica todo este aparente nudo gordiano del binomio mandato representativo-interés general. Sentencia de cerrada principalidad de intereses económico grupales —donde se daba además su muy fuerte implicación personal— que gregarizaba *ad nauseam* al "superior interés nacional": «*What›s good for General Motors is good for the country*»[17]. Planteamiento de *cratología oligárquica* cuyo referente más clásico es el tan citado opúsculo de Lassalle[18].

Como este capítulo es una introducción no voy aquí a seguir connotando lo que debiera pasar por hecho obvio: los representantes no miran por el interés de la nación porque la nación como ente de intereses unánimes y colectivos no ha llegado a existir salvo en contadas y mínimas ocasiones. El interés general es una cuestión tan polisémica como el campo de las ideologías, el juego de partidos y el cabildeo del lobby, que secciona y formula intereses económicos, sociales o culturales diferentes. Tal construcción falaz —si a ello sumamos los modelos de soberanía compartida y sufragio censitario— fue cooperador necesario de todos los reactivos radicales que sumergieron al Estado liberal en un sinfín crónico de violencia e instabilidad[19].

---

17 El aforismo del Secretario de Defensa Wilson es la expresión descarnada de lo que representan ya no sólo los partidos sino el sistema de lobby construido en el mundo anglosajón en paralelo a la teología del mandato representativo. Resulta obvio como los parlamentos no han sido, ni son ni serán instituciones en donde los representantes, envueltos en un halo de misticismo nacional-constitucional, dejan al margen intereses de grupo —económicos, políticos o culturales— para quedar absorbidos en la mística del interés nacional-general. W. Mills elaboraría la más clásica radiografía teórica y práctica del sistema de representación-influencias en paralelo cronológico a la cita de Wilson (Mills, W., *La Elite del Poder*, 1956).

18 *¿Qué es una Constitución*?, con data en 1862, sobre "Constitución material" y, subsiguientemente, sobre representación material.

19 Componiendo una sociología histórica de desafección general a partir del siglo XVIII, que se repite cíclicamente —tal cual ha nacido el siglo XXI— y que terminan incidiendo en el propio concepto trinitario "representación ("¡no nos representan!"), por encima de los malabarismos

3. Hacia un modelo de *representación asistida*

Por toda la anterior serie de dificultades apuntadas se abren vías de refuerzo legitimista de la representación a través de lo que se ha denominado "representación no electoral", apuntes con alguna innovación lingüística atractiva que, en definitiva, es intentar generar versiones 2.0 o 3.0 de lo que lleva mucho tiempo denominándose gremialismo, corporativismo, neo corporativismo, poliarquía o incluso sociedad civil[20]. Todo ello se ha revisitado ya no sólo en plena reacción de crisis antiglobalización sino después del estallido económico-institucional de 2007-2008[21].

Precisamente por ello clásicos partidarios del representacionismo comienzan a ofertar numerosas cláusulas condicionales que llegan a desnaturalizar los clásicos conceptos políticos de representación para acercarse al marco de: a) una democracia deliberativa y participativa subsidiaria; b) con refuerzo del control institucional[22]. Viejas cuestiones que ya estaban diagnosticadas desde campos crítico-alternativos muy clásicos[23].

En los últimos años —al ya mencionado hilo de la crisis sistémica— se ha reconfigurado tanto la idea de representación que se ha llegado a hablar de contra representación (incluso de *contrademocracia*) haciendo ver que hay tantos factores de distorsión que resulta banal seguir basándose en el mito clásico

---

conceptuales de politólogos y constitucionalistas (v. gr., el opúsculo de Stéphane Hessel y Sampedro (¡*Indignaos*!, 2011).

20 La acuñación de Dahl (*poliarquía*) data de 1971, en el mismo sentido que los constructos de Sartori o Nohlen. En cuanto a "sociedad civil" siempre hay que recordar que es un concepto en permanente ambigüedad, indeterminación y polisemia a partir de su generación hegeliana.

21 En la línea de Michael Saward (*The representative claim*, 2010).

22 Vid., Nadia Urbinati pronunciándose en términos de "Democratizing deliberation" y "Sovereignty of Surveillance" (*Representative Democracy*, The University Chicago Press, 2006).

23 La apertura comunicativa, los nuevos ingredientes de ciudadanía activa, el estímulo de arcos diferenciales de ser y estar político forman parte de los anaqueles de la Escuela de Frankfurt (vid., la síntesis de Rolf Wiggershaus, *La Escuela de Fráncfort*, FCE, 2010).

de representación. Y haciendo una propuesta complementaria de ciudadanía electoral a ciudadanía vigilante, denunciante, calificadora[24].

Cuestiones de transparencia política general, control institucional, eficacia orgánica, rendición de cuentas, que se aparecen como recientes alertas en el campo de la politología (y mucho menos en el campo del derecho constitucional), y que no dejan de ser viejas cuestiones donde no terminan de hacerse las preguntas finales: ¿cómo, qué, cuánto, quién? Porque es muy encomiable la apelación a la troika *vigilancia-denuncia-calificación ciudadana*, ¿pero los insumos y plataformas institucional-orgánicas para dicho menester? Cuestión que sólo pueden solventarse abordando la estructura de funcionamiento en clave de *reforma sustantiva del sistema institucional-constitucional* en el que se mueve el núcleo del propio sistema de representación, comenzando por el incremento de competencias (funciones-apertura de espacios para la acción ciudadana) e independencia de las propias instituciones de control, así como de los propios organismos administrativos de información, garantías y control. Tampoco habría que olvidarse que la acción ciudadana debe tener una plataforma de habilitación y provisión para la acción que sólo es posible desde un sistema garantista de núcleos dogmáticos políticos y sociales esenciales. Si a la constatación de algo y a la voluntad proactiva no se añaden condiciones objetivas de funcionamiento, queda mermada la eficacia de lo que me atrevo a llamar *representación asistida*[25].

En definitiva el campo teórico de la representación se está abriendo de una manera tan inflacionaria que está entrando de lleno en los espacios del control,

---

24 Pierre Rosanvallon (*La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, 2006) es paradigma de político-intelectual que ha estado inserto en la lógica cotidiana de la representación política y que constata la implosión del sistema, abriendo un gran escenario de disfuncionalidades del modelo. Apela a formulaciones de representación complementaria incidiendo en el ítem "control" y "poderes de control", abriendo diferentes actuaciones a partir de los sub-espacios "vigilancia", "denuncia", "calificación".

25 Un sistema de pluralismo activista, deliberación, contra-representación o contra-democracia necesita de un marco de habilitación de espacio político amplio y de provisión material, así como de una entrada colaborativa reglada —*feedback* o retroalimentación— en instituciones y organismos. En caso contrario quedará en meras dinámicas de voluntarismo activista (de manera muy básica vid., Palacios, F., "Del proceso destituyente al debate constituyente. 10 elementos para una democracia radical", *Teoría y práctica del poder constituyente* (R. Martínez, ed.), Tirant, 2014, pp. 191-331.

el garantismo e incluso la participación. Asimismo muchos de los parámetros que pueden manejar los citados Rosanvallon, Urbinati o la nueva Pitkin —y a pesar de ser denominados como "representación no electoral"— afectarían a elementos de composición de los propios sistemas electorales, ya que el *sistema electoral integral* abarca numerosos elementos de información, rendición de cuentas, deliberación y control (*paradoja representacionista*). Por lo tanto —y hasta no verse completado el escenario político constitucional por una democracia deliberativo participativa de sólida estructura— se deben extremar las atenciones teóricas con el instrumento esencial de una democracia representativa como es el sistema electoral, haciéndolo núcleo de un nuevo *modus* de *representación asistida*.

II. SISTEMA ELECTORAL. UNA AZAROSA Y EXCLUYENTE HISTORIA COMO INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN

Entre la soberanía popular y la toma de decisiones de los funcionarios del Estado sólo hay un nexo, que es del de la representación, y como he intentado reflejar sometido a la *tuitiva aleatoriedad impune* del mandato representativo. Por ello el nexo operativo real entre soberanía popular y toma de decisiones queda absolutamente supeditado al instrumento de activación: el sistema electoral. Este constituye la única posibilidad de que el ciudadano ordinario pueda llegar a influir muy indirectamente —desde un único voto— en el tejido institucional-administrativo de toma de decisiones.

Sin embargo el ciudadano no ha podido llegar a influir de manera igual, libre y eficaz en dicho tejido, en lo que ha sido un largo y obstaculizado camino que es obligado sea recordado. El sistema electoral —la única herramienta hábil para el ejercicio de la soberanía— había sido excluyente, muy excluyente e incluso absolutamente excluyente. La presunta isonomía de derecho —igualdad ante la ley— no dejaba de ser un sofisma equidistante de la *igualdad ante la democracia*.

Es difícil ver reflejado con claridad en manuales de teoría general de la Constitución, o en consideraciones introductorias sobre el hecho representativo, que se tardaría dos siglos en introducir una base mínima civil y política democrática en el constitucionalismo moderno. Si partimos del hecho de que la

revolución americana se produce en 1776 y la extensión general del sufragio femenino no se culmina hasta 1971; o bien cómo los derechos civiles y electorales para las personas de raza negra —y personas de baja funcionalidad social en general— no acaban de consumarse hasta 1964. O si nos atenemos a como toda una Cámara representativa del país más emblemático del parlamentarismo seguiría bajo el privilegio de representación de la nobleza civil y religiosa hasta reformas realizadas ya en pleno siglo XXI.

Elementos de desigualdad y desequilibrio palmario que se manejaron con modelos permanentes de exclusión del propio modelo de representación, y que es necesario recordar ya que apenas se ven reflejados en el debate académico y la pedagogía constitucional, con lo que se oscurece cualquier posible deliberación y juicio sobre el proceso en su conjunto. Máxime porque tiene como protagonistas principales a países que suelen ponerse como modelos de constitucionalismo democrático como son Reino Unido y Estados Unidos.

1. Modelo constitucional liberal[26]

a) Soberanía compartida

Ha permanecido en todos los países monárquicos de Europa hasta finales de la segunda guerra mundial en la que diferentes reformas constitucionales eliminan las prerrogativas reales y terminan con el modelo por el cual la realeza determinaba el poder ejecutivo de manera monopólica, determinaba los límites al legislativo (veto, disolución de las cámaras, nombramiento parcial o total de las segundas cámaras) y determinaba directa o indirectamente, en gran medida, la extracción del poder judicial. Dicho modelo de soberanía tendrá su ejemplo más persistente en el caso del Reino Unido con la excrecencia constitucional de la Cámara de los Lores, no sólo privilegiada nobiliaria y confesionalmente en su conformación sino envestida de funciones de Poder Judicial supremo[27].

---

26 Visión general en Palacios, F. "Liberalismo y derechos virtuales. Apuntes para una Teoría del Estado en su continuum histórico" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, nº 173*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 15-64.

27 Perspectiva general en Palacios, F., "En torno a la mitificación histórica del Estado de Derecho", en *Estado de Derecho*, Themis/Colección Barra Mexicana de Abogados, 1997, pp. 113-142.

b) Sufragio censitario general y de género

No es sino a finales de la II Guerra Mundial cuando los sistemas constitucional-normativos europeos terminan con el modelo discriminatorio por razón patrimonial, racial y de género. Tendría que haber pasado más de un siglo y medio desde la primera revolución liberal para que el privilegio sufragista —único instrumento de representación— dejara casi de existir; aunque en el caso del sufragio por razón de género tendríamos casos de pertinaz resistencia[28].

c) Distorsión y fraude procedimental

El sufragio universal —aunque se obtuviera con cierta generalidad a finales del siglo XIX— tuvo instrumentos de distorsión crónicos que impedían que fuera real en sus trazos más gruesos. Entre ellos: a) falta de garantías en la cadena de custodia del censo electoral y del propio voto emitido; b) falta de condiciones para el voto secreto, red cautiva de aprovisionamiento de bienes y acarreo de electores; c) arquitectura interesada en la orografía de las circunscripciones electorales[29].

El escenario anterior supone todo un sistema de control electoral por parte de las clases dominantes para evitar el acceso a la representación de grandes masas de la población, ya sea *de iure* o *de facto*. Deja inermes ante la toma de decisiones a grandes mayorías de hipotéticos ciudadanos. Supone una ruptura del principio de ciudadanía y por lo tanto una quiebra del mandato democrático. La *literatura liberal-burguesa* albergaba grandes discursos sobre la igualdad, la ciudadanía, el progreso o el interés nacional, lo que conllevaría un choque con la posterior realidad política, social y económica de grandes masas sociales y una final frustración de las expectativas que sería la causa más determinante de las coyunturas revolucionarias y de la explosión

28 V. gr., Confederación Suiza, a nivel federal, hasta 1971.

29 Todo un amplio elenco de fraude electoral en diferentes variables de clásicas denominaciones: *pucherazo*, *caciquismo*, *clientelismo*, *burgo podrido* o *gerrymandering*. Para el caso español es ilustrativo Varela-Ortega, J., *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la restauración*, 1875-1900. Marcial Pons, 2001; o bien la mención clásica a Joaquín Costa en su crónica contemporánea *Oligarquía y caciquismo* (1901). Más general en Forner, S. (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa: siglos XIX y XX*, Cátedra, 1997.

popular. Se activan rebeliones, reacciones o revoluciones consecuencia de una frustración colectiva, que se extreman cuando se abren posibilidades de una representatividad mayor. Hay tesis que mantienen que esas crisis revolucionarias son culpa de dicha apertura democrática y sustancial de la representación. La lógica (etiología) es la contraria: la falta de oxigenación democrática y la presencia de estructuras de abuso continuado del poder es la que propicia una frustración acumulada que termina explosionando cuando las posibilidades de mayor representatividad y operatividad política se abren legalmente[30].

2. Modelo constitucional democrático

Existe cierta convicción de que el fin del modelo de soberanía compartida y la instauración generalizada formal del sufragio universal en Europa contiene ya una asunción notable de una representación democrática. Sin embargo el sistema de control hegemónico mantuvo tres variables sustanciales formales que distorsionan el sistema electoral.

a) La servidumbre colonial

Modelo que aún persevera durante varias décadas, desde 1945, hasta el final del proceso de descolonización que no llega hasta finales de los años sesenta; con gran resistencia por parte de las potencias constitucionalistas europeas que libran guerras asimétricas durante cinco lustros con miles de muertos. Hace referencia a los millones de seres que componían los territorios colonizados y que estaban excluidos de la representación y de la mayoría de derechos civiles cuando las decisiones que se tomarían en West-

30 V. gr., el estallido primigenio de la revolución jacobina (1792-1793), comuna de París (1871), revolución española (1868-1873) o la toma extrema del poder, ya sea del fascismo o del marxismo (1917-1945). Así como de innumerables levantamientos de muy distinto signo desde las *jacqueries* a la insurrección espartaquista (1918), pasando por las jornadas revolucionarias de octubre (1934). Crane Brinton dedujo como la frustración de expectativas (mayor igualdad o libertad) conlleva reacciones de violencia extrema revolucionaria, ya no sólo por una situación de estado de necesidad estructural sino por un estadio de traición ante el estatuto prometido, lo que en definitiva supone una ruptura de la dignidad colectiva. Al hilo de su paradigma podría afirmarse que dicho esquema de perfecciona cuando son los ofertantes (burguesía liberal o nobleza aburguesada) los que mejoran o salvaguardan su estatuto político, económico o social (Brinton, C. *Anatomía de la revolución,* ediciones posteriores a *1965;* Davies, J.C., "Towards a Theory of Revolution", en *American Sociologial Review,* vol. 77, 1962.

minster o en Palais Bourbon condicionarían su presente y futuro esencial[31]. Discriminación que perdurará al menos durante aproximadamente otras dos décadas en el propio territorio de la antigua metrópoli respecto al difícil otorgamiento de carta de ciudadanía o nacionalización a gran parte de la inmigración colonial sobrevenida.

b) La pertinaz hegemonía nobiliaria y exclusión plebeya

En primer lugar supone una anomalía que la máxima representación estatal quede bajo las monarquías democráticas de muy antiguo linaje absolutista. Una antinomia flagrante que choca ya desde ambas etimologías y que es radicalmente excluyente del principio de igualdad y no discriminación, y que en el caso extremo de España lo es por razón de nacimiento, sexo y edad. O el aún más radical quebrantamiento del principio democrático desde la abstrusa regulación británica, donde la realidad material se seguía correspondiendo en gran medida con su nomenclátor tradicional (Cámara de los Lores). Cámara de directa discriminación estamental en sufragio activo y pasivo que aún perdura parcialmente manteniendo nobles hereditarios y lores espirituales; siendo además sostenedora de una palmaria ruptura del principio de separación de poderes al albergar en su seno a la cúspide del poder judicial hasta las reformas de 1999-2005[32].

c) La trampa burocrática

Las dificultades para la emisión del sufragio de tipo burocrático (sancionatorias, fiscales y administrativas en general) imposibilitan el ejercicio de este derecho para las masas de ciudadanos más inermes ante la maraña administrativa y los costes económicos. Ciudadanía degradada con base en la raza y la clase social baja y media. El ejemplo más significativo es el del

31 Vid., Díaz Arenas, P., *Estado y Tercer Mundo. El constitucionalismo*, Temis, 1991.

32 Situación sólo parcialmente corregida en las reformas *Life Peerages Act* (1958), *House of Lord Act* (1999). La reforma de 1999 comenzó a eliminar sus funciones de corte suprema, sustanciada en su totalidad con la reforma de 2005 (C*onstitutional Reform Act* 2005).

Estados Unidos hasta la muy concreta Enmienda XXIV —a la significativa fecha de 1964— y tras las masivas movilizaciones de derechos civiles[33].

III. DE LA HABILITACIÓN A LA CAPACITACIÓN: LOS PERSEVERANTES NUDOS GORDIANOS DEL SISTEMA ELECTORAL

La consolidación del sufragio universal libre de deformaciones formales *habilitan* para activar un sistema de representación/sistema electoral. Pero ninguna de esas formalizaciones de derechos asigna una directa *capacidad* material real suficiente para desarrollar y materializar un sistema de representación. Son cinco los elementos entre los que se dirime si la habilitación para el sufragio activo y pasivo es a su vez capacitación para poder votar y ser votado.

Es un hecho que el sistema electoral no es sinónimo de técnica electoral porque las fórmulas matemáticas por si solas no conforman un sistema, que como todo sistema es un entramado complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos alguno de los demás componentes, para ordenarse instrumentalmente con vistas a conseguir un fin. La técnica electoral puede parecer la parte principal de un sistema, pero otros elementos llegan a ser tan significativos —e incluso definitivos— para conseguir el teórico objetivo de un voto formado, informado, consciente y, en definitiva, juicioso. *Representación juiciosa* no como sinónimo de moderación sino en su acepción sustancial de una subjetiva "facultad del entendimiento, por cuya virtud el hombre puede calibrar subjetivamente la diferencia entre el bien y el mal y lo verdadero y lo falso". Estos elementos son los que darían las condiciones objetivas para la capacitación ciudadana en su ejercicio de representación.

33 Las Enmiendas XIV y XV fueron puro papel semántico ante la contra-legislación, el obstruccionismo administrativo e incluso la contra-jurisprudencia. Una aproximación paliativa sería la *Enmienda XXIV*: "Section 1. The right of citizens of the United States to vote in any primary or other election for President or Vice President, for electors for President or Vice President, or for Senator or Representative in Congress, shall not be denied or abridged by the United States or any State by reason of failure to pay any poll tax or other tax. Section 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation". No obtuvo ratificación de varios estados hasta años después (Virginia, 1977; Carolina del Norte, 1989; Alabama, 2002; Texas, 2009). Enmienda XXIV desarrollada por la *Voting Rights Act of 1965* (complementaria de la *Civil Rights Act of 1964*).

Es difícil hacer una prelación y más bien habría que señalar que todos los elementos van muy conectados como componentes de un sistema que son. No quiero hacer una simple enumeración de elementos sino que califico explícitamente las hipotéticas carencias y contradicciones. La técnica electoral es una piedra de toque con notable falta de proporcionalidad pero la cultura electoral puede ser discriminatoria, la financiación desequilibrada, las incompatibilidades vaporosas, una burocracia excluyente, y una *e-democracia* inédita. Sirva esta introducción como diagnóstico que apunta cuales pueden ser los puntos problemáticos con la perspectiva de hacer del voto de cada ciudadano un acto igual, libre, responsable y juicioso. No sin antes advertir que ya se han escrito miles de páginas en donde se debate sobre lo que sigue a continuación, por ello son elementos perseverantes de disfunción democrática que continúan activados a modo de hipotético y bien trenzado nudo gordiano.

1. Especial mención a la Técnica Electoral

En puridad democrática, atendiendo a la premisa básica "un hombre un voto", el sistema debería trasladar directamente esta relación a las instituciones, para lo cual sólo sería tolerable una técnica proporcional pura[34]. Conforme un sistema se va haciendo menos proporcional produce que los votos ejercidos por los partidos mayoritarios valgan más, muchísimo más o radicalmente más que los votos de partidos minoritarios; hasta el punto que los votos de algunos partidos minoritarios —conforme el sistema se vaya haciendo menos proporcional— se acerquen a un valor próximo a cero. Teniendo en cuenta que nuestros sistemas constitucionales se basan casi exclusivamente en la representación debería ser la proporcionalidad casi un dogma intangible[35].

---

34 Un desarrollo al respecto en este volumen de Silvia Soriano , "El sistema electoral del Congreso de los diputados: análisis, proporcionalidad y propuestas de mejora".

35 Es bueno recordar como en las elecciones de 2008 *Izquierda Unida* tuvo un coste por escaño de 485 mil votos (o de 306 mil en el caso de *UPyD*), mientras el *PSOE* sólo necesitó una sexta parte (64.000 votos). Lo que asignaba un valor de un 600% más de prima (de privilegio) al voto ideológico de este último partido respecto al anterior. Es una proporción primada muy semejante a la que solía alcanzar el segundo partido más votado (*PP*). De esa manera en España con un sistema incluso presuntamente proporcional han tenido que pasar casi cuatro décadas (1977-2015) —más que toda la duración del régimen franquista— para que haya una ruptura

El valor del voto próximo a cero es una consecuencia de las técnicas mayoritarias, donde millones de ciudadanos de partidos minoritarios de pongamos nivel 2 (P-x2) tienen asignado un valor "0" (P-x2~0), ya que millones de votos pueden quedar sin representación o con una representación insignificante en relación a lo obtenido[36].

De cara a cubrir el desafuero democrático el sistema mayoritario —bajo la lógica de la circunscripción uninominal— se ampara en tres argumentos basados en la personalización vehicular de la elección y en la gobernabilidad.

El primero es la proximidad personalizada entre elector y representante, que hipotéticamente proporciona mucha más concentración de la información sobre su persona, trayectoria y comportamientos. El segundo es la responsabilidad/rendición de cuentas, por la que al representante se le puede exigir en un campo demográfico más acotado las acciones y omisiones de su gestión de manera muy focalizada y permanente.

El tercer argumento es la gobernabilidad. Argumento espurio democráticamente hablando ya que es un reconocimiento expreso de que la actual demo-representación necesita recurrir a la simplificación (incluso extrema) de sensibilidades ideológicas, criterios políticos y soluciones técnicas para poder ser operativa. Dicha teoría asume este *argumento técnico* por el que la democracia constitucional funcional ha sido incapaz de articular mecanismos que puedan abrirse a un pluralismo ideológico efectivo en las tareas de gobierno y gestión de las instituciones. No cabría por lo

---

del bipartidismo hegemonista; para que un partido alternativo como *Podemos* —o "Podemos +IU+Convergencias"— haya alcanzado una proporcionalidad básica en la ecuación voto-representación. Esta ecuación se materializó en un escaño por cada 76 mil votos frente a los 58 mil que habilitaron un escaño al *Partido Popular*. Es decir que no obstante todavía había una desproporción del 30%. La misma aplicación de resultados podría apuntarse de un partido como *Ciudadanos*.

36 Sería el caso extremo de sistemas mayoritarios como Reino Unido, Francia o Estados Unidos, en donde es estructural el bipartidismo más excluyente, o se castiga radicalmente a partidos terceros con un millonario *resultante negativo* de votos. El caso del modelo español para el Senado es un sistema mayoritario "corregido" en el que un partido que no llega al 30% de los votos puede hacerse con un 60% de la representación, como ha sido visible incluso en las últimas elecciones de presunto pluripartidismo emergente.

tanto sino la *democracia bipartidista determinada*[37]. Pero este es el argumento presuntamente técnico, ya que en paralelo está el argumento político. *Argumento político* —e ideológico— por el que una forma de controlar el surgimiento de partidos afuncionales para los intereses de los espacios y estamentos hegemónicos es el control de la técnica electoral que excluirá —o dificultará— a aquellos partidos que surjan de sectores civil-populares con poca capacidad económica y mediática[38].

No dejan de ser seductores los dos primeros argumentos de la técnica mayoritaria (proximidad personalizada y responsabilidad-rendición de cuentas) teniendo en cuenta la falta de mecanismos culturales, económicos y de asunción de responsabilidad de los que adolecen nuestros sistemas. No obstante las técnicas electorales contemplan la posibilidad de un sistema mixto que salvaguarde parte de los argumentos y posibilidades del sistema mayoritario salvaguardando la proporcionalidad de los resultados como es el denominado *sistema de representación proporcional personalizada*. El sistema mixto puede trabajar en circunscripciones uninominales, salvando el principio de proximidad y de responsabilidad política individualizada y, a la vez, salvar la proporcionalidad recurriendo a bolsas generales de restos a las que se le puede dotar de toda la proporcionalidad necesaria, incluida la máxima proporcionalidad de resultas finales[39].

El argumento insalvable es el de la denominada gobernabilidad, en el cual merece la pena detenerse por su vis antidemocrática. Argumento de la mayor peligrosidad puesto que en su nombre se han trazado estrategias globales para una mayor limitación de las expresiones democráticas: libertad de expresión, derecho de manifestación, derecho de secreto de las comuni-

---

37 En este sentido, vid., Flisfisch, A., "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, LI, 3, 1989, pp. 113-134. En este mismo volumen la reflexión de Carlos Ruiz Miguel "¿Qué elegir? La crisis del sistema parlamentario de la Constitución de 1978, el problema de la gobernabilidad en España y la lógica de la fórmula mayoritaria".

38 Ha sido Giovanni Sartori un clásico partidario entre ambas tesis (v. gr., *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis,* Cambridge University Press, 1976).

39 Hay muy pocos ejemplos de sistema mixto que, además, están lejos de alcanzar de alcanzar una notable proporcionalidad en la ecuación voto-representación. Son los casos de Alemania, Venezuela o Nueva Zelanda.

caciones, ostracismo civil de organizaciones civiles y sociales alternativas, muerte civil de aptitudes o discursos académicos disidentes, incremento de la excepcionalidad y, por supuesto, el aval y promoción de sistemas electorales de técnica mayoritaria. De hecho la gobernabilidad dista de ser un argumento técnico para ser un instrumento-teoría político e ideológico[40].

La ortodoxia doctrinal en pos de la gobernabilidad ha tenido dos argumentos técnicos en contra del "proporcionalismo": la dificultad para lograr formar y mantener gobierno (investidura, censura) y la dificultad para poder legislar (bloqueo de mayoría). Sin embargo una solución cortoplacista sería introducir constitucionalmente mayor facilidad en la cantidad de apoyos (voto y quorum) para poder ser investido (*mayoría funcional de gobierno*) y mayor dificultad para poder ser censurado (*mayoría funcional alternativa*). El mismo mecanismo se adoptaría para poder aprobar leyes por parte del gobierno (*mayoría suficiente legislativa ordinaria y extraordinaria*). Sería una desnaturalización de la representación sí, pero con una diferencia: en vez de acometer tal desnaturalización en la raíz del modelo (sistema de elección) se ejecutaría en el tallo (estructura institucional). Con ello cuando menos existiría una *representación natural exacta* con mayor posibilidad de audiencia institucional, opinión pública, organización, financiación y replica electoral; sin por ello quebrantar necesariamente el principio de gobernabilidad.

Lógicamente la solución ideal a la falta de gobernabilidad pasa por generar culturas de consenso amplias y polivalentes en lo sustancial y para conseguir ese objetivo unas previas sociedades políticamente cultivadas y socialmente equilibradas[41]. Y esto sólo se logra a base de generar cultura

---

40 Debe ser referencia necesaria el clásico tratado orquestado por Samuel Huntington (el mismo autor de los tratado-paradigma estratégicos "modernización", "tercera ola" y "choque de civilizaciones") de significativo título "*The crisis of democracy*" y de aún más significativo subtitulo "*Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*" (New York University Press/ Trilateral Commission, 1975). Supuso el germen estratégico de las teorías de la gobernabilidad excluyente y de la devaluación y deconstrucción del Estado social y democrático de derecho en todo el ámbito occidental. En este sentido, vid. Palacios, F., *La civilización de choque. Hegemonía, Modernización y Estado Periférico* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, cap. III.4., y más específicamente III.4.3: "El paradigma gobernabilidad: neo culturalismo cívico versus democracia").

41 No confundiendo el "generar culturas de consenso amplias y polivalentes" con la matriz teórica del sucedáneo de gobernabilidad o "gobernabilidad 3.0" como es el ítem *gobernanza* (vid.,

político-electoral y condiciones de capacidad ciudadana en un sentido muy ambicioso que, entre otros muchos elementos, recoja los retos que se van a plantear a continuación.

2. Seis variables problemáticas más a solventar en el presente Estado neo-censitario

Variables esenciales del sistema electoral son la cultura electoral, la financiación o la burocratización. Todas ellas no son variables asépticas sino susceptibles de calificativos que se relacionan directamente con la capacidad adquisitiva y el estatuto social de los ciudadanos. La presencia desequilibrada de las mismas genera un nuevo *sistema neo-censitario*. En este introito simplemente se va a dejar constancia de su existencia, incidiendo mayormente en la cultura electoral, llave maestra no sólo de todo sistema electoral sino de la propia democracia[42].

A) Cultura cívico electoral discriminatoria

La cultura electoral sólo puede considerarse que forma parte de un sistema electoral como concepto muy omnicomprensivo, ya que por definición toda cultura se forma con depósitos de conocimiento y experiencias durante lapsos y marcos sociales muy amplios. La llamada opinión pública no existe en un sentido equilibrado. Los términos *res-pública*, público, pueblo y publicidad asumen una sinonimia directa y contundente, pero sigue sin existir un gran conjunto ciudadano deliberativo que pueda conectar básicamente con la democracia representativa, que llegue a entender las bases simples del proceso político que esta genera. Es más, conforme la sociedad se iba haciendo más compleja el hombre ordinario no sólo no sabía que ocurría (sentido omisivo) sino que podía creer que sabía lo que ocurría falsamente, atrapado por ideas pre facturadas, a modo de banalizaciones, e incluso de

---

Monedero, J. C., *El gobierno de las palabras: de la crisis de legitimidad a la trampa de la gobernanza*, Corporación Viva la Ciudadanía, 2004.

42 Variables en las que la perspectiva de "minoría" o de "género" no se concretan al ser problemáticas transversales (vid. en este volumen Gómez Fernández, I., "Democracia paritaria y paridad electoral: conceptos básicos para alumnos de primero").

falsificaciones, bajo forma de *estereotipos*[43]. De este planteamiento teórico suelen estar convencidos las grandes empresas de la comunicación que compiten por hacerse con mayor influencia político-económica, a la vez que consensuan entre todos ellos una *manufacture of consent* como forma de control social del resto de la población.

No puede haber democracia constitucional sin que todos los sectores civil-populares intercambien puntos de vista y argumentos, no puede haber representación posible sin que el ciudadano pueda entender y debatir. Y resulta una hipótesis innecesaria de demostrar que hay sectores sociales damnificados en cuanto a capacidad de discernimiento y de comunicación.

Pero la deliberación no se consume en un simple acto "de" o "para" decir cosas sino que debe resultar del producto de un juicio formado con base en un instrumental previo: a) formación compleja; b) información plural, no condicionada y equidistante; c) elementos procuradores de ocio socialmente creativo; d) sistema de comunicación e interacción básico. La democracia deliberativa debería considerarse condición *sine qua non* de la representación[44].

Sin la conformación de ciudadanos deliberativos y de espacios y canales de deliberación, la democracia representativa se torna un agujero negro institucional que, a través de un cordón umbilical filtrado por una técnica electoral

43 Un elitista como J. Lippman (un escéptico de la democracia) acuñaría el concepto de *estereotipo*, por el que no existen sino verdades parciales que llevan la carga de la falsedad bajo simulacros de datos aislados. De ahí deducía la idea de una realidad imposible —*perfección informativa*— que no puede existir por la subjetivación de los propios medios de comunicación y la incapacidad del ciudadano ordinario; lo que llevaría a la imposibilidad de una verdadera opinión pública libre. Abogaría por el *elitismo publicista* por el que sólo es posible que unas pocas personas alcancen la realidad y verdad sobre el hecho social y, por lo tanto, sea esa sólo la única forma de autogobernarse *(Opinión Pública,* 1922). Subsiguientemente acuñaría el concepto de consenso fabricado (*manufacture of consent*), como resultado de la suma de estereotipos que acaban conformando una opinión pública dócil y conforme respecto al discurso dominante, facturado por una suma de tecnócratas. Las actualmente denominadas "fake-news" no dejan de ser una versión 3.0 del estereotipo.

44 No hace falta recurrir al formal introductor del término "deliberativo", Joseph Bessette (1980), sino que ya es idea presente en Rousseau (*El Emilio*, 1762) —o un siglo y medio después en autores como Dewey (*Democracia y Educación*, 1916)— en cómo era preceptiva la educación de base, los círculos ciudadanos de discusión y las comunidades de decisión para conjuntamente llegar a una estructura suficientemente capaz y estructurada (*great community*), de cara a articular mecanismos de decisión próximos.

depuradora, transmite las lógicas opacas de los partidos dominantes, que a su vez han fungido mayoritariamente de correas de transmisión de intereses igualmente opacos. De esta manera sólo los grupos de presión con capacidad de disuasión, e incluso de chantaje técnico-económico, tendrán acceso a las mecánicas institucionales de poder. Por ese motivo se hace necesario generar una estructura cultural-comunicativa que no se improvisa sino que se va construyendo progresivamente mediante una paralela pedagogía educativa y cultural por parte del Estado.

Hay una clara contraposición entre democracia deliberativa y democracia elitista. La deliberación, la discusión, la confrontación es el hecho central de todo sistema electoral. Pero la deliberación, la confrontación —la opinión pública— necesita de elementos para alimentarse. Sin insumos —sin información— no hay confrontación posible o, lo que sería más pernicioso, simplemente existe una confrontación: a) sólo entre aquellos individuos o grupos que sí tienen elementos para ella: b) entre aquellos individuos o grupos que sí tienen elementos para ella y los que los tienen en menor medida o, simplemente, no los tienen. Dicha confrontación está falseada y de resultas conforma una *opinión pública viciada* y por ende un *sistema electoral igualmente viciado*[45].

a) La formación como asunción de códigos de comprensión

Habitualmente se habla de opinión pública como un receptor de información, y se obvia que la información es un material bruto que necesita de procesamiento (*decodificación*). Sin capacidad de procesamiento la información se convierte: 1) en un glosario incomprensible para el que intenta

45 Tanto la democracia deliberativa como la conformación viciada de la opinión pública por parte de un Estado liberal y una posición dominante del capital respecto a las oportunidades de conformación de la voluntad individual tiene referencia antigua en Habermas (*Historia y crítica de la opinión pública*, 1962); así como la constatación de cómo han estado ausentes precondiciones imprescindibles en las dinámicas socio-culturales de lenguaje en nuestras sociedades modernas, que impiden cualquier estructura de *acción comunicativa* (vid., *Teoría de la Acción comunicativa*, 1981). El problema de la comunicación no lo comienza a tratar Habermas, ya se ha mencionado como está presente *El Emilio* de Rousseau. Pues bien, con tan larga data de modelación teórica no ha existido, nunca, un ejercicio de praxis y técnica constituyente por generar un sistema constitucional deliberativo-comunicativo (*Constitución comunicacional*) o una mayor profundidad y garantismo en el combinado de derechos fundamentales "expresión-comunicación".

acceder a él, una serie de términos y de articulaciones gramaticales sin sentido, letras y palabras de un lenguaje extraño; 2) una serie de lugares comunes interesados, tópicos parcializados o estereotipos legitimadores de fácil consumo, distribuidos por los agentes mediáticos con mayor capacidad económico-política de divulgación.

El procesamiento sólo se obtiene bajo los elementos proporcionados por la *formación suficiente*. Formación como resultado de la educación y como resultado de la cultura (derechos civiles y sociales). La formación no versará simplemente sobre la escolarización funcional más o menos gratuita o más o menos subvencionada sino en el perfil del *pensum* concreto sobre el que se forma el ciudadano. El individuo debe tener suficiente formación humanística, técnica y, específicamente, político-constitucional para poder aprehender lo que sucede en la vida pública (*esfera pública*) y participar conscientemente en la que es extensión de dicha vida pública: la vida política[46].

b) La información pública y privada como material generativo del juicio público

La información pública (o la materialización del principio de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas) es imprescindible para una auto formulación del juicio político; a realizar desde el ejercicio de una función de "publicidad" por parte de los poderes públicos. Rescatando al concepto de publicidad de su actual significado, secuestrado por los usos informativos de manipulación y seducción del marketing económico. Una estructura de sistema electoral debe dotar a la publicidad de su primigenio significado —*cualidad o estado de público*— y que los distintos ámbitos del Estado (legislativo y ejecutivo nacional, autonómico y local) adquieran el compromiso permanente de abordar una tarea de información y didáctica sobre todas las políticas públicas en desarrollo.

La información privada (o la materialización de los principios de pluralismo e igualdad), es una correa de transmisión natural del derecho a la libertad de expresión, a la libertad de comunicación y del derecho a la creación

46 A este respecto *vid*., "La publicidad política en el proceso de transformación del Estado liberal de derecho en Estado social" (*Historia y crítica de la opinión pública*, capítulo 23).

de transmisores de información. No obstante, el derecho a la *democracia mediática* es un tópico todavía pendiente de su toma en consideración más básica. Primero desde una *faceta activa*, donde un sentido de mínimo equilibrio debería obligar a un Estado Constitucional a posibilitar la factura de información a través de conglomerados mediáticos plurales, estableciendo límites muy rigurosos a la participación accionarial. Aparte del tema de la propiedad queda el tema del *principio de usufructo plural*, y por el cual los grupos sociales y políticos significativos deberán tener acceso periódico a los medios privados. El obligatorio acceso a los medios por parte de grupos políticos y sociales plurales debería estar reglado no sólo para tiempos electorales sino de forma permanente, ya que pertenece al terreno de lo obvio cómo un juicio-decisión electoral no se gesta a lo largo de una tumultuosa y cromática campaña electoral. En segundo lugar la *democracia mediática* tiene una *faceta pasiva*, como el derecho a recibir información veraz y equilibrada (*recepción plural*); una actitud de prevención ante la evidencia de que la propiedad oligopólica de los medios tiene muchas posibilidades de cercenar el pluralismo informativo[47].

Se hace prioritario luchar contra lo que Lipmann teorizó como utopía imposible —la *perfección informativa*— negando la tesis elitista multisecular de una *incapacidad patológica del ciudadano* ordinario para su incorporación a la deliberación y a la decisión activa. Ello conlleva estimular una previa "perfección" formativa generadora de cultura cívica suficiente, e introducir los mecanismos para evitar la proliferación monopólica de líderes de opinión, y el cercamiento y *subjetivación mediático*. Una opinión pública integral como condición de un sistema electoral integral[48].

---

47 Un elenco de interrogantes y realidades en torno al sistema jurídico-constitucional comunicacional en la presente colaboración de Joaquín Urías, "Nota sobre el derecho a la información durante los procesos electorales".

48 De forma más desarrollada vid., Palacios, F., "Del proceso destituyente al debate constituyente. 10 elementos para una democracia radical", en Martínez Dalmau, R., *Teoría y práctica del poder constituyente*, Tirant, 2014, en donde se establece la necesidad de acentuar el debate constitucional en torno a un desarrollo mayor de las condiciones que arropen los derechos de expresión, comunicación y educación respecto al principio de libre desarrollo de las personalidad y, por lo tanto, al debate y construcción de una *Constitución Comunicacional*.

B) Financiación desequilibrada

¿Una premisa incuestionable? la capacidad de acción de individuos y grupos para acometer cualquier tipo de empresa tiene relación directa y determinante con los medios materiales de que dispone. Por ello todas las empresas ya sean mercantiles o militares basan su éxito en la capitalización de las mismas. En la lucha electoral dicha capitalización cobra igual importancia ya que para discursar, comunicar, y movilizar hacen falta recursos. La cantidad de estos recursos suele ser determinante y según de cuantos disponga un partido o candidatura podrá llegar, extenderse y expandirse. Generalmente los recursos económicos están más al alcance de unas posiciones ideológicas o políticas y mucho menos en otras posiciones. Por ello desde el punto de vista democrático no debe haber desequilibrio de medios para conformar opiniones individuales, opinión pública y, finalmente, masa votante[49].

Resulta muy cuestionable la draconiana diferencia que se establece entre financiación general y financiación electoral, ya que la actividad de un partido es, en definitiva, una campaña electoral permanente ya que lo realizado por un partido durante una legislatura tiene igual o más valor probatorio que lo que se pueda realizar en el tumulto banal y cromático de una campaña electoral[50].

---

49 La bibliografía al respecto es abrumadora, con diagnósticos críticos desde las más diferentes perspectivas. Una muy numerosa casuística de vacíos, inequidades e incluso corrupción está sobradamente expuesta y diagnosticada, y ya desde el clásico de Robert Michels (1915), *Los partidos políticos*, de significativo subtítulo: *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (vid. cap. Sobre "el poder financiero de los líderes y del partido"). Desde el clásico de Michels al clásico de Alexander, de hace ya más de veinte años (Alexander, H., y Shiratori, R., eds., *Comparative Political Finance Among the Democracies,* Westview Press, 1994). Existe una especie de misterioso y aparente consenso doctrinal que no se llega a concretar en leyes al respecto. El estado de cosas ha sido criticable desde los más diversos puntos de vista, desde las posiciones marxistas a las más conservadoras (v. gr., Ariño, G., *La financiación de los partidos políticos*, Foro de la sociedad civil, 2009).

50 Es más, el gasto electoral debería estar sometido a rigurosos límites que mermaran la utilización masiva de mercadería y mercadotecnia, prescribiendo, por el contrario, espacios de contenidos documentales y discursivos sustanciales. En este sentido existe a partir los años setenta en Europa un problema de vulgarización extrema, prototípica del *merchandising system* estadounidense (vid., Swanson, D., Mancini, P., eds., *Politics, Media and Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*, Praeger Published, 1996.

Las leyes de financiación que habiliten desequilibrios pertenecen al campo fáctico de lo censitario. Si el sistema electoral censal clásico se caracterizaba por la capacidad para votar y ser votado sólo de determinados patrimonios ahora una financiación desequilibrada propiciará que también sólo determinados patrimonios inyectados a un partido político hagan más conocido, reconocido, aceptable, presentable y, por ende, ganador a dicho partido respecto a otros, a los que su falta de patrimonio los hará invisibles, desconocidos e incluso mal reconocidos o pésimamente presentables en una coyuntura de *menesterosidad electoral* palmariamente desequilibrante[51].

La legislación financista de los partidos políticos y la especial financiación de las campañas electorales tiene carácter universal. Se legisla pero se legisla dejando posible un desequilibrio que tiene carácter abismal. Quedan pendientes muchos temas no resueltos, que en la financiación pública podrían ser: a) El hecho de dejar sin subvención a los votos que no obtengan representación, que puede llegar a dejar sin compensación a centenares de miles o millones votantes, siendo además partidos emergentes, pequeños y, en su mayoría, precarios económicamente. Lo que dificulta —incluso niega— la emergencia de nuevas posiciones, ideales y personas al foro público. Se da un *concatenado financiero desequilibrante* de: partido emergente + falta de medios + deudas + votos sin compensación económica, con un resultado de precarización crónica o desaparición. b) La prima por representación, y no por votos con representación, castiga a los partidos que, a su vez, ya han sido castigados por la técnica electoral. c) El número de afiliados debería llevar consigo una prima pública mínima. d) El gasto estrictamente electoral debería estar sometido a límites en función de variables de gastos sustanciales o accesorios.

La normativa sobre financiación privada debería obligar a responder a toda la serie de adverbios interrogativos posible: "cuánto" (límites patrimoniales efectivos); "qué" (la naturaleza mueble o inmueble de la aportación así como las formas de cuantificación del bien no dinerario); "cómo" (la naturaleza civil o mercantil de la aportación como donación o préstamo); "quién" (rompiendo el derecho de intimidad, al colisionar éste frontalmente con el

51 Salvo coyunturas excepcionales como pudiera ser el caso de *Podemos* (España, 2014), del *Movimento 5 Stelle* (Italia, 2010) o del *Movimiento Quinta República* (Venezuela, 1998).

interés general, que supone la acción de gobierno o parlamentaria de un partido como portador de decisiones con afectación y beneficio colectivo o individual).

La normativa española ha sido notablemente laxa hasta 2015[52]. Se ha avanzado en el campo de la transparencia de las aportaciones, de la incompatibilidad con entes activos en contratación pública, de los límites establecidos dinerariamente a las aportaciones individuales, y sobre todo, en la prohibición de condonación de deuda que suponía el mayor fraude de ley conocido en el sistema consorcial compuesto por partidos hegemónicos-entidades financieras. Falta por avanzar en todo lo demás y, sobre todo, en mecanismos efectivos de control que pasan por hacer transversal la regulación afectando a la propia normatividad de la contratación pública.

C) Sistema vaporoso de inelegibilidades, incompatibilidades y estatuto

Se podría decir que reflexionar sobre el sistema de inelegibilidades sí forma parte del sistema electoral pero que, sin embargo, el debate sobre incompatibilidades forma parte diferenciada del sistema de representación a pesar de seguir estando presente en buena parte de las leyes electorales a nivel de derecho constitucional comparado[53]. Ambos campos van sin embargo unidos, teniendo terrenos clásicos y fáciles de valorar y de muy trabajada problemática en cuanto a la presencia electa simultánea en varias instituciones u organismos o las sanciones penales tasadas, amén de otras notas de sabor pretérito y de ya poca relevancia[54]. Sin embargo toda la temática sobre profesión, oficio o patrimonio es un campo muchos más rico pero menos explorado que los anteriores[55].

---

52 Tanto en el caso minimalista de la *LOREG* (los artículos sectoriales de "gastos y subvenciones electorales"), como de la primaria *Ley de Financiación de Partidos Políticos* del 87. La *LFPP* (2007) con reformas básicas (2012, 2015, 2016), sólo ha concretado un básico mayor equilibrio a partir de la reforma de 2015.

53 El caso de la LOREG en los sucesivos titulados de las diferentes elecciones.

54 Al respecto Aragón, M., "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo" en Nohlen, D, *et al*. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, 2007, pp. 178-197.

55 Las leyes electorales acostumbran a asumir una parte de estas problemáticas. Problemáticas que se tornan de irreductible confusión al estar sometidas al estrés legislativo de otras leyes,

El campo profesional o patrimonial sí entra de lleno en el campo del conflicto de intereses sustancial. El sistema contempla una laxitud digna de debate en el campo patrimonial; fundamentalmente, en el terreno electoral municipal donde el representante electo puede pasar automáticamente a formar parte de un equipo de gobierno o a estar involucrado en decisiones plenarias donde se entrecruzan de manera muy directa intereses patrimoniales de máxima proximidad y gran entidad económica tal y como la ordenación urbana o los servicios públicos. No es tampoco despreciable el cruce de interés-información-decisión que afecta al entramado electivo de la Unión Europea con base a la institucionalización del lobby. El sistema ha cobrado una gran sofisticación, que incluye toda una normativa de incompatibilidades y de malas prácticas que, a su vez, tiene sus contra-manuales perfectos elaborados desde los mismos centros de especialización[56]. Los grupos de presión cubren todas las ramas de interés, tienen vinculaciones concretas con los principales centros de poder y manejan idénticos centros de extracción de las elites que las propias administraciones europeas[57].

---

normas y, paralelamente, a los propios reglamentos y resoluciones de las respectivas asambleas legislativas en Estados compuestos o multinivel como en el caso de España.

56 Como es sabido desde 2008 los grupos de presión están reconocidos y legitimados bajo el eufemismo orgánico comunitario de *Transparency Registrer* (http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm#es). Desde 1996 —4 lustros— hay intención de adoptar políticas de transparencia e institucionalizar el papel de los lobbies en las instancia europeas *(vid*, European Parliamient, 7 July 1996, *Decision of the European Parliament on the amendment of its Rules of Procedure (lobbying in Parliament*). Dicha dinámica no ha servido para dar más transparencia sino para que haya un fluido sistema de colaboraciones, contrataciones y contraprestaciones en donde se confunden más que nunca lo institucional y el ámbito societario de lo mercantil y financiero. Para ello se ha generado una instancia político-administrativa con entidad propia: Secretaría Común del Registro de Transparencia (Acuerdo Interinstitucional "Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea" 23, junio, 2011). Para una prospectiva crítica respecto a lo anterior, *vid*., Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), en https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe, con data en 2018.

57 El sistema ha cobrado una gran sofisticación, que incluye toda una normativa de incompatibilidades y de malas prácticas que, a su vez, tiene sus contra-manuales perfectos elaborados desde los mismos centros de especialización. *Vid*., el imprescindible Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU, *Bursting the Brussels bubble*, Alter-EU, Bruselas, 2010).

D) Burocratización excluyente

La burocratización no es un problema como el que históricamente se producía en la composición, distorsión y manipulación de los censos electorales. No obstante sí se siguen produciendo estructuras electorales *censitarias factuales* en muchos países por distintos motivos. 1) De forma general es en los Estados con un modelo autoritario electoral con débil estructura administrativa, donde se siguen reproduciendo todos los vicios mencionados de distorsión y fraude electoral[58]. 2) Por otro lado Estados con democracias precarizadas, con problemas de conflictos internos graves crónicos, con un desplazamiento poblacional histórico y permanente que carece de base censal fija y fiable[59]. 3) Finalmente las denominadas democracias "avanzadas", como en el ya mencionado caso de Estados Unidos, donde la anteriormente mencionada Enmienda XXIV y su normativa de desarrollo no ha conseguido eliminar las amplias dificultades administrativas para la integración del cuerpo electoral, motivo por el cual el abstencionismo y ausentismo electoral se sitúa en la mitad de la población[60].

---

58 Diamond, L., "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos", en *Estudios Políticos* nº 24, 2004, pp. 117-134. Un Estado-régimen como Marruecos —celebrado por una parte de nuestra doctrina en artículos científicos y medios de comunicación, y primado por los convenios preferenciales de la Unión Europea— es considerado uno de los países norteafricano de peor ranking en transparencia y limpieza electoral, siendo nominado como modelo "autoritario electoral hegemónico" (p. 131).

59 Población desplazada por millones sin ningún tipo de facilidad para tener acceso a los continuados procesos electorales que se han seguido produciendo paralelamente al conflicto, y donde las garantías de procesos electorales fiables es prácticamente quimérica. Tal cual ha sucedido por décadas en Colombia con indicadores de abstención por debajo del cincuenta por cien (vid., Botero, F., Hoskin, G., Pachón, M., "Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia", en *Revista de Ciencia Política (Univ. de Santiago)*, v. 30 nº.1, 2010 (http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100004).

60 Empezando porque está normado un día laborable (martes) para votar. Hay un problema terminal de fragmentación normativa ya que cada Estado —incluso cada condado— puede manejar distintos criterios normativos para toda una serie de requisitos para ejercer el simple derecho al sufragio, que conforman un engendro jurídico-electoral inaprehensible, y en el que además se implican diversos niveles de cortes judiciales. A modo de ejemplo podemos citar que en una buena parte de estados existe una aguda problemática en torno a: registrarse previamente de manera periódica e incluso específica, no poder hacerlo por correo, estar incapacitado de manera definitiva si has sido condenado por cualesquiera pena, voto por poder, imposibilidad de ejercer el derecho fuera del Estado originario, tener escrito nombre y apellidos sin siquiera errores de apóstrofo, o el actual intento por excluir a las comunidades indígenas

En países como España —y no pocos países más europeos— el problema está centrado en el llamado voto rogado que conforme avanza la tecnología no se hace más fácil sino que paradójicamente se dificulta. Para ello no hay sino que acudir a la malhadada reforma por la que se modificó drásticamente todo el sistema del Cera (Censo de residentes ausentes), incrementando de manera sobresaliente la dificultad de ejercicio electoral para emigrantes[61]. Reforma que casualmente se hace cuando se ha ido disparando el número de emigrantes a causa de la crisis económica de 2008; voto éste seguramente bastante crítico con los gobiernos causantes de la misma. Esta coyuntura legislativa se puede calificar directamente de *estrategia técnicamente excluyente* o de *abstención inducida* en la línea de lo ya mencionado para el Estado liberal del *vote-rigging*, donde cualquier perturbación relacionada con tramitación administrativa perjudicaba a los sectores menos capaces económicamente, menos ilustrados o más disconformes.

E) Normativa subjetivamente fluctuante

Un sistema electoral —y fundamentalmente una técnica electoral— no tiene apenas presencia constitucional. En algunos casos como el de España tiene una sucinta apelación a la proporcionalidad, pero en otros modelos constitucionales ni siquiera la tiene. Esto produce el perverso efecto de cómo se pueden cambiar las reglas técnicas electorales según pueda beneficiar a futuro a un partido con mayoría presencial en la Cámara[62]. La trascen-

---

que, por costumbre, no concretan su domicilio doméstico. En un sentido complementario vid., Alvarez, R. M., Hall, T., "Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration", en *Policiy Studies Journal*, Vol. 34, 4, 2006, pp. 491-510.

61 Modificación sustancial del artículo 75 LOREG (Ley Orgánica 2/2011), y en función de dicha reforma toda una subsiguiente normativa electoral y disposiciones administrativas que, cuando menos, podríamos calificar de muy disuasorias (vid., Anton, J., "La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida", en *Revista Jurídica 32* , 2015, pp. 51-73, http://hdl.handle.net/10486/677969).

62 El caso más llamativo es el de Francia. Por un lado para las elecciones presidenciales sí está constitucionalizado un sistema uninominal a dos vueltas. Pero en el caso de las elecciones legislativas la técnica electoral se llegó a modificar hasta tres veces en una sola década, ya fuera para favorecer a determinados partidos, ya fuera para intentar frenar el crecimiento o incluso la victoria electoral de otros. Otro caso de país de homologable sistema democrático es Italia, en el que ha habido cuatro reformas electorales sustanciales de técnica electoral en los últimos veinte años, y que ha aportado un amplio léxico técnico al respecto de *variantes electorales frontal-*

dencia de la técnica electoral debería ameritar su constitucionalización básicamente desarrollada o, cuando menos, la asignación de una jerarquía especial legislativa dentro de un sistema de fuentes más complejo[63].

F) E-Democracia inédita

La *e-democracia* o democracia electrónica se maneja en dos variables: participación y representación. Sin duda el ámbito de más contenidos, más debatido y con posibilidades de futuro es el de la participación, que puede —y debe— cambiar el escenario de toma de decisiones políticas en el más inmediato futuro, en consonancia con la esencialidad del principio *demos*. Pero no es este el problema que nos ocupa.

También es en el ámbito de la representación donde la telemática puede posibilitar ya soluciones a varios de los problemas eternos que se han ido arrastrando[64]. En primer lugar los problemas técnico-administrativos que de manera poco creíble parecen no tener solución, como el del ya mencionado voto exterior-rogado. Y en segundo lugar el del voto telemático seguro, donde se incluyeran las votaciones primarias de los partidos. Pero el grueso de las posibilidades debe afectar sobre todo a todos los contenidos materiales de formación e información del sistema electoral en su conjunto

---

mente rentables ('Mattarellum', 'Porcellum', 'Rosatellum) en función de la volatilidad normativo-electoral.

63 Resulta reseñable como no puede referenciarse un solo estudio sobre dicha problemática y menos sobre una apuesta por una mayor intangibilidad constitucional o legislativa del marco técnico electoral. Sólo si acaso la reflexión puntual sobre la inconstitucionalidad de la ley electoral en Italia ("Porcellum"), declarando la ilegitimidad constitucional del mecanismo de la mayoría de prima, "en la medida que no permiten al elector de expresar preferencia por los candidatos", aunque lo hiciera de manera un tanto segmentaria, obviando numerosas cuestiones tales como el mecanismo de las listas bloqueadas (*Corte costituzionale della Repubblica italiana,* sentencia 1/2014). Al respecto vid., Milani, G., Sorda, E., "Ley electoral y relevancia. La Corte Constitucional italiana supera una zona de sombra", en *Justicia Electoral*, nº 15, vol. 1, 2015, pp. 17-63.

64 A partir de todo el elenco TIC (informática, Internet, computación móvil y telecomunicaciones). En sentido general vid., Castell, M., *La transición a la sociedad red*, Ariel, 2007. En un sentido más concreto, vid., Cebrián E (*Deliberación en internet*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012), que se auto delimita como modelo deliberativo complementario de participación política y que, invirtiendo los términos, podría venir a ser un instrumento de lo que anteriormente hemos denominado *representación subsidiaria*.

(*cultura cívica electoral*): un sistema de material formativo e informativo y, básicamente, propositivo[65].

a) El primer campo es el de la esfera institucional a través de una pedagogía sobre el propio sistema electoral a través de información estanca, programas de aprendizaje y formación que afectaran: el propio tratamiento constitucional, principales leyes electorales y resoluciones de los organismos electorales; información plana de partidos existentes, cargos de representación y resultados electorales; distribución de material de campaña.

b) El segundo campo debe atañer a los partidos políticos, que deberían ser obligados a cumplimentar toda una serie de informaciones tasadas: variables ideológicas; variables programáticas; propuestas regladas y normativas realizadas; currículum de sus cargos, candidatos y representantes; identidad y cuantía de sus financiadores; buzones y nudos de debate.

Estos niveles de formación e información deberían contemplar distintos niveles de complejidad que deberían ser al menos tres, para cubrir toda la serie de capacidades de recepción de la ciudadanía.

El control de un sistema de telemática electoral debería ser supervisado por las instituciones electorales *ad hoc*, lo que aumentaría su complejidad y funciones debiendo ser establecida una institucionalidad de monitoreo electoral-representativo de mayor envergadura a las actualmente existentes[66].

---

65 La e-democracia ha dejado de ser un instrumento estrictamente referente al voto electrónico para componer todo un sistema: e-voto, e-referéndum, e-iniciativa legislativa popular, e-revocación de cargos, e-disolución popular de las cámaras legislativas /o del gobierno, e-representante, e-Cámara, e-control, e-partido, e-deliberación (desarrolladas en Abadía, L., *Derechos políticos y sociedad de la información*, tesis doctoral, Univ. de Zaragoza, 2011; más sucintamente en *Mando a distancia. Herramientas digitales para la revolución democrática*, Manuscritos Editorial, 2011). Una referencia relevante en Behrouzi, M., *Democracy as the political empowerment of people: Direct-Deliberative e-Democracy*, Lexington Books, 2005.

66 Requeriría una probable constitucionalización de un Consejo Electoral de extracción representativa o mixta, de mayor envergadura que el actual sistema de juntas electorales; y una reordenación del sistema autonómico de control. Actualmente la regulación autonómica es minimalista concretada en capítulos o brevísimos títulos de las distintas leyes electores (v. gr., *LOREG*, Cap. 3, Título I; *Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Título II).

3. La ampliación de posibilidades del sistema electoral: el crecimiento institucional de la representación

En dos siglos de constitucionalismo la democracia representativa no sólo ha sido totalizante y excluyente respecto a una democracia participativa sino que además lo ha sido en la medida que se limitaba a la elección del poder legislativo y de la institucionalidad municipal; amén de la elección del premier del poder ejecutivo en los sistemas presidencialistas.

Es habitual escuchar el argumento por el cual no rompe el principio de separación de poderes el hecho de que las más altas instituciones de un Estado —y más exactamente las instituciones de control— sean elegidas por los otros poderes constituidos (*elegibilidad derivada*) ya que a su vez estos poderes constituidos poseen una legitimidad democrática previamente adquirida. Por lo tanto niegan el estatuto representativo directo (*elegibilidad directa*) a tan amplio elenco de altas instituciones, que poseen además las más esenciales funciones de control de los dos poderes (ejecutivo y legislativo) ya constituidos, y de toda la panoplia instrumental de los mismos como son los propios asambleístas, consejo de ministros, altos cargos o partidos políticos. Altas instituciones de control que en el caso de España (y de semejante manera en otros Estados) serían: Tribunal Constitucional, Consejo general del Poder Judicial/Tribunal Supremo, Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Fiscalía General y Consejo de Estado.

¿Por qué introducir esta temática en una reflexión sobre sistema electoral? Porque uno de los argumentos que más se considera para negar el estatuto representativo directo de dichas instituciones es la dificultad de instrumentalizar un sistema electoral de las mismas que sea creíble y "responsable".

Por ello sería muy sugerente que el debate sobre sistema electoral se abriera a la posibilidad de elegir a las altas instituciones de control de manera distinta al gregarismo electoral (elegibilidad derivada) desde los poderes constituidos. Se barajarían de manera intercambiable o mixta métodos tales como la elección directa, la elección gremial-sectorial, la insaculación

y el propio sistema de elegibilidad derivada ya sea directa o indirecta con opción de veto[67].

IV. UNA ISONOMÍA ELUDIDA: EQUILIBRIO Y CUALIFICACIÓN CÍVICA DEL SISTEMA ELECTORAL O DESVALORIZACIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS

Hasta aquí el listado de problemas en el que se debate el sistema electoral. Sistema electoral del que se hace imprescindible su contemplación omniscientemente creativa, como único canal para poder superar los ya mencionados problemas irreductibles de la representación democrática. La técnica electoral es determinante en la desvalorización política de unas opciones respecto a otras; pero no lo es menos el desequilibrio financiero o la instrumentalización comunicacional de un proceso. Como tampoco las aparentemente asépticas tramas burocráticas. Mucho menos se puede desatender el pilar sociológico de la cultura cívica absolutamente subdesarrollado en nuestras sociedades tecnológicamente avanzadas. Que la denominada democracia más grande del mundo mantenga un crónico abstencionismo de la mitad de su población amerita su señalamiento como suma del conjunto de perversiones enumerado, y cómo síntoma de la mejorable calidad en la que están instaladas las denominadas "democracias avanzadas" después de más de dos siglos de constitucionalismo, y de supuesta cultura democrática.

"Elegir cómo elegir" no es sólo un reto y una urgencia para España sino para la propia supervivencia del *telos democrático.*

67 Susceptible de un amplio campo de debate no sólo en torno a su elección sino a la temática de su estatuto institucional en torno a lo que deberían ser requisitos y condiciones de elegibilidad e incompatibilidad, con un sistema preceptivo pre-condicional curricular mucho más exigente y técnico, y con un sistema de incompatibilidad draconiano y excluyente respecto a actividad profesional, mercantil o financiera no sólo a presente sino a futuro. En este sentido, y como contrapeso, entraría en juego un estatuto institucional con primas que contemplarían perspectivas salariales generales, lapsos de permanencia muy extensos o permanentes y niveles especiales funcionariales. Una somera reflexión al respecto en Palacios, F., "Materiales sobre proceso constituyente estratégico y modelo constitucional alternativo", en Monereo, M., *et al.* (coord.), *Volver a mirarnos. Proceso constituyente y cambio constitucional para la España del siglo XXI*, El viejo topo, 2018, pp. 175-122 (cap. 3, "Institucionalidad y organicidad de control: sobre una novación civil popular del sistema").

NOTA SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES

Joaquín Urías Martínez
(Universidad de Sevilla)

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los derechos fundamentales en la Constitución no sólo viene a garantizar una serie de facultades específicas para los ciudadanos, sino que al mismo tiempo impone un sistema institucional específico que sirva de marco para el desarrollo armónico de esas libertades públicas. Ello impone una interpretación de los derechos en la que se realcen las sinergias e interacciones entre todos ellos, configurando un sistema coherente en el que todos ellos alcancen coordinadamente su máxima eficacia. Esta interdependencia resulta especialmente evidente al eaminar la relación existente entre la garantía de algunos derechos fundamentales y el ejercicio del derecho a la participación política (art. 23 CE). Así sucede notablemente con el derecho a transmitir y recibir libremente información veraz, reconocido en el artículo 20.1.d) y cuya trascendencia para la efectividad real de la democracia representativa es tal que no supone ninguna exageración mantener que ésta no resulta posible sin aquél.

Así lo viene reconociendo —referido a todo el precepto— el Tribunal Constitucional en términos inequívocos: "El art. 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política"[1]. Con ello se quiere destacar el carácter instrumental de la comunicación para dotar de contenido real al sistema democrático. El proceso por el que interactúan la libre comunicación y la democracia representativa tiene lugar en distintos niveles: el flujo de opiniones facilita la creación de un criterio propio electoral, a la vez que la información sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto permite el control ciudadano de los representantes políticos.

En este ámbito resulta especialmente trascendente el ejercicio del derecho de la información, en sus vertientes activa y pasiva, durante los períodos

1 Cfr. STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3.

electorales. En los momentos anteriores pero cercanos a un proceso electoral es lógico pensar que cobren importancia tanto el derecho de las distintas formaciones políticas concurrentes a transmitir sus propuestas y programas, como el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz acerca del funcionamiento de la sociedad. En la medida en que pueden influir en los resultados electorales, hay un mayor interés estatal en regular su ejercicio con el objetivo de asegurar las mejores condiciones posibles para el ejercicio del derecho de participación política. La finalidad es que el voto reflejado finalmente en las urnas represente de la mejor manera posible los valores y opiniones del cuerpo electoral y para ello es legítimo tanto evitar posibles mecanismos manipuladores como garantizar un conocimiento suficiente de la situación política real y las alternativas existentes. En palabras del Tribunal Constitucional, "los derechos de participación en los asuntos públicos (artículo 23.1, CE) y de acceso a los cargos públicos (artículo 23.2, CE)… poseen no sólo un contenido prestacional y una función de garantía de institutos políticos, como el de la opinión pública libre, sino también un contenido de derecho de libertad que se concreta, en lo que aquí interesa, en la posibilidad constitucionalmente protegida de ofrecer a los ciudadanos sin interferencias o intromisiones de los poderes públicos, los análisis de la realidad social, económica o política y las propuestas para transformarla que se consideren oportunas"[2].

Ello ha llevado a que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) regule entre sus contenidos la información electoral. Lo hace en la sección sexta de su capítulo VI, dedicada a la "utilización de medios de comunicación para la campaña electoral". En cuanto estas normas regulan el ejercicio de los derechos a la información (art. 20.1 CE) y la representación política (art. 23 CE) han de hacerlo necesariamente respetando el contenido esencial de ambos derechos. Al mismo tiempo, el legislador debe tender a optimizar la eficacia de ambos, teniendo en cuenta el objetivo de garantizar la veracidad de la voluntad expresada electoralmente.

Tradicionalmente, los partidos políticos han mostrado un especial interés en regular lo que se conoce como propaganda electoral. De hecho, la sección quinta del mismo Capítulo VI de la LOREG lleva por título el de "Propa-

2 Cfr. STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 8.

ganda y actos de campaña electoral". De su contenido parece deducirse que la propaganda electoral es el conjunto de medios empleados por las fuerzas políticas que concurren a las elecciones con el objeto de captar el voto ciudadano, especialmente durante la campaña electoral. En lo que se refiere a esta propaganda la intervención estatal tiene una legitimación diferente de la que rige en general para la publicidad. El valor de rango constitucional que la justifica no es la defensa de los consumidores y usuarios; ni siquiera, normalmente, la protección de la libre formación de la voluntad del cuerpo electoral que va a participar en un proceso, sino —en la mayor parte de los casos— un principio difuso de igualdad de armas de las distintas formaciones políticas a la hora de intentar conseguir el voto ciudadano. No se trata, por tanto, de orientar el consumo de bienes y productos sino de controlar la influencia que tienen las distintas formaciones que concurren en la formación de la opinión pública electoral.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN ELECTORAL EN LA LOREG

1. Espacios gratuitos de propaganda electoral en medios públicos

La LOREG dedica gran parte de su articulado sobre comunicación a la regulación al detalle de los espacios gratuitos de propaganda cedidos a los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores. La realidad, sin embargo, es que en la actualidad estos espacios de propaganda, en especial a través de la prensa, la radio y la televisión, tienen muy poca capacidad de influencia sobre el resultado final de las elecciones. Ello se debe de una parte a la evidente constancia de su finalidad propagandista, que redunda en la pérdida de cualquier apariencia de veracidad, y de otra a la irrupción de internet y las tecnologías anexas que permiten acceso individualizado a comunicaciones mucho más precisas y personalizadas por parte de las distintas opciones electorales.

En todo caso, nuestra ley electoral sigue centrándose en lo que se conoce como *derecho de antena*[3], esto es en la cesión de espacios gratuitos en los medios de titularidad pública. Se trata de un recurso con cierto arraigo y frecuente en países de nuestro entorno. En el caso de Portugal es incluso un derecho al que se le ha dado rango constitucional mediante su inclusión en el artículo 40.2 de al Constitución que establece que "en época de elecciones los partidos políticos concurrentes tendrán derecho a períodos de emisión regulares y equitativos". La LOREG hace suya la idea y establece un mecanismo que funciona exclusivamente durante la campaña electoral y que se extiende a todas las formaciones que concurren a las elecciones, a las que se les ofrecen "espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública" (art. 60 LOREG). La duración de estos espacios es proporcional, atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes y con preferencia —sobre todo en caso de colisión de diversos procesos electorales— a los resultados obtenidos en el espacio de emisión cubierto por cada medio de comunicación en cuestión. El tiempo atribuido de esta manera a cada formación aparece minuciosamente regulado en el artículo 64 LOREG con un tope mínimo de diez minutos para las formaciones que no concurrieron a las elecciones anteriores o no obtuvieron representación en ella.

El hecho de que también puedan beneficiarse de estos espacios todas las formaciones políticas, incluyendo a las que no hubieran obtenido representación en procesos electorales anteriores suele presentarse como un elemento que ha contribuido a la mayor movilidad del sistema de partidos[4], si bien es dudoso que realmente este formato de propaganda pueda tener ninguna influencia real en los resultados. En todo caso, lo que está fuera de discusión es que esta normativa ha llevado en ocasiones a que determinadas formaciones se presenten —o incluso se creen— con el único objetivo de acceder a este escaparate público, incluso de manera fraudulenta.

---

3 Sobre el tema, vid. E. GARCÍA LLOVET, "El derecho de antena y las campañas electorales", Revista de Derecho Político, núm. 25, 1987, pp. 151-181.

4 Cfr. María HOLGADO GONZÁLEZ, "Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 457-485.

En general, puede decirse que en este punto la regulación de la LOREG está seguramente desfasada tras el advenimiento de otras formas de comunicación con mayor incidencia electoral, si bien por ahora no parece que haya intención de acabar con estos espacios. En este sentido, resaltando su importancia, el acceso a los espacios gratuitos se ha querido ver como una especie de indemnización estatal por la prohibición de contratación de publicidad electoral[5]; sin embargo, resulta mucho más coherente entenderlo simplemente como una concretización del deber estatal de fomentar la participación electoral, derivado de la misma configuración democrática del Estado y del carácter institucional del artículo 23 CE[6]. No parece que pueda entenderse como una obligación emanante del artículo 20.3 CE en cuanto impone el acceso a los medios públicos de los grupos políticos y sociales significativos, pues este precepto está orientado a un acceso cotidiano que asegure el pluralismo intrínseco los medios públicos, evitando su parcialidad, antes que a asegurar la cesión de espacios de ningún tipo a tales grupos. De manera mucho más sencilla, es simplemente una tarea de fomento electoral equivalente a la obligación de los Ayuntamientos de ceder a las distintas candidaturas de forma gratuita espacios y lugares públicos para los actos de campaña (art. 54 LOREG). En este sentido, la cesión de espacios gratuitas no parece que sea contenido necesario de la legislación electoral impuesto directamente por la Constitución, si bien es coherente con la misma. Lo que llama la atención, sin embargo, sigue siendo que lo que de verdad puede servir para orientar el voto, que es la información política y electoral, apenas aparezca mencionado en la norma y cuando lo hace sea con tan poco nivel de detalle.

5 Cfr. José Luis MATEOS CRESPO, "La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España", en *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 75-102, 2017, p. 97.

6 Aunque sea a modo de *obiter dictum*, el ATC 346/1991, FJ2 afirma que "no puede ponerse en duda la importancia que el derecho de sufragio tiene en el sistema democrático (STC 23/1990, entre otras), por lo que los poderes públicos han de favorecer su ejercicio".

2. Posibilidad de pagar propaganda excepto en medios públicos y televisiones privadas

Siguiendo en el terreno de la publicidad electoral, la LOREG limita también las posibilidades de contratarla. El sistema vigente prohíbe la publicidad comprada en los medios públicos y en las televisiones privadas desde el momento en que se convocan elecciones. En cambio, los partidos y formaciones electorales pueden contratar libremente publicidad de cualquier tipo en prensa escrita, prensa digital, radios privadas y plataformas diversas.

El sentido de estas limitaciones no está claro. Puede pensarse que responde al deseo de fomentar la *igualdad de armas* entre las distintas formaciones políticas, intentando —junto a las medidas que limitan la financiación disponible para la campaña— que las distintas capacidades económicas no sean determinantes de los resultados electorales[7]. Así parece indicarlo el hecho de que en la reforma de la ley electoral de 2011 se extienda la prohibición de contratar publicidad, que sólo atañía a los medios públicos, incluyendo en ella también las emisoras de televisión privada. Se supone que las cadenas de televisión tienen una capacidad acrecentada de incidir sobre la percepción de la realidad del electorado, de modo que conviene excluir de ellas los actos propagandistas durante las campañas electorales. Si esta era la intención del legislador orgánico, lo cierto es que peca de cierta incoherencia tanto originaria como sobrevenida. En su formulación, parece que no responde a un análisis detallado de la capacidad de influencia de los distintos medios de comunicación, obviando por ejemplo el valor que tiene la radio para la formación de la opinión sosegada. Con el transcurso del tiempo, además, se hace evidente que tanto las redes sociales abiertas como los mecanismos de comunicación colectiva a través de internet ofrecen posibilidades de llegar al electorado mucho más eficaces que la televisión. En todos esos terrenos la distinta financiación de los distintos partidos y coaliciones resulta determinante del volumen de información recibido. En definitiva, puede decirse que la regulación se ha quedado obsoleta, aunque nunca ha sido mucho más que un intento de ponerle puertas al campo,

7 Sobre ello, vid. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161- 200.

cuyas mayores virtudes han sido la de evitar que el costoso acceso a las televisiones privadas durante una época hubiera marcado una diferencia realmente notable entre partidos en razón de sus recursos y, en general, la de reducir el flujo de mensajes electorales que recibe la ciudadanía durante la campaña electoral, permitiendo un mayor sosiego de los electores en el proceso de formación de su convencimiento y decisión.

III. LA REGULACIÓN VIGENTE DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL

1. La necesidad de un criterio restrictivo de información electoral

En principio resulta ciertamente chocante que a través de normas estatales se quiera incidir sobre los contenidos informativos que emiten medios de comunicación públicos o privados. La información constitucionalmente legítima sólo tiene el límite de su veracidad y relevancia pública. Sin embargo, en la medida en que —como el propio Tribunal Constitucional reconoce— la información siempre va mezclada con ciertas dosis de opinión, parece que el legislador ha querido introducir determinados mandatos tendentes a evitar que el sesgo opinativo de las informaciones pueda influir en la campaña electoral. Por lo que hace a la información, la LOREG apenas establece una serie de directrices y principios generales. Han sido desarrolladas en una instrucción de la Junta Electoral central que —sin embargo— ha venido a invertir los principios de la ley. En todo caso resulta evidente que la intervención legislativa sobre la información no puede, ni mucho menos, ser equivalente a la relativa a la propaganda. La publicidad electoral que hacen los partidos destinada a buscar sufragios tiene, en cuanto a su forma, una naturaleza similar a la de la publicidad. Esa naturaleza permite que los contenidos publicitarios —aunque en la medida en que incluyan la exteriorización de ideas con relevancia social gozan la misma intangibilidad que la libertad de expresión— puedan venir regulados en cuanto a su dimensión comercial mediante normas que establezcan su frecuencia, horarios o incluso contenidos prohibidos. Se trata de normas estatales destinadas a la protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que afectan tan

sólo a la manifestación externa de la publicidad como actividad comercial antes que expresiva.

Similar argumentación es aplicable a la propaganda electoral. En la medida en que busca conseguir el voto de los electores es susceptible de amplia regulación estatal en aras de proteger la libertad efectiva del ejercicio del derecho de sufragio. Estas limitaciones, evidentemente, se extienden tan sólo a la manera en que se puede exteriorizar esa faceta de pedir el voto (fechas, lugares, enfoques) pero en ningún caso abarca los contenidos políticos difundidos por las formaciones electorales, que no están sujetos a ningún control o regulación.

Frente a ello resulta que la información es, en sí misma, un derecho fundamental garantizado en el artículo 20. 1 d) CE. El contenido esencial intangible del derecho, en este caso, es el mero dar a conocer hechos noticiosos. Cualquier intervención estatal sobre qué hechos pueden contarse y cuáles no viene vetada por la Constitución, siendo equivalente a lo que sería para la libertad de expresión el intento de determinar la legitimidad de unas opiniones u otras. Por eso, del mismo modo que la mera transmisión de ideas —sin ninguna intención añadida— es inmune a toda regulación estatal[8], el Estado tampoco puede determinar la simple difusión de hechos veraces y noticiosos imponiendo o prohibiendo la difusión de determinadas noticias.

En realidad, el papel democrático electoral de la libertad de expresión es diferente al de la de información. Mediante el derecho a que circulen libremente opiniones políticas se asegura el acceso de la ciudadanía a las ofertas electorales y a los planteamientos ideológicos de cada partido político o agrupación de electores. En cambio, mediante la transmisión de hechos veraces, lo que la Constitución permite con carácter prioritario es el control del funcionamiento de la sociedad. Se trata, en este caso, de que la ciudadanía conozca los hechos. Especialmente los acontecimientos que suceden en la realidad y los datos que le permiten entender cómo funciona la sociedad y la gestión pública. Mientras que la libertad de expresión se centra en las ofertas electorales, la libertad de información enfoca preferentemente el resultado electoral y permite el control de los cargos públicos.

8 Cfr. STC 135/2009.

Esta delimitación podría hacer muy difícil, por su ilegitimidad constitucional, la imposición legal de contenidos informativos de ningún tipo. Los hechos veraces no pueden ser impuestos ni silenciados por el poder público. Así, parece necesario interpretar que el objetivo primordial de las normas de la LOREG sea la información relativa a los actos de promoción de las distintas opciones electorales. A esto sería a lo que la norma denomina *información electoral*. Abarcaría esencialmente la información tendente a transmitir ofertas electorales, sin cohibir la transmisión de informaciones que den a conocer hechos veraces que resulten relevantes para la ciudadanía, con independencia de que afecten a alguna de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones. Sólo así las normas sobre información en periodo electoral tienen sentido constitucional y permanecen en el ámbito constitucionalmente atribuido al legislador.

2. La *información electoral* en los medios públicos de comunicación

La regulación esencial de la materia aparece en el artículo 66 LOREG[9]. Se refiere tan sólo a las radios y las televisiones. En ellas hace una distinción suave entre medios públicos y privados, estableciendo un régimen que se presenta como diferenciado pero que en realidad viene a ser prácticamente idéntico para ambos tipos. Respecto a los medios públicos (en la actualidad, esencialmente radios y televisiones) se establecen unos principios que se extienden a toda la programación, no solamente a los espacios informativos ni a la información electoral, y que rigen en todo el periodo electoral, es decir desde la convocatoria misma de las elecciones. Estos principios, que

9 Art. 66. 1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.
2. Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente.

vienen apareciendo, de un modo u otro desde la versión de 1985 de la ley electoral son en la actualidad los siguientes:

-Pluralismo político y social

Las elecciones son un mecanismo para la reducción de la complejidad política social. Mediante el voto, la ciudadanía renuncia a plasmar en las instituciones representativas su visión personal de la política y designa para las tareas de dirección política de la sociedad a las personas presentadas por alguna de las formaciones políticas en liza. Este proceso de simplificación de la diversidad exige que sea posible, con carácter previo, el acceso al mayor número posible de opciones pues sólo así su decisión puede aparecer como realmente fundada. La simplificación de la realidad ha de producirse en el momento de elegir, pero no por imposibilidad de elegir. El principio de pluralismo conecta con esta idea, exigiendo que se dé cabida en los medios de comunicación a la información sobre el mayor número posible de opciones políticas[10], incluyendo tanto a las que obtuvieron representación en el proceso electoral anterior como a las que no. En este sentido, tiene estructura de mandato de optimización, y como tal exige que cualquier limitación a la información sobre una formación política concurrente a las elecciones venga justificada por el principio de proporcionalidad en sus tres manifestaciones clásicas. Así, los medios públicos deben estar en grado de argumentar debidamente la razonabilidad de cualquier exclusión porque fuera necesario, siempre que se hubiera adoptado de manera adecuada a los objetivos de la norma y con proporción entre las razones y los efectos de tal limitación. De esta manera, resultará difícil llegar a una conclusión que en ningún caso excluya totalmente la presencia en los espacios informativos de alguna de las candidaturas concurrentes a las elecciones.

Por lo demás, este mandato parece esconder una remisión directa del legislador al art. 20.3 CE, que establece que los medios de comunicación dependientes del Estado garantizarán el pluralismo. Sólo así puede entenderse la referencia al pluralismo *social*, que tiene lógica en el contexto y con

10 En el mismo sentido, Rosario GARCÍA MAHAMUT, Artemi RALLO LOMBARTE, "Neutralidad y pluralismo en los medios de comunicación en las campañas electorales. La reforma de la LOREG de 2011", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, p. 224.

los objetivos de ese precepto constitucional pero que resulta confuso en el marco de la regulación electoral. Su inclusión en esta ley podría lleva a pensar que no se trata tan sólo de dar cabida a diversidad ideológica y política, sino también a diversas visiones sobre cada uno de los aspectos de la vida, reflejando también en la información electoral las diversas posiciones defendidas por movimientos sociales. Esta interpretación carece de lógica en el contexto de lo que aquí se ha definido como información electoral —la referente a los actos públicos promocionales de las fuerzas políticas— de modo que resulta complicado atribuirle ninguna virtualidad jurídica.

-Igualdad

No es fácil entender la alusión que hace la LOREG a la igualdad, pues la lógica legal, basada en la proporcionalidad, parece excluir precisamente la igualdad total en las informaciones, al menos en lo que hace a su duración. Podría quizás reinterpretarse como referido al pluralismo, en el sentido de tratar con los mismos criterios a las diversas opciones políticas y sociales. Quedaría así convertido en un mandato genérico de no-discriminación, que impediría que a determinada formación política se la ponga en peor condición que al resto aplicándole criterios diferentes que los previstos para aquellas. De este modo, vendría a ser una garantía adicional de que, por ejemplo, una fuerza que concurre a las elecciones no va a ser excluida de las elecciones en aplicación de un criterio ideado exclusivamente para ella. Adicionalmente, el principio de igualdad podría tener eficacia en el terreno de la difusión informativa referida a colectivos sociales que puedan ser discriminados por razón de sexo, raza u orientación religiosa. Constituiría un mandato de promoción y fomento orientado a hacer efectiva la igualdad real de tales colectivos, conforme al art. 9.2 CE, mediante la remoción de los obstáculos que lo impiden.

-Proporcionalidad

La proporcionalidad es el mandato que más ha sido desarrollado por la Junta Electoral Central. Sin embargo, no aparece especialmente destacado en la LOREG. De hecho, su inclusión en el artículo 66 fue una novedad de la reforma de 2011, a pesar de la prolija normativa anterior emanada de la Junta Electoral Central. De manera genérica, parece ser que la idea es

que haya relación entre la presencia de las diversas opciones políticas en la programación general de los medios públicos y sus características propias. La ley, sin embargo, no señala si esta proporcionalidad ha de establecerse en relación con sus expectativas de voto, con los resultados efectivamente obtenidos en procesos electorales anteriores, con la implantación en el territorio o incluso con el interés informativo de sus actos de promoción. Incluso podría pensarse en una proporcionalidad interna en el seno de cada medio de comunicación que obligara a repartir las informaciones electorales adecuadamente en todas las franjas horarias y en diversos programas informativos. Así, falta en nuestra regulación legal una referencia a los elementos que pueden usarse como parámetro para la distribución de los contenidos informativos, al tiempo que no parece que se trate de una remisión al principio de proporcionalidad clásico, sino que en principio estamos ante un mandato genérico de distribución equitativa de la cantidad de información.

En la medida en que la ley electoral no establece una proporcionalidad matemática estricta ni da preminencia a este principio sobre los demás, parece que debiera, en esencia, entenderse como una orientación general destinada a excluir las coberturas informativas que desproporcionadamente den excesiva relevancia a determinadas opciones políticas en beneficio de otras. Como se verá, pese a esto la Junta Electoral Central ha ido más allá del mandato legal, optando por un sistema de proporcionalidad matemática estricta que sólo tiene en cuenta el parámetro de los resultados electorales inmediatamente anteriores. Así, la proporcionalidad que para el legislador sólo supone un principio equitativo más, incluido entre el resto de los que determinan la información electoral, en la práctica se ha convertido en el criterio definidor que impregna todo nuestro régimen de información electoral.

-Neutralidad informativa

La neutralidad informativa es una característica propia y definitoria de los medios públicos de comunicación en su configuración constitucional. El Estado, con todas sus instalaciones y recursos, es esencialmente neutral —tal y como se deriva del artículo 103.1 CE— sobre todo en periodo electoral, de modo que resulta obvia la prohibición de que sus medios de comunicación tomen partido a favor o en contra de cualesquiera opciones políticas,

en especial a la hora del ejercicio del derecho al voto. En este sentido, su inclusión en la ley electoral no parece aportar ninguna novedad jurídica, más allá de dejar sentado el principio de que la información que se proporcione no puede estar destinada a favorecer a ninguna opción política. De este modo, se facilita especialmente la posibilidad de que las respectivas juntas electorales repriman, a petición de parte, cualquier decisión de un medio de comunicación dependiente del Estado de favorecer o perjudicar a alguna formación política. El ejemplo más evidente de la virtualidad de este principio está relacionado con los debates televisados en los que se ha prohibido dejar un asiento vacío para destacar el rechazo de algún candidato a participar en el mismo. En esos casos se ha entendido que esta manera de destacar negativamente la decisión de una fuerza política respecto a algo que no es una obligación legal sólo busca perjudicar electoralmente a dicha fuerza, rompiendo así el necesario principio de neutralidad[11]. Constituye así un reconocimiento de legitimación para impugnar, que debe ponerse en relación con la provisión del artículo 66 LOREG de que las decisiones de la dirección de los medios de comunicación públicos son recurribles ante la Junta Electoral.

3. Las obligaciones de los medios privados

El artículo 66 LOREG se refiere a *las emisoras* de titularidad privada. Esta referencia parece extenderse tanto a las radios como a las televisiones, puesto que adicionalmente se establecen también una serie de principios dirigidos exclusivamente a las televisiones privadas. La especial atención que presta el texto legislativo al fenómeno televisivo se corresponde con los datos que demuestran que es el principal medio a través del que los electores se informan de cara a las elecciones[12]. La inclusión, en cambio, de las emisoras de radio no tiene ningún respaldo sociológico en la medida en que parece que es mayor la influencia electoral de la prensa escrita que de la radiofónica. Pese a ello, no hay ninguna norma en la ley electoral destinada a regular

11 Vid. STS de 10 de octubre de 2000 y las decisiones de la JEC allí impugnadas.

12 Vid. los datos del CIS recogidos por María HOLGADO, *op. cit.*, p. 466, que señalan que en las elecciones de 2016 más de la mitad de la ciudadanía recurrió a la televisión para informarse de cara a las elecciones.

la información electoral escrita, tanto impresa como a través de internet, como sí la hay referente a las radios.

En concreto, se les impone a las radios y televisiones privadas el deber de respetar los principios de pluralismo e igualdad. El de pluralismo ya se ha visto que se concreta en un mandato de optimización de la presencia de opciones diversas. En su aplicación a los medios privados cabe imaginar que estos pueden oponer las particularidades derivadas de su línea editorial como un elemento que, sin anularlo por completo, condicione el pluralismo. En cuanto a la igualdad, se trata de un mecanismo presente en la práctica totalidad de sistemas de derecho comparado, incluidos los más liberales como el estadounidense: se trata de que no se discrimine específicamente a ninguna formación política aplicándole reglas diferentes de las rigen para el resto.

Dado que los medios privados de comunicación son empresas de tendencia que tienen el derecho a tener una línea editorial concreta, producto de opciones ideológicas de sus propietarios o promotores, la aplicación de los principios señalados deberá hacerse en todo caso teniendo en cuenta las particularidades derivadas del respeto a este legítimo pronunciamiento ideológico. Cabe así imaginar que una emisora privada de comunicación decida no dar relevancia, por ejemplo, a opciones electorales que considere autoritarias, populistas o totalitaristas argumentando que su línea editorial le impide dar difusión a ese tipo de ideologías. Este es el sentido que tiene el que no les sean aplicables los principios de neutralidad y proporcionalidad. La neutralidad se opone intrínsecamente al derecho de los medios privados a orientar sus informaciones conforme a la propia ideología o sistema de valores. La proporcionalidad, por su parte, viene a excluir en cierto modo del ámbito de decisión de la dirección del medio la decisión sobre la relevancia informativa otorgada a distintas opciones electorales. Por lo demás, la *vis expansiva* de la línea editorial de cada emisora privada, vinculada estrechamente con su derecho a la libertad ideológica conforme al artículo 16 CE, viene a quitar virtualidad práctica a los mandatos de pluralismo y de igualdad, que no pueden implicar realmente más que un modo específico de argumentar las decisiones informativas en periodo electoral.

Mayor eficacia pueden tener, frente a ello, las provisiones específicas aplicables a los debates electorales que se emitan a través de emisoras privadas de televisión. En este caso la ley impone los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa. Es importante señalar que se trata de directrices que no son aplicables a las entrevistas u otros formatos informativos sino exclusivamente a los debates. En cuanto a su contenido concreto parece que la neutralidad debe concretarse en que en el transcurso de los debates la cadena televisiva, y en su nombre el periodista nombrado para moderar, no pueden tomar partido a favor de una de las opciones electorales presentes. En este sentido hay que destacar la importancia de esta única previsión legal referida a los debates electorales: el legislador orgánico asume el valor de los debates para la formación del convencimiento de los electores. Se trata de una confrontación directa entre candidatos que permite al cuerpo electoral hacerse una idea de la ideología y capacidad de cada uno de ellos de cara a desempeñar las tareas para las que se presentan. El legislador considera —razonablemente— que esa fuerza para inclinar el voto de los espectadores debe derivarse directamente de las respuestas, propuestas y habilidades de los distintos candidatos sin que el medio de comunicación pueda interferir en este proceso. Se garantiza, por tanto, la correlación directa entre la decisión del posible votante y la actuación de cada candidato en el debate, sin que la tendencia informativa del medio pueda tergiversar esta relación anteponiendo el enfoque ideológico a la capacidad real demostrada por quienes debaten.

Más complicaciones implica identificar los efectos del principio de proporcionalidad en esta materia. Partiendo de la tendencia latente en nuestra ley electoral de dar prevalencia al sentido matemático de la expresión sobre el principio jurídico de proporcionalidad, cabe pensar que de lo que se trata aquí es de imponer una relación de algún tipo entre los partidos o formaciones electorales seleccionados para participar en el debate y los resultados obtenidos o previsibles. Sin embargo, el precepto legal no impone unas normas específicas, y difícilmente podría hacerlo. Cabe imaginar una diversa tipología de debates, asumiendo que en la práctica es difícil que en todos ellos estén siempre presentes todos los partidos concurrentes. Así el principio de proporcionalidad tendría la virtualidad de obligar a que, sea cuál sea la combinación elegida en cada momento la selección de las fuerzas políticas participantes no se haga prescindiendo totalmente de cualquier referencia a su importancia social deducida principalmente de los resultados de otras

elecciones anteriores, pero eventualmente también de otros datos como las encuestas, implantación, etc.

IV. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA POR LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

1. El ámbito de aplicación de la instrucción de la JEC

Como se ha visto, las previsiones de la ley son extremadamente parcas, de una manera tal que no es posible una aplicación directa de su literalidad. Ello justifica que la Junta Electoral Central inmediatamente tras la aprobación de la reforma dictara instrucciones de carácter general que concretaran las previsiones legislativas y que sirvieran como guían para los operadores electorales así como para las decisiones concretas de las juntas electorales en los litigios que se les sometan. Por ello dictó la instrucción 4/2011[13], luego completada con la 1/2015 entre otras. Con ella se viene a sustituir otra normativa anterior similar emanada también de la misma Junta conforme a la legislación entonces en vigor.

La competencia de la Junta Electoral Central para dictar resoluciones de carácter general que aclaran la Ley viene prevista en la propia LOREG. El rango y la naturaleza jurídica de estas disposiciones ha venido siendo discutido por la doctrina. Legalmente es indudable que son "de obligado cumplimiento para las demás juntas electorales" y tienen función y estructura de reglamento[14]. No parece que pueda defenderse que tengan rango de ley, con la problemática que ello conlleva en especial a la vista de la disposición adicional primera de la LOREG que establece —con dudosa legitimidad constitucional— la aplicabilidad de su artículo 66 a las elecciones a asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En este sentido hay que

13 Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral, BOE núm. 74 de 28 de marzo de 2011.

14 Vid. Pablo FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central: la libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 187 y ss.

recordar que el artículo 148.1.1ª CE atribuye a las comunidades autónomas la competencia para regular sus instituciones de autogobierno, que se ejercerá dentro del marco de lo que sea la regulación directa del ejercicio del derecho de sufragio del artículo 23 CE y respetando la competencia estatal para las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos[15]. Estas limitaciones se extienden al texto de la LOREG pero no necesariamente a su desarrollo autónomo por parte de la Junta Electoral, en especial a la vista de que ésta ha establecido un régimen que no viene en la ley. Así, ante la parquedad de la norma legislativa, hay que entender que la legislación autonómica de desarrollo puede establecer concreciones de la misma diferentes a las operadas por la Junta Electoral Central que sólo son aplicables a las elecciones autonómicas de manera subsidiaria en la medida en que no se opongan a las leyes autonómicas.

2. El mecanismo establecido por la instrucción de la JEC

Por lo que hace a los medios públicos, el sistema de la Instrucción 4/2011 descansa sobre la obligación de éstos de aprobar planes de cobertura para cada proceso electoral. Los planes de cobertura vienen aprobados normalmente por el Consejo de Administración de la emisora pública o, en su defecto, por su órgano máximo de gobierno. Nada dice la instrucción sobre su modo de elaboración, desde el momento mismo de la convocatoria electoral, y ello ha llevado en la práctica a que los consejos informativos, allí donde existen, reclamen su participación. El plan de cobertura debe recoger la planificación de la emisora para informar sobre el proceso electoral. Debe recoger tanto los distintos espacios de información sobre actos electorales que se insertarán en los informativos habituales de la cadena, como la existencia de programación especial destinada a dar seguimiento de las propuestas de los partidos y noticias electorales, la previsión sobre entrevistas con candidatos de distintas formaciones y, eventualmente, la tipología y programación de debates planificados. El plan de cobertura debe ser sometido a la junta electoral correspondiente para su aprobación y puede ser impugnado ante la misma por las fuerzas políticas concurrentes al proceso electoral en cuestión.

15 Sobre ello, Joan OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, IEA, Barcelona, 2011, p. 59 y ss.

A la Junta corresponde en primer lugar controlar que el plan efectivamente respeta los principios consignados en la propia instrucción. En este sentido, la Junta Electoral Central ha venido a incluir un criterio de proporcionalidad estricta y matemática en cuanto al reparto de los tiempos dedicados a cada formación política concurrente que en ningún momento aparece en la propia ley que —como se ha dicho— se limita a mencionar de manera genérica el principio de proporcionalidad. En concreto, la instrucción determina que la duración de la información dedicada a cada formación política durante la campaña electoral "se ajustará proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio y se emitirá de conformidad con los criterios previamente acordados en los planes de cobertura informativa, y, en su defecto, aplicando el criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones". Hay que destacar que la Instrucción de la JEC utiliza el criterio de haber obtenido *representación* para definir las fuerzas políticas cuyos actos electoralistas deben ser cubiertos, excluyendo de la información obligatoria a numerosas formaciones políticas que habiendo obtenido un número significativo de votos no lograron representación alguna. Se trata de una innovación que no puede deducirse en ningún momento del texto del art. 66 LOREG y que, nuevamente, ha sido creada *motu proprio* por la junta electoral, sin base legal suficiente. En cuanto al orden y la proporcionalidad del tiempo de cobertura informativa dado a cada formación, en cambio, habla de *resultados*, permitiendo así que cada medio de comunicación elija libremente si organiza el reparto en función de los votos o de la representación obtenida. En todo caso, esta prescripción se aplica a toda la información electoral de las cadenas públicas. Adicionalmente, se añade una regla matemática conforme a la cual el tiempo de cobertura de los actos electorales de las candidaturas que no obtuvieron representación en la elección justamente anterior correspondiente nunca podrá superar al que se consagre a la candidatura que menor representación hubiera conseguido.

De este modo, aunque la ley sólo habla de principios generales, la Junta Electoral ha venido a imponer a los medios de comunicación un reparto minutado y controlado de la información electoral que excluye todo criterio profesional y que pretende que la cantidad de información a la que tenga acceso el cuerpo electoral sea proporcional a sus resultados en elecciones similares anteriores.

Frente al tenor literal de esta normativa, por parte de asociaciones profesionales de periodistas se ha planteado en numerosas ocasiones la posible colisión entre este principio de proporcionalidad estricta y la libertad de información consagrada en el artículo 20 CE[16]. En alguna ocasión incluso se ha intentado promover la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo contra el artículo 66 LOREG fundado en este motivo, lo que fue rechazado por la titular de la institución que entendió —razonablemente— que el precepto legal sólo muy relativamente incidía sobre el derecho a la información mediante la mera enumeración de principios orientadores.

Como antes se ha apuntado, la aparente antinomia entre la instrucción de la Junta Electoral Central y el artículo 20.1.d) CE sólo puede resolverse estableciendo claramente la diferencia entre la información sobre los actos de promoción electoral y el resto de contenidos informativos que puedan afectar a las fuerzas políticas contendientes. El respeto a la libertad de información permite restringir los tiempos informativos dedicados a la difusión de mensajes apologéticos de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores orientados directa o indirectamente a obtener el voto de los ciudadanos. En esos casos suele ser de aplicación a los espacios informativos la teoría del *reportaje neutral*, conforme al cual el medio deja de ser responsable de tales contenidos, que sólo son atribuibles a quienes los emitieron en primera instancia[17]. Así, lo que la Ley y la Junta Electoral Central vienen a limitar no son contenidos estrictamente informativos, sino la reproducción de mensajes partidistas tendentes a convencer al electorado[18].

Por esa misma razón, resultaría contrario al tenor literal del artículo 20.1 d) CE el extender a otros contenidos puramente informativos las mismas limitaciones basadas en la estricta proporcionalidad temporal de la cobertura

16 Vid. Sobre todo los sucesivos manifiestos del Colegio de Periodistas de Cataluña (www.periodistes.cat), la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (www.fape.es) y del Consejo de Informativos de RTVE (www.consejoinformativostve.es). También la resolución Resolución 150/2015 del defensor del pueblo (Síndic de Greuges) de Cataluña.

17 Así, STC 76/2002, de 8 de abril, FJ 3.

18 Así se deduce también, por ejemplo, de los Acuerdos 714 y 715/2011, de 16 de noviembre y 602/2015, de 17 de diciembre de la JEC en los que reconoce que no tiene competencia para sustituir el criterio profesional de los profesionales de la información en lo que se refiere a la información general en período electoral.

con los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior. Si los miembros de un partido político participan en hechos noticiosos durante el proceso electoral, la información relativa a tales hechos no estará sometida al régimen de la Instrucción 4/2011 de la Junta Electoral Central. El ejemplo más evidente de ello es que si el candidato de un partido sufre un hecho luctuoso, los medios públicos de comunicación pueden informar de ello con la duración que requiera conforme a criterios estrictamente profesionales, sin sujeción a proporcionalidad alguna. Las normas de la LOREG referidas a información electoral y su desarrollo a través de la Instrucción 4/2011 de la JEC sólo son de aplicación, por tanto, a la difusión de mensajes políticos de carácter electoralista. Ésta es sin duda la intención de la referida instrucción cuando limita este reglaje detallado tan sólo a la información "relativa a la campaña electoral".

3. La extensión de la información a partidos sin representación

La regulación matemática de los tiempos dedicados a la información electoral en los medios públicos de comunicación se vuelve aún más milimétrica a partir de la Instrucción 1/2015 de la Junta Electoral Central, que viene a añadir el concepto de *grupo político significativo*. Se trata así de dar cobertura a las llamadas formaciones políticas emergentes, surgidas o crecidas con posterioridad al último proceso electoral del mismo tipo inmediatamente anterior. La instrucción los define como aquellos grupos que pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 % de los votos válidos emitidos.

De esta manera se establece un sistema de tres niveles en el que las candidaturas se clasifican de manera decreciente, atribuyéndosele necesariamente a cada uno una representación inferior a la del nivel preferente. La inclusión en una u otra categoría se hace siempre con el criterio de la representación efectivamente obtenida y no con el de los votos conseguidos. En primer lugar, están las candidaturas que se presentaron a las elecciones similares justamente anteriores y obtuvieron representación. Dentro de esta categoría se aplica el reparto proporcional de los tiempos de cobertura al que se hizo mención en el apartado anterior. En segundo lugar, se colocarían los emergentes grupos políticos significativos, identificados a partir de la barrera del cinco por ciento

en otras elecciones recientes. El tercero, lo forman las candidaturas completamente nuevas o aquellas que, con independencia de los votos recibidos, no consiguieron ninguna representación.

Por lo que hace a la aplicación de la proporcionalidad a los debates electorales, debe tenerse en cuenta todo el cuerpo de decisiones anteriores de la Junta Electoral Central así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada con ocasión de los recursos presentados contra aquéllas. En ese sentido, cabe justificar en criterios informativos amparados por el artículo 20 CE la decisión de invitar a los debates electorales tan sólo a algunos de los candidatos, pero los elegidos deben serlo en relación a los resultados obtenidos en las elecciones similares inmediatamente anteriores[19]. Así, cabe organizar un debate entre las dos fuerzas mayoritarias, o entre las cuatro con más representación. Cuando eso sucede, se reconoce también una especie de "derecho de compensación", de tal forma que el principio de proporcionalidad (esta vez entendido en sentido jurídico, no matemático) obligaría a dar una relevancia informativa compensatoria, calculada en razón de su representatividad, a las fuerzas políticas excluidas de los debates.

En cuanto al régimen de las emisoras privadas de radio y televisión, es necesario destacar que las reglas de la Instrucción 4/2011 no pueden serles aplicadas sin más por entrar en juego respecto a ellas otra serie de derechos fundamentales, en especial el de la libertad de empresa[20]. Así, en principio, no se les impone la obligación de elaborar y presentar planes de cobertura para el control previo de sus emisiones informativas pero sí que resulta posible un control represivo, mediante la reclamación ante las juntas electorales de los contenidos efectivamente emitidos por ellas. En este punto la Instrucción 4/2011 de la Junta Electoral Central viene a introducir pocas novedades frente al texto del artículo 66.2 LOREG. Tan sólo establece una concretización del principio de proporcionalidad en lo que afecta a las televisiones privadas, estableciendo que las candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones no podrán recibir una cobertura informativa mayor que las formaciones políticas que sí obtuvieron

19 Vid. La STS de 13 de febrero de 1996.

20 Sobre esto, vid. Pablo SANTAOLAYA , "Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales", en Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 24, p. 274 y ss.

representación en las elecciones equivalentes justo anteriores. La mencionada concurrencia del derecho a la libertad de empresa, plasmado en el ideario que define la línea editorial de cada medio de comunicación privado, puede llegar a provocar dudas sobre la legitimidad de este límite que, sin embargo, no evita que se reflejen informaciones electorales sobre partidos o coaliciones nuevos, sino que se les dé un tiempo de cobertura desproporcionado.

V. CUESTIONES PENDIENTES PARA LA REFORMA ELECTORAL

La principal deficiencia del sistema vigente de regulación de la información electoral es, precisamente, su desregulación. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General ha renunciado a establecer el régimen jurídico específico de la información, que en su defecto ha sido establecido por la Junta Electoral Central que, como se ha visto, ha ido mucho más allá de la habilitación que le concede la ley. En un sistema basado en la seguridad jurídica y que resulte conforme a la reserva de ley del artículo 53.1 CE sobre la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales e incluso con la reserva de Ley Orgánica contenida para ello en el art. 81 CE no hay lugar para instrucciones creativas de la Junta Electoral Central de este tipo. Las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales a la participación política (art. 23 CE), a la libertad de información (art. 20.1.d CE) y a la libertad de empresa (art. 38 CE) no puede quedar en manos de un órgano destinado esencialmente a vigilar la regularidad del proceso electoral y que carece de la legitimidad constitucional del legislador orgánico. De ese modo, se impone la recuperación por parte de la LOREG de su cometido constitucional, acabando con esta anomalía tan ajena a nuestro ordenamiento jurídico.

En lo que hace al contenido concreto de las prescripciones sobre el tema aquí tratado, la mayor urgencia en estos momentos es la definición clara del término *información electoral*. Aunque de las resoluciones dictadas por la JEC puede deducirse un concepto constitucionalmente aceptable del mismo, es necesario definirlo con carácter general. Así, se impone aclarar que las prescripciones de la Ley Electoral sobre proporcionalidad, orden y reparto de tiempos no son aplicables a la información general emitida por los medios de comunicación públicos o privados, que está regulada exclusivamente por los

criterios profesionales de veracidad y relevancia pública establecidos por la Constitución. Ni siquiera en los casos en los que esta información se refiera a candidatos o candidaturas concurrentes a un proceso electoral. Bien al contrario, la necesaria determinación legal del concepto de *información electoral* debe reducirlo a las informaciones que dan cuenta de los actos electoralistas de las formaciones políticas con los que éstas buscan convencer a la ciudadanía desde el momento de la convocatoria electoral para de manera directa o indirecta conseguir sus votos.

Finalmente, en este ámbito es especialmente necesario revisar la declaración general de que el artículo 66 LOREG es de aplicación a las elecciones autonómicas. El ejercicio por parte del Estado de la competencia incluida en el artículo 149.1.1ª CE debe realizarse a partir del principio de autocontención, permitiendo a las asambleas parlamentarias autonómicas un margen suficiente para su desarrollo adaptado a la realidad de cada Comunidad Autónoma y al ejercicio de su autogobierno. Así, puede resultar coherente con el reparto constitucional de competencias la fijación de unos principios generales sobre información electoral, pero en ningún caso lo será la concreción detallada de normas de reparto proporcional de la cobertura informativa por lo que hace a sus destinatarios mediáticos, a las formaciones políticas afectadas y a la proporcionalidad de tiempos o al orden de presentación. La correcta articulación entre las competencias estatales y autonómicas en materia electoral sigue siendo, en este punto, una asignatura pendiente de nuestro sistema político.

EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: ANÁLISIS, PROPORCIONALIDAD Y PROPUESTAS DE MEJORA

Silvia Soriano Moreno
(Universidad de Extremadura)

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema electoral español ha sido un debate recurrente a lo largo de los años, tanto en el ámbito académico como en el político. Sabemos que todos los elementos que configuran un sistema electoral son determinantes en los resultados que se obtienen y que la modificación de cualquiera de ellos variaría estos resultados y afectaría, de hecho, al sistema político en su conjunto. Dentro de estos debates, las posturas más recurrentes lo han sido de cara a la introducción de elementos de mejora de la proporcionalidad del sistema electoral. En el ámbito político, este tipo de propuestas han sido comunes entre los partidos políticos que se han visto más perjudicados por los elementos que configuran el sistema electoral[1].

Este debate en torno a los elementos de mejora ha venido acompañado por otro referido a si el aumento de la proporcionalidad que pudiera resultar de las modificaciones del sistema implicaría un problema para la estabilidad de los gobiernos resultantes[2]. En este sentido, si atendemos a la composición de los Gobiernos estatales desde la aprobación de la Constitución de 1978 se da la circunstancia de que los mismos han estado compuestos por un solo partido político, ya que la configuración del Congreso de los Diputados en cada legislatura así lo ha permitido[3]. Este turnismo bipartidista ha sido consecuencia, entre otros factores, de un sistema electoral planteado para lograr la citada estabilidad en los gobiernos, y ha dado lugar a una práctica política institucional poco acostumbrada a los acuerdos entre formaciones, siendo aún el español uno de los pocos gobiernos de los Estados Miembros de la Unión

1 Por ejemplo, Izquierda Unida lleva recogiendo propuestas en este sentido desde las primeras Elecciones Generales a las que concurrió en 1986. Se puede revisar el histórico de sus programas electorales en http://www.izquierda-unida.es/taxonomy/term/52 [última consulta 20/04/2018].

2 Sobre este debate, por ejemplo, ver BILBAO ARRESE, J. M., "Ley electoral y sistema de partidos en España", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 85, julio-septiembre 1994, págs. 313-321.

3 Un análisis de los efectos que ha venido produciendo el sistema electoral en CASTELLÀ ANDREU, J.M., "Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas", *Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de Derecho Constitucional*, nº 27, julio-diciembre 2012, págs. 73-103.

Europea compuesto por una sola formación política[4] y único en el que nunca ha gobernado una coalición.

Sin embargo, este tradicional panorama parece haber cambiado desde las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015. Desde entonces, y a grandes rasgos, se han formado cuatro grandes Grupos Parlamentarios, investiduras fallidas a la Presidencia del Gobierno, unas nuevas Elecciones Generales el 26 de junio de 2016[5] y dos mociones de censura, una de ellas prosperada, que ha dado lugar a un cambio de Gobierno.

Este nuevo panorama nos hace pensar que estamos asistiendo a una modificación del sistema de partidos operante en España[6]. Aunque haya que esperar al futuro para observar si este cambio se implementa efectivamente u obedece a una situación coyuntural, la realidad es que los hechos apuntados ocurridos desde el año 2015 nos pueden hacer hablar del paso de un sistema bipartidista a un pluralismo moderado[7]. A pesar de que este análisis politológico no es el que nos ocupa aquí, sí tiene importancia de cara a la introducción de la cuestión por, principalmente, tres razones: en primer lugar, ser conscientes que se ha llegado a esta situación a pesar del actual sistema electoral que favorece al bipartidismo; en segundo lugar, porque los debates en torno a la necesidad de reforzar la estabilidad gubernamental se están dando debido a los acontecimientos ocurridos; y, en tercer lugar, porque estas nuevas fuerzas políticas con fuerte implantación parlamentaria son las que mayoritariamente

---

4 Actualmente en la Unión Europea sólo España, Chipre, Malta e Irlanda cuentan con Gobiernos compuestos por un solo partido político (también Portugal, aunque con expreso apoyo externo, y Reino Unido, como consecuencia lógica de su sistema electoral y político que no ha impedido que haya habido coaliciones en su historia (1940 y 2010)). Información actualizada recopilada por la Fundación CIDOB, disponible en https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/cuales_son_los_gobiernos_de_la_ue_partidos_coaliciones_primeros_ministros [última consulta 2/7/2018].

5 Se puede encontrar un análisis de este iter en BLANCO VALDÉS, R.L., "El año que vivimos peligrosamente: del bipartismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, enero-abril 2017, págs. 63-96.

6 Sobre esto, también en SÁNCHEZ MUÑOZ, O., "El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, págs. 237-260.

7 Esta afirmación se basa en la tipología definida en SARTORI, G., *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 157 y ss.

están reclamando una modificación de un sistema electoral del que se saben perjudicadas.

Con ello, lo que se pretende en este análisis es considerar las posibles modificaciones del sistema electoral de cara a aumentar la proporcionalidad del modelo. Aunque hay otros elementos a tener en cuenta de cara a mejorar el sistema electoral, tales como la elaboración de las listas electorales —y las consiguientes consecuencias para la democracia interna de los partidos y la realidad actual del mandato imperativo—, el voto para las personas residentes en el exterior, la mejora en los resultados paritarios del sistema en cuanto a representación de hombres y mujeres, o la accesibilidad al sistema para las personas con discapacidad, entre otros, en esta ocasión centraremos el análisis exclusivamente en las propuestas de mejora de la proporcionalidad y representatividad del sistema electoral. Para ello será necesario determinar la proporcionalidad resultante del modelo actual, las modificaciones que se proponen y la proporcionalidad resultante de los cambios. Aunque se determinará concretamente el análisis planteado más adelante, conviene aclarar que el análisis propuesto se basará exclusivamente en el sistema electoral del Congreso de los Diputados.

II. ELEMENTOS ACTUALES DEL SISTEMA ELECTORAL

Antes de analizar las posibles modificaciones que pudieran introducirse al sistema, conviene recordar los elementos que configuran el actual sistema electoral que opera en las elecciones al Congreso de los Diputados.

Establece el artículo 68 CE que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 escaños, determinando para su elección el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Además, que la circunscripción electoral será la provincia, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población, salvo en el caso de Ceuta y Melilla que estarán representadas cada una de ellas por un escaño. Finalmente, exige la Constitución la atención a criterios de representación proporcional. Básicamente, los mismos criterios ya recogidos en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (en adelante LRP) y aprobados por las Cortes franquistas en 1976.

Con esta base constitucional ha sido la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) la que ha venido a concretar los elementos del sistema. Estos elementos vienen a repetir los escogidos por el Gobierno para el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (en adelante RDLNE) que determinó los criterios para las elecciones de junio de ese año.

La concreción de los escaños del Congreso de los Diputados se establece en el artículo 162.1 LOREG que, como ya lo hiciera la Disposición Transitoria Primera de la LRP, fija en 350 el número de escaños a repartir. Durante la tramitación parlamentaria de la Ley se plantearon enmiendas para elevar este número hasta el máximo permitido por la Constitución que no prosperaron gracias al acuerdo de los dos grupos mayoritarios[8].

El artículo 162.2 de la LOREG fija por su parte el mínimo constitucional exigido para cada circunscripción en dos escaños —sin olvidar el único asignado a Ceuta y a Melilla—. El apartado tercero de este artículo establece el sistema de reparto de los 248 escaños restantes atendiendo a la población de cada circunscripción. Las cifras determinadas por este artículo para este reparto de escaños hacen referencia a la población de las circunscripciones, no al censo electoral efectivo, lo cual también es una opción del legislador a tener en cuenta ya que cuanto mayor es la población de la circunscripción, mayor resulta el déficit de representación[9]. Esta concreción de dos escaños asignados como representación mínima inicial para cada circunscripción —salvo Ceuta y Melilla— recoge también la previsión determinada por el RDLNE que aclaraba en el apartado IV de su Preámbulo que "se ha considerado conveniente asegurar un número inicial de dos Diputados por provincia y dividir el resto de los Diputados en función de la población".

Para cerrar el modelo, se fija la fórmula matemática de reparto de escaños. El artículo 163 de la LOREG explica las reglas de asignación de escaños según

8 GARROTE DE MARCOS, M., "El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 36, enero-abril 2009, pág. 99.

9 PENADÉS, A. Y SANTIUSTE, S., "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 32, julio 2013, pág. 93.

la fórmula D'Hondt y la barrera electoral del 3%, siendo este artículo prácticamente idéntico al que determinaba el RDLNE en su artículo 20 que ya justificaba en el apartado IV de su Preámbulo su elección por cuanto "supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias. A esta misma finalidad, responde la exclusión en la atribución de escaños de aquellas listas de candidatos que no hubieran obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos emitidos en la circunscripción". Con ello, queda claro que el objetivo del legislador es, precisamente, evitar un posible fraccionamiento de los resultados o, lo que es lo mismo, la proporcionalidad de los mismos. Aunque durante la elaboración de la LOREG también se plantearon enmiendas de cara a la determinación de una fórmula electoral diferente que aportara más proporcionalidad, de nuevo, el acuerdo de los grupos mayoritarios lo impidió[10].

Cabe mencionar finalmente que los artículos 169 y 172 de la LOREG establecen que las listas de las candidaturas serán por el sistema denominado de listas cerradas y bloqueadas, tal y como también hizo el artículo 20 del RDLNE. Aunque este elemento del sistema no tiene un impacto directo en la proporcionalidad —o no— del sistema desde el punto de vista cuantitativo, sí es importante mencionarlo, por los efectos que genera para la legitimidad del sistema, la democracia interna de los partidos, la realidad del mandato imperativo y la responsabilidad de los cargos electos[11].

10 GARROTE DE MARCOS, M., "El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados", *Op. Cit.*, pág. 100.

11 PRESNO LINERA, M.A., "Régimen electoral (<maquiavélico>) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, mayo-agosto 2015, págs. 13-48; y GUILLÉN LÓPEZ, E., "El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92, mayo-agosto 2011, págs. 203 y ss.

III. PROPUESTAS DE REFORMA

De entre las variadas propuestas de reforma del sistema electoral de cara a lograr mejorar su proporcionalidad se hace necesario acotar el objeto de las que analizaremos a continuación.

Informe del Consejo de Estado de 2009

Con fecha de 24 de febrero de 2009, la Comisión de Estudios del Consejo de Estado aprobó el "Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General"[12], el cual fue encomendado por el Gobierno el 27 de junio de 2008. Este Informe se solicitó con el objetivo de analizar las propuestas de reforma de la legislación electoral que habían sido formuladas por las distintas fuerzas políticas o sugeridas por la doctrina especializada. Así, el Informe agrupa su análisis en seis grandes bloques: la posible ampliación del derecho de sufragio de las personas extranjeras residentes en España; el perfeccionamiento del sistema para el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los españoles y las españolas residentes en el extranjero; el posible incremento de la proporcionalidad del sistema seguido para las elecciones a las Cortes Generales y ampliación de las opciones ofrecidas a los electores y electoras; la posibilidad de creación de circunscripciones de ámbito subestatal para las elecciones al Parlamento Europeo; posibles modificaciones en el sistema de las elecciones locales y en particular del sistema de elección de alcaldías; y, finalmente, otras cuestiones como la corrección de algunos defectos percibidos en las normas que regulan la confección del censo electoral y las campañas electorales, a fin de prevenir posibles fraudes o situaciones de desigualdad entre los partidos participantes, o la utilización de nuevas tecnologías[13].

De todas estas cuestiones, recogeremos los resultados del apartado IV del Informe que, tal y como estamos analizando ahora, recoge las posibles mejoras de la proporcionalidad del sistema electoral del Congreso de los Diputados.

---

12 Consejo de Estado, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*. Disponible en http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf [última consulta 20/4/2018].

13 Íbid, pág. 8.

Para este análisis, el Gobierno establece dos premisas: que las propuestas sean compatibles con la Constitución —lo que el Consejo de Estado interpreta como compatibles con el texto actual de la misma—; y que estas sean eficaces para incrementar la calidad democrática del sistema político y facilitar el ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos. Sobre esta última premisa, el Consejo de Estado argumenta que entrar a valorar a priori la posibilidad de que las propuestas incidan en este sentido sería hacer una valoración política que descartan, por lo que analizarán todas las propuestas realizadas por las formaciones políticas al entender que todas ellas deben orientarse hacia el referido fin[14]. Con ello, lo que nos interesa es saber que los resultados del Informe no irán más allá del marco fijado en la Constitución.

Tras un detallado análisis, el Consejo de Estado plantea la posibilidad de incidencia en los siguientes elementos del sistema electoral para lo que no sería necesaria la reforma constitucional[15]:

Posibilidad de aumentar el número de escaños hasta 400, lo que compensaría, según el Informe, la infrarrepresentación de las provincias más pobladas.

La disminución de los dos escaños mínimos iniciales a cada provincia que establece la LOREG a uno, entendiendo que este contribuiría a reducir las desigualdades existentes entre la representación de las circunscripciones pequeñas de las mayores.

Se plantea la sustitución de la fórmula de reparto de escaños por los inconvenientes que se analizan respecto de la fórmula D'Hondt.

Finalmente, se plantea la posibilidad de tener en cuenta las personas electoras inscritas de cara al cálculo de escaños, aunque finalmente se desaconseja esta opción puesto que se entiende que el ejercicio de representación se realiza respecto de toda la ciudadanía.

14 Íbid, págs. 5-6.

15 Íbid, págs. 175 y ss.

Partidos Políticos

Los partidos de los cuatro principales Grupos Parlamentarios que surgieron de las Elecciones Generales de 2016 incorporaban propuestas de reforma del sistema electoral en sus programas políticos. A continuación, realizaremos un breve repaso en torno a estas propuestas:

Partido Popular[16]: las propuestas recogidas son tendentes a una ruptura con el principio parlamentario, primando a la candidatura con mejores resultados en las elecciones, pero sin recoger posibles mejoras en la proporcionalidad del sistema. Medidas como una prima de gobernabilidad en las elecciones locales o un sistema de doble vuelta —aunque no se hace referencia concreta, entendemos que viene referido al ámbito local, ya que en el estatal supondría un cambio del sistema parlamentario por el presidencialista o semipresidencialista—. Finalmente, se refiere a cuestiones como la duración de la campaña electoral, el voto de españoles y españolas residentes en el exterior y la adecuación del proceso a las personas con discapacidad.

Partido Socialista Obrero Español[17]: plantea los objetivos a lograr con la reforma electoral incluyendo la posibilidad de introducción de voto electrónico, el sufragio de las personas extranjeras en las elecciones municipales, desbloqueo de listas, facilitar el ejercicio del voto para las personas con discapacidad, reformar el sistema de voto de las personas residentes en el exterior y la posibilidad de ampliar el derecho de voto para las personas menores de 16 años. Se hace referencia a la revisión del procedimiento electoral y a la mejora de la proporcionalidad, pero sin determinar las medidas concretas que lograrían tal fin.

16 Partido Popular, *Seguir avanzando, 2016-2020, Programa electoral para las Elecciones Generales de 2016*, págs. 140-141. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf [última consulta, 5/5/2018].

17 Partido Socialista Obrero Español, *Programa Electoral, Elecciones Generales 2016*, págs. 76-77. Disponible en https://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf [última consulta, 5/5/2018].

Unidos Podemos[18]: se recogen las propuestas de modificación de la circunscripción electoral para el Congreso de los Diputados —pasando a considerarse la Comunidad Autónoma como tal— y modificación de la fórmula electoral a una de media mayor. Se prevé la apertura del debate para el resto de elementos.

Ciudadanos[19]: con el objetivo que se plantea de igualdad de voto, se prevé reformar la circunscripción —sin mayor concreción—, sistema electoral de doble lista desbloqueada para elección uninominal y proporcional de ámbito territorial y nacional —de inspiración alemana—, facilitar los trámites de votación para las personas residentes en el exterior y regulación de debates electorales.

Como se observa, ninguno de los partidos que han logrado formar grandes Grupos Parlamentarios hacen propuestas demasiado concretas respecto de las reformas previstas del sistema electoral, aunque son los dos nuevos Grupos los que más concretan propuestas tendentes a la proporcionalidad del modelo. No debemos olvidar, que la medida 97 del pacto de investidura realizado entre Ciudadanos y el Partido Popular[20] se incluye la reforma del sistema electoral para "la mejora de la proporcionalidad, la elección directa de los alcaldes, el desbloqueo de las listas electorales, la implantación de sistemas electrónicos en la votación, la mejora de los procedimientos del ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, la reducción de la duración de las campañas y los límites de los gastos electorales. El Partido Popular se reserva la posibilidad de presentar iniciativas que permitan garantizar el Gobierno de la fuerza más votada". Es evidente que no se ha impulsado ninguna medida en ninguno de los sentidos apuntados en este acuerdo.

---

18 Unidos Podemos, *Programa Electoral 26J*, medida 228. Disponible en https://lasonrisadeunpais.es/programa/ [última consulta, 5/5/2018].

19 Ciudadanos, *350 soluciones para cambiar España a mejor*, medidas 275-279. Disponible en https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto [última consulta, 5/5/2018].

20 Partido Popular y Ciudadanos, *150 compromisos para mejorar España*. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16.08.28_150_compromisos_para_mejorar_espana.pdf [última consulta, 5/5/2018].

Así, resulta más interesante analizar la propuesta conjunta a la que llegaron los dos nuevos Grupos Parlamentarios —Unidos Podemos y Ciudadanos— para la reforma del sistema electoral en febrero de 2018[21]. Según declaraciones de los Grupos, plasmaron una reforma dentro de los márgenes que permite la Constitución, puesto que la reforma de la misma no se observa viable en el momento actual. Aunque las propuestas y los acuerdos trataron otras cuestiones importantes para la legislación electoral —como el voto de las personas residentes en el exterior, cambios en la campaña electoral o la adaptación del proceso para facilitar el ejercicio a las personas con discapacidad—, respecto de las reformas tendentes al aumento de la proporcionalidad del sistema electoral, cabe destacar el cambio de la fórmula D'Hondt actual por la fórmula Sainte-Laguë y eliminación de la barrera electoral del 3%.

Objeto de análisis

Esta serie de propuestas observadas nos acota en cierta manera las opciones de reforma posibles a las que atender. Así, el análisis comparado se realizará de conformidad con los siguientes elementos:

- Circunscripción: tanto el Informe del Consejo de Estado, como la propuesta del acuerdo entre Unidos Podemos y Ciudadanos, parten de la consideración de que las propuestas deben ser conformes con el actual texto constitucional, con lo cual no proponen un cambio de circunscripción. Sin embargo, algunas propuestas de los programas de los partidos políticos, como en el Informe del Consejo de Estado se habla de un cambio de circunscripción y, además, es conocido que este es el principal factor que incide en la proporcionalidad

21 RIVEIRO, A. Y MORAGA, C., "Unidos Podemos y Ciudadanos ponen en marcha una "coordinación permanente" sobre la reforma electoral", *Eldiario.es*, 8/2/2018, disponible en https://www.eldiario.es/politica/Unidos-Podemos-Ciudadanos-coordinacion permanente_0_738076453.html [última consulta, 5/5/2018]; GÁLVEZ, J.J., MARCOS, J. y GARCÍA DE BLAS, E., "Podemos y Ciudadanos presionan al PSOE para que se sume a la reforma electoral", *El País*, 8/2/2018, disponible en https://elpais.com/politica/2018/02/08/actualidad/1518079316_841317.html [última consulta, 5/5/2018]; EFE, "Las claves de la reforma electoral que proponen Podemos y Ciudadanos", *20 Minutos*, 18/2/2018, disponible en https://www.20minutos.es/noticia/3265151/0/claves-reforma-electoral-propopnen-podemos-ciudadanos/ [última consulta, 5/5/2018].

—o no— de los sistemas electorales[22] y es la circunscripción la que genera los principales inconvenientes respecto de la proporcionalidad de nuestro modelo como ya se ha venido señalando desde sus orígenes[23]. Por ello, no sólo añadiremos el resto de cambios al modelo con circunscripción provincial, sino que también lo haremos con circunscripción única y tomando las Comunidades Autónomas como circunscripción.

- Escaños: el Informe del Consejo de Estado recomienda la posibilidad de aumentar los escaños a repartir al número máximo del previsto por la Constitución. Sin embargo, en las citadas propuestas de los partidos políticos no se hace referencia a este aumento, posiblemente por la impopularidad que el aumento de 50 escaños más podría suponer. Ante esto, se ha considerado conveniente la comparación usando las dos cifras de escaños a repartir, para determinar el grado de efectiva proporcionalidad que se aumentaría en uno y otro caso. Por ello, analizaremos los cambios que se proponen para 350 y para 400 escaños en el Congreso de los Diputados.

- Fórmula electoral: probablemente este elemento es el que más opciones inicialmente permite. Hay una gran cantidad de fórmulas matemáticas para asignar los escaños a los votos obtenidos. De entre las diferentes opciones se destacan los denominados métodos de cociente electoral —entre los que destacan las cuotas Hare, Droop o Imperiali—, y los denominados métodos de divisor —entre los que encontramos las fórmulas D'Hondt, Saint-Laguë, Imperiali y Hagenbach-Bischoff—. Como sería inabarcable en este estudio realizar análisis con todas ellas, sin contar con que no son las únicas existentes, debíamos escoger alguna de las opciones. Aunque el cociente Hare/Niemeyer sea el que probablemente otorgue mayor proporcionalidad a los resultados, se ha optado por realizar el análisis basado en la fórmula Saint-Laguë, ya que ha sido la acordada entre Unidos Podemos y Ciudadanos.

- Asignación mínima por circunscripción: la Constitución establece la necesidad de asignar un número de escaños mínimo por provincia, pero el esta-

22 RAE, D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Harvard University Press, 1971, págs. 114 y ss.

23 NOHLEN, D., "Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 34, julio-agosto 1983, págs. 61-68.

blecimiento en dos escaños se ha realizado legislativamente. Ya el Consejo de Estado en su Informe indica que rebajar esa asignación mínima inicial a un escaño sería favorable para paliar la sobrerrepresentación de las circunscripciones más pequeñas. Por ello, se realiza el análisis asignando sólo un escaño a cada provincia (cuando se hace el análisis usando la provincia como circunscripción).

- Barrera electoral: aunque el Informe del Consejo de Estado determina que no sería necesaria una modificación en este sentido, sí que la propuesta política incluye su supresión. Aunque sus efectos prácticos sólo pueden llegar a ser determinantes en las grandes circunscripciones —provincias de Madrid y Barcelona—, y la propia fórmula D'Hondt actual ya corrige los posibles efectos de excesiva fragmentación parlamentaria, al cambiar la fórmula en esta simulación y recogerse en la propuesta política se ha decidido eliminar la barrera en nuestro análisis.

IV. PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL

Antes de centrar la cuestión en las reformas propuestas es necesario analizar la proporcionalidad del sistema electoral actual al Congreso de los Diputados configurado mediante la LOREG. Para ello, tomaremos como referencia los datos de las elecciones generales de 26 de junio de 2016.

a) Medición de la proporcionalidad

Cuando hablamos de desproporcionalidad, entendemos por esta la desviación entre los porcentajes de escaños y de votos obtenidos por cada candidatura, aunque la medición de esta desproporcionalidad no resulta tarea sencilla[24]. Para la medición de la proporcionalidad o desproporcionalidad de un sistema electoral se utilizan diversos índices que la doctrina especializada ha ido elaborando a lo largo del tiempo, con unos u otros objetivos. La doctrina ha llegado a encargarse de hasta 19 índices para la medición de la proporcionalidad de

24 LIJPHART, A., *Electoral systems and Party systems*, Oxford University Press, New York, 1994, págs. 57 y ss. (Traducción propia).

los sistemas electorales[25], aunque a continuación citaremos sólo cinco de ellos por ser los más comúnmente utilizados. Estos índices y cuatro más —Índice Saint-Laguë, Índice de la máxima desviación de Lijphart e Índices de sesgo en la distribución de escaños (entre los que están el de Cox y Shugart, el de Cox y Shugart corregido y los Índices robustos)— son los recogidos en el programa IndElec[26]. Todos ellos se basan en las diferencias existentes entre los porcentajes de votos y de escaños obtenidos, aunque se distinguen en la fórmula para el cómputo utilizadas que observaremos a continuación:

- Índice de desproporcionalidad de Rae: divide la diferencia absoluta entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños entre el número de partidos[27]. Se entiende que presenta el inconveniente de ser muy sensible a los pequeños partidos, con lo que la desproporcionalidad disminuye mucho conforme aumenta el número de partidos[28].

- Índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby: en este caso se divide la diferencia absoluta entre los porcentajes de votos y escaños entre dos[29]. Este índice señala el porcentaje total de escaños que no han sido repartidos de manera proporcional, aunque en este caso ocurre lo contrario al problema identificado para el índice anterior, ya que se genera una desproporcionalidad al alza en sistemas con varios pequeños partidos[30]. Sin embargo, de cara al

25 Referencia en URDÁNOZ GANUZA, J., "Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 115, 2006, pág. 270.

26 El programa IndElec fue desarrollado por Pablo Oñate y Francisco Ocaña y se encuentra disponible en http://www.ugr.es/~focana/eleccion/indelec.htm [última consulta, 15/4/2018]. Aunque no se ha utilizado en este estudio, se considera una herramienta muy útil para las investigaciones en este ámbito.

27 LIJPHART, A., *Electoral systems and Party systems*, *Op. Cit.*, pág. 58.

28 OCAÑA LARA, F.A., y OÑATE RUBALCABA, P., "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 86, 1999, pág. 228.

29 LIJPHART, A., *Electoral systems and Party systems*, *Op. Cit.*, pág. 60.

30 OCAÑA LARA, F.A., y OÑATE RUBALCABA, P., "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *Op. Cit.*, pág. 229.

análisis comparado de la desproporcionalidad de varios modelos, este índice resulta más satisfactorio[31].

- Índice de proporcionalidad de Mackie y Rose: se utiliza la misma fórmula que en el caso anterior, pero restando a 100 el resultado anterior[32]. En este caso se consigue un porcentaje de proporcionalidad total del modelo, lo cual también resulta útil para la comparación, ya que cuanto más cercano a 100 sea el resultado, más proporcional será el sistema.

- Índice de Cuadrados Mínimos de Gallagher: este índice parece corregir los problemas anteriormente planteados, ya que se ha entendido que pondera adecuadamente las desviaciones[33]. En este caso se eleva al cuadrado la diferencia absoluta entre votos y escaños para cada partido, se suman los resultados, se divide entre dos y se halla la raíz cuadrada. Sin embargo, este índice de medición ha sido también criticado en el sentido de mezclar diferencias absolutas —del total— y relativas —de cada partido— y de ser poco inteligible[34].

- Índice de Cuadrados Mínimos de Lijphart: se utiliza la misma fórmula que en el caso anterior, pero se desprecian los pequeños partidos del cálculo[35].

En este caso, se ha escogido el Índice de Mackie y Rose —también citado como Índice de Rose— ya que el objetivo es observar el grado de proporcionalidad del sistema electoral y compararlo con el de las opciones propuestas. Se entiende que nos resultará más adecuado para realizar la comparación entre los diversos modelos. Conviene precisar que no se tendrán en cuenta

31 Una defensa de la conveniencia de este índice se encuentra en URDÁNOZ GANUZA, J., "Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados", *Op. Cit.*, págs. 258-295.

32 OCAÑA LARA, F.A., y OÑATE RUBALCABA, P., "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *Op. Cit.*, pág. 229.

33 En este sentido, LIJPHART, A., *Electoral systems and Party systems*, *Op. Cit.*, pág. 60; y OCAÑA LARA, F.A., y OÑATE RUBALCABA, P., "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *Op. Cit.*, pág. 229.

34 Una crítica detallada a este índice en URDÁNOZ GANUZA, J., "Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados", *Op. Cit.*, págs. 258-295.

35 LIJPHART, A., *Electoral systems and Party systems*, *Op. Cit.*, pág. 61.

los pequeños partidos, entendiendo por estos aquellos que no han obtenido representación parlamentaria ni la obtendrían con los cambios propuestos. Además, sumando el porcentaje de votos obtenido por todos ellos apenas se alcanza el 1% del total, con lo que entendemos que para realizar una comparación abarcable es más aconsejable no tenerlos en cuenta.

b) Proporcionalidad actual del sistema electoral del Congreso de los Diputados

Son variados los análisis que se han hecho por parte de la doctrina con respecto a la proporcionalidad del sistema electoral, principalmente en el sentido de analizar la afectación al tercer partido a nivel estatal —tradicionalmente Izquierda Unida— y la localización del voto que se ha entendido que favorece a los partidos de ámbito autonómico[36]. Sin embargo, como ya hemos expuesto, el panorama del sistema de partidos ha sufrido un cambio con los resultados de las dos últimas elecciones generales —de 2015 y 2016—. Por ello, el presente análisis se realizará tomando los resultados de las Elecciones Generales de 26 de junio de 2016 que nos permitirá averiguar si los resultados de los análisis que se han venido haciendo en un contexto bipartidista se mantienen en la actualidad.

Veremos en primer lugar el resultado final de las elecciones con la composición del Congreso de los Diputados, observando la prima electoral de los partidos (diferencia entre escaños y votos obtenidos) y la proporcionalidad del sistema con base en el Índice de Proporcionalidad de Rose que, recordemos, se calculaba de conformidad con la siguiente fórmula:

$$IR = 100 - \left(\frac{\sum |v_i - e_i|}{2}\right)$$

36 PENADÉS, A. y SANTIUSTE, S., "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 32, julio 2013, págs. 89-116; Guillén López, E., "El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma", *Op. Cit.*, págs. 195-241; Uribe Atarola, A., "El sistema electoral de la Transición a examen: ¿es necesaria su reforma?", *Aportes*, nº 94, 2/2017, págs. 181-218; MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M., "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58, 1992, págs. 7-56, entre otros.

Así, este resultado fue el siguiente:

ELECCIONES GENERALES 26J 2016						
	Votos	**% votos**	**Escaños**	**% escaños**	**Prima**	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	7.941.236	33,01	137	39,1	6,09	6,09
PSOE	5.443.846	22,63	85	24,2	1,57	1,57
UP* [37]	5.087.538	21,15	71	20	-0,95	0,95
C's	3.141.570	13,06	32	9,1	-3,96	3,96
ERC	632.234	2,63	9	2,5	-0,13	0,13
CDC	483.488	2,01	8	2,2	0,19	0,19
PNV	287.014	1,19	5	1,4	0,21	0,21
PACMA	286.702	1,19	0	0	-1,19	1,19
EH Bildu	184.713	0,7	2	0,5	-0,2	0,2
CCa-PNC	78.253	0,3	1	0,2	-0,1	0,1
TOTAL			350			14,59
Índice de Proporcionalidad						92,705

TABLA 1: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior[38]

Si vemos los datos contemplados en la tabla anterior podemos observar las diferencias existentes respecto a la prima electoral entre los principales partidos, la que es especialmente alta en el primer partido y negativa en el caso de los dos nuevos grupos parlamentarios de ámbito estatal. Se observa también el denominado premio a la localización del voto en el caso de los partidos de ámbito autonómico, especialmente en contraste con el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA) si tenemos en cuenta los porcentajes de votos y escaños obtenidos por unos y otros, lo que ahonda en estos beneficios a la localización del voto que ya han venido siendo analizados a lo largo del tiempo[39] y consecuencia directa de la provincia como circunscripción electoral.

37 Para facilitar el análisis se utilizan las siglas de Unidos Podemos (UP) aunque las candidaturas que conforman el Grupo Parlamentario se presentaran a las elecciones con diversos nombres y diversas coaliciones electorales en distintos territorios. Así, junto con UP (Podemos+Izquierda Unida+Equo) a nivel estatal, se incluye con estas siglas a En Comú Podem (Catalunya), En Marea (Galicia) y A la Valenciana (Comunitat Valenciana) —coalición con Compromís, cuyos diputados y diputada no forman parte del mismo Grupo Parlamentario, sino que se adhirieron al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados—.

38 Ministerio del Interior, *Datos de las Elecciones Generales*, disponibles en http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/ [última consulta 15/4/18].

39 PENADÉS, A. y SANTIUSTE, S., "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", *Op. Cit.*

Respecto del índice de proporcionalidad del sistema, calculando este con respecto al resultado final de composición de la Cámara, se sitúa en un 92,7%. Este índice de proporcionalidad no es del todo preocupante, por cuanto se sitúa por encima del 90%, aunque evidencia un posible ámbito de mejora de más de siete puntos.

Sin embargo, como ya se ha puesto de manifiesto, el principal problema para la proporcionalidad del sistema electoral español es la circunscripción[40]. Así, el pequeño tamaño medio de las circunscripciones genera sesgos mayoritarios en el sistema a través de la sobrerrepresentación de las zonas más rurales, menos pobladas y de mayor tendencia conservadora[41]. Para analizar estos posibles sesgos mayoritarios del sistema de los que ha hablado la doctrina se hace necesario analizar las diversas circunscripciones en virtud de su tamaño. En este sentido, la doctrina ha utilizado varias tipologías en virtud del tamaño, llegándose a distinguir cinco, cuatro o tres tipos de circunscripción. Al distinguir cinco tipos de circunscripción[42] se establecen los siguientes tamaños: de tipo I con 1 escaño (Ceuta y Melilla); de tipo II de 3 a 5 escaños; de tipo III de 6 a 8 escaños; de tipo IV de 9 a 16 escaños; y de tipo V con más de 30 escaños (Barcelona y Madrid). Cuando se han distinguido cuatro tipologías[43] se establecen de tipo I con 1 escaño; de tipo II de 3 a 6 escaños; de tipo III entre 7 y 8 escaños; y de tipo IV con más de 9 escaños. Finalmente, al distinguir tres tamaños[44], contamos con circunscripciones pequeñas de 1 a 5 escaños, medianas de 6 a 9 escaños y grandes de más de 10 escaños.

---

40 NOHLEN, D., "Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos", *Op. Cit.*; Consejo de Estado, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Op. Cit.*, págs. 156 y ss.

41 MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M., "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Op. Cit.*, pág. 18.

42 MORENO, C. y OÑATE, P., "Tamaño del distrito y voto estratégico en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 107, 2004, págs. 123-151.

43 MONTERO, J. R., LLERA, F. J. y TORCAL, M., "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Op. Cit.*, pág. 19.

44 PENADÉS, A. y SANTIUSTE, S., "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", *Op. Cit.*, pág. 91.

Para este caso, tomaremos como referencia la distinción en tres grupos, por cuanto nos facilita la realización de un estudio abarcable, favorece la comparabilidad y nos permitirá llegar a determinadas conclusiones sobre la representatividad de los diversos territorios en el cómputo total. Sin embargo, debemos hacer alguna consideración tomada de la distinción en cinco grupos. Así, respecto de las circunscripciones en las que se elige un solo escaño, es decir, Ceuta y Melilla, hay que matizar que no las tendremos en cuenta en los ejemplos ya que son puramente mayoritarias, con lo que no aporta mayor información relevante. Con ello, las provincias agrupadas quedarían del siguiente modo:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Albacete	4	Guadalajara	3	Palencia	3
Araba	4	Huelva	5	La Rioja	4
Ávila	3	Huesca	3	Salamanca	4
Burgos	4	Jaén	5	Segovia	3
Cáceres	4	León	4	Soria	2
Cantabria	5	Lleida	4	Teruel	3
Castellón	5	Lugo	4	Valladolid	5
Ciudad Real	5	Navarra	5	Zamora	3
Cuenca	3	Ourense	4	TOTAL	101

TABLA 2: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 9 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Almería	6	Córdoba	6	Pontevedra	7
Asturias	8	A Coruña	8	S.C.Tenerife	7
Badajoz	6	Guipúzkoa	6	Tarragona	6
Balears	8	Girona	6	Toledo	6
Bizkaia	8	Granada	7	Zaragoza	7
Cádiz	9	Las Palmas	8	TOTAL	119

TABLA 3: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Alicante	12	Madrid	36	Murcia	10	Valencia	16
Barcelona	31	Málaga	11	Sevilla	12	TOTAL	128

TABLA 4: Elaboración propia

Así, dentro de la primera tipología contamos con 26 provincias en las que se escoge un total de 103 escaños -tengamos en cuenta que no hemos tenido en cuenta Ceuta y Melilla, que eligen dos escaños más-, lo que supone un 29,43% del total de los 350 escaños del Congreso de los Diputados. En la segunda encontramos 17 provincias entre las que se escogen 119 escaños, siendo el 34% del total. Finalmente, como circunscripciones grandes tenemos 7 provincias entre las que se eligen 128 escaños, suponiendo un 36,57% de los 350 escaños. Con ello, contamos con que prácticamente un tercio de la Cámara se escoge con cada tipología de las circunscripciones apuntadas.

A continuación, observaremos la cantidad de población residente en cada una de las circunscripciones, atendiendo al criterio de su tamaño, tal y como hemos establecido anteriormente.

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	Población	Provincia	Población	Provincia	Población
Albacete	390.366	Guadalajara	256.137	Palencia	161.821
Araba	325.800	Huelva	522.453	La Rioja	312.830
Ávila	160.143	Huesca	219.231	Salamanca	333.714
Burgos	356.119	Jaén	636.615	Segovia	154.407
Cáceres	395.581	León	466.030	Soria	89.752
Cantabria	581.403	Lleida	429.277	Teruel	133.861
Castellón	569.556	Lugo	331.507	Valladolid	520.801
Ciudad Real	498.729	Navarra	643.864	Zamora	175.906
Cuenca	200.653	Ourense	309.372	TOTAL	9.175.928

TABLA 5: Elaboración propia con datos del INE45

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 9 escaños)					
Provincia	Población	Provincia	Población	Provincia	Población
Almería	701.172	Córdoba	786.463	Pontevedra	940.927
Asturias	1.027.659	A Coruña	1.121.484	S.C.Tenerife	1.050.202
Badajoz	675.006	Guipúzkoa	710.306	Tarragona	795.015
Balears	1.166.603	Girona	749.527	Toledo	687.283
Bizkaia	1.135.025	Granada	917.376	Zaragoza	960.371
Cádiz	1.249.144	Las Palmas	1.126.953	TOTAL	15.800.516

TABLA 6: Elaboración propia con datos del INE

45 Instituto Nacional de Estadística, *Datos de población 2018*, disponibles en http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 [última consulta 15/4/18].

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	Población	Provincia	Población	Provincia	Población	Provincia	Población
Alicante	1.845.544	Madrid	6.549.979	Murcia	1.475.568	Valencia	2.530.921
Barcelona	5.514.388	Málaga	1.651.624	Sevilla	1.944.892	TOTAL	21.512.916

TABLA 7: Elaboración propia con datos del INE

Con estas cifras, observamos que del total de población de 46,659.302 habitantes, las circunscripciones pequeñas representan un 19,66%, las circunscripciones medianas un 33,86% y las circunscripciones grandes 46,1% -de nuevo, no hemos vuelto a tener en cuenta las circunscripciones puramente mayoritarias de Ceuta y Melilla, que representan un 0,36% de la población-. Si tenemos en cuenta los porcentajes de escaños atribuidos a cada tipología se deduce fácilmente que las circunscripciones pequeñas están sobrerrepresentadas y las grandes se encuentran infrarrepresentadas.

Para analizar el grado de proporcionalidad propio de cada tipo de circunscripción, se han tomado los índices de proporcionalidad obtenidos en cada una de las provincias, de conformidad con los datos que se pueden observar en el Anexo I, en el apartado referente a la situación actual. Así, los índices por tipo de circunscripción son los siguientes:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Albacete	81,75	Guadalajara	63,55	Palencia	71,2
Araba	77,85	Huelva	86,35	La Rioja	84,4
Ávila	71,8	Huesca	79,6	Salamanca	70,35
Burgos	83,55	Jaén	87,9	Segovia	67,9
Cáceres	74,35	León	84	Soria	71,65
Cantabria	93,05	Lleida	78,6	Teruel	68,3
Castellón	91,6	Lugo	88,8	Valladolid	93,35
Ciudad Real	73,35	Navarra	78,55	Zamora	73,1
Cuenca	76,15	Ourense	73,66	MEDIA	78,64

TABLA 8: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 9 escaños)					
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Almería	84,8	Córdoba	94,6	Pontevedra	86,2
Asturias	97,6	A Coruña	85,65	S.C.Tenerife	87,12
Badajoz	86	Guipúzkoa	83,3	Tarragona	89,6
Balears	93,5	Girona	79,4	Toledo	85,45
Bizkaia	90,4	Granada	92,46	Zaragoza	89,25
Cádiz	94,16	Las Palmas	93,75	MEDIA	89

TABLA 9: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Alicante	93,1	Madrid	96,66	Murcia	93,2	Valencia	94,15
Barcelona	95,8	Málaga	96,78	Sevilla	92,45	MEDIA	94,6

TABLA 10: Elaboración propia

Si observamos los índices de proporcionalidad obtenidos observamos una media del 78,64% en el caso de las circunscripciones pequeñas. La media se eleva por efecto de los índices de las circunscripciones más grandes de esta tipología —en las que se eligen 5 escaños— entre las que encontramos algunas por encima del 90%. Sin embargo, si observamos las más reducidas —de 2 a 3 escaños—, ninguna de ellas supera el 80% de proporcionalidad, estando en algunos casos por debajo del 70%.

La media aumenta en el caso de las circunscripciones medianas, obteniendo un 89% de media en la proporcionalidad de todas ellas. Finalmente, observamos un grado de proporcionalidad media muy aceptable, aunque mejorable, en el caso de las circunscripciones grandes, con un 94,6% de media.

Con ello, podemos confirmar la tendencia mayoritaria del sistema de la que ha hablado la doctrina[46], tendencia que se observa igualmente en el ejemplo que estamos tomando de las Elecciones Generales de 2016 incluso con la aparición de dos nuevos grandes Grupos Parlamentarios.

46 PENADÉS, A. y SANTIUSTE, S., "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", *Op. Cit.*, pág. 97; GUILLÉN LÓPEZ, E., "El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma", *Op. Cit.*, pág. 208.

Así, podemos concluir que en el sistema electoral actual al Congreso de los Diputados se observa un sesgo mayoritario generado por las circunscripciones más pequeñas —sin contar con Ceuta y Melilla donde opera un sistema puramente mayoritario—. Probablemente lo más preocupante de este hecho es que son estas provincias las que tienen menor índice de proporcionalidad, albergando al menor conjunto de la población y eligiendo una tercera parte de los escaños de la Cámara. La sobrerrepresentación de las zonas menos pobladas se combina así con la menor proporcionalidad de la circunscripción.

V. EFECTOS DE LAS PROPUESTAS ANALIZADAS

A continuación, vamos a analizar los resultados y los efectos de las distintas propuestas tenidas en cuenta para una posible reforma del sistema electoral al Congreso de los Diputados agrupándolos entre aquellos que podrían realizarse mediante una modificación legislativa y aquellos que requerirían de una reforma constitucional.

1. Cambios sin reforma constitucional

Como ya hemos apuntado, tanto el Consejo de Estado como las conversaciones de los partidos políticos giran en torno a la consideración de posibles reformas del sistema electoral que no requieran modificación constitucional. Esto supone, básicamente, el mantenimiento de la provincia como circunscripción y la asignación mínima inicial a cada una de ellas. Con las propuestas que ya hemos anunciado que tendríamos en cuenta, hemos podido simular los resultados —manteniendo los votos obtenidos en las pasadas Elecciones Generales de 2016— con base en dos alternativas, cuyos resultados detallados por provincias se encuentran en el Anexo I.

Propuesta 1: 400 escaños a repartir, con asignación mínima inicial de 1 escaño por circunscripción, fórmula Saint-Laguë para la transformación de votos en escaños y sin barrera del 3%. Con estos cambios, la composición final del Congreso de los Diputados, quedaría del siguiente modo:

ELECCIONES GENERALES 26J 2016			Propuesta 1			
	Votos	**% votos**	**Escaños**	**% escaños**	**Prima**	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	7.941.236	33,01	137	34,2	1,19	1,19
PSOE	5.443.846	22,63	95	23,75	1,12	1,12
UP*	5.087.538	21,15	86	21,5	0,35	0,35
C's	3.141.570	13,06	51	12,7	-0,36	0,36
ERC	632.234	2,63	11	2,75	0,12	0,12
CDC	483.488	2,01	9	2,25	0,24	0,24
PNV	287.014	1,19	5	1,25	0,06	0,06
PACMA	286.702	1,19	2	0,5	-0,69	0,69
EH Bildu	184.713	0,7	3	0,75	0,05	0,05
CCa-PNC	78.253	0,3	1	0,25	-0,05	0,05
TOTAL			400			4,23
Índice de Proporcionalidad						97,885

TABLA 11: Tabla de elaboración propia con base a los datos del Ministerio del Interior

Si observamos los resultados finales de composición del Congreso de los Diputados podemos destacar ciertas cuestiones en comparación con los datos recogidos en la Tabla 1 —referente al sistema actual—. Respecto del índice de proporcionalidad, observamos una sustancial mejora, del 92,7% actual al 97,88% posible con los cambios tenidos en cuenta. Por otra parte, observamos una importante reducción de la prima electoral, especialmente en el caso del partido más votado, lo que nos lleva a pensar en una posible reducción del sesgo mayoritario observado en el sistema. Finalmente, el PACMA sí obtiene en esta ocasión escaños en el Congreso, aunque al mantener la circunscripción provincial seguimos contando con mejores posiciones de las candidaturas capaces de localizar territorialmente el voto lo que se observa si comparamos los porcentajes de votos y escaños entre, por ejemplo, PACMA y PNV.

Para una profundización en los resultados de las propuestas volveremos a tomar como referencia la triple tipología de circunscripciones tenida en cuenta en el caso anterior entre circunscripciones pequeñas, medianas y grandes. Sin embargo, debemos tener en cuenta que al aumentar el número de escaños, consideraremos circunscripciones medianas aquellas en las que se eligen entre 6 y 10 escaños. En esta ocasión, se han asignado 52 escaños iniciales entre las diversas circunscripciones y los 348 restantes en virtud de la población de cada circunscripción, por razón de 134.078,45 habitantes por escaño

asignado y sus restos. Con ello, la nueva dimensión de las circunscripciones quedaría del siguiente modo:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Albacete	4	Cuenca	3	Palencia	2
Araba	3	Guadalajara	3	La Rioja	3
Ávila	2	Huelva	5	Salamanca	4
Burgos	4	Huesca	3	Segovia	2
Cáceres	5	León	5	Soria	2
Cantabria	5	Lleida	4	Teruel	2
Castellón	5	Lugo	3	Valladolid	5
Ciudad Real	5	Ourense	3	Zamora	2
				TOTAL	84

TABLA 12: Elaboración propia con datos del INE

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 10 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Almería	6	Córdoba	7	Pontevedra	8
Asturias	9	A Coruña	9	S.C.Tenerife	9
Badajoz	6	Guipúzkoa	6	Tarragona	7
Balears	10	Girona	7	Toledo	6
Bizkaia	9	Granada	8	Zaragoza	8
Cádiz	10	Las Palmas	9		
Jaén	6	Navarra	6	TOTAL	146

TABLA 13: Elaboración propia con datos del INE

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Alicante	15	Madrid	50	Murcia	12	Valencia	20
Barcelona	42	Málaga	13	Sevilla	16	TOTAL	168

TABLA 14: Elaboración propia con datos del INE

Con esta nueva distribución de escaños observamos diversos cambios —más allá de que Jaén y Navarra han cambiado de tipología de pequeña a mediana al aumentar a 6 escaños cada una—. Ahora, como circunscripciones pequeñas tenemos 24 provincias entre las que se eligen 84 escaños —86 si incluimos los correspondientes a Ceuta y Melilla—, lo que supone un 21,5%

del total. Por su parte, contamos con 19 circunscripciones medianas entre las que se eligen 146 escaños, un 36,5% de los 400 escaños totales. Finalmente, seguimos manteniendo las 7 circunscripciones grandes, pero eligiendo ahora 168 escaños, lo que supone un 42% de los totales.

Si comparamos este nuevo reparto con la población residente en cada una de las tipologías observamos que las grandes diferencias que se observaban anteriormente ahora quedan algo más atenuadas. Así, las circunscripciones pequeñas suponen un 16,9% del total de la población —recordemos, 46,659.302 habitantes—; las medianas representan un 36,6% de la población total; y las grandes suponen un 46,1% de la población. Si bien se sigue observando una sobrerrepresentación de las circunscripciones pequeñas y una infrarrepresentación de las circunscripciones grandes, es evidente que las diferencias se han acortado considerablemente, lo cual otorga un mayor grado de representatividad a los resultados del sistema.

Finalmente, los índices de proporcionalidad que se obtendrían en cada provincia, tomando en consideración los resultados de 2016[47], quedarían del siguiente modo:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Albacete	80,45	Cuenca	76,15	Palencia	71,15
Araba	68,1	Guadalajara	75,45	La Rioja	75,15
Ávila	70,3	Huelva	84,65	Salamanca	86,05
Burgos	80,25	Huesca	79,6	Segovia	67,85
Cáceres	87,95	León	91,6	Soria	71,65
Cantabria	93,05	Lleida	88,85	Teruel	68,55
Castellón	91,6	Lugo	74,75	Valladolid	93,35
Ciudad Real	85,85	Ourense	73,7	Zamora	73,05
				MEDIA	79,54

TABLA 15: Elaboración propia

47 Simulación completa por provincias en Anexo I.

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 10 escaños)					
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Almería	88,35	Córdoba	90,66	Pontevedra	94
Asturias	92,05	A Coruña	94,3	S.C.Tenerife	95,2
Badajoz	90,55	Guipúzkoa	86,35	Tarragona	90,5
Balears	91,4	Girona	87,05	Toledo	88,4
Bizkaia	90,85	Granada	92	Zaragoza	93,4
Cádiz	93,85	Las Palmas	90,45		
Jaén	92,3	Navarra	87,25	MEDIA	91

TABLA 16: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*	Provincia	*IP*
Alicante	94,4	Madrid	98,75	Murcia	94,4	Valencia	97,4
Barcelona	98,85	Málaga	93,07	Sevilla	94,85	MEDIA	96

TABLA 17: Elaboración propia

Si comparamos estos datos con los recogidos en las tablas 8, 9 y 10 podemos observar una mejora con respecto a la proporcionalidad media de cada una de las tipologías. Así, pasamos de un índice de proporcionalidad en las circunscripciones pequeñas del 78,64% al 79,54%; en las circunscripciones medianas pasamos del 89% al 91%; y en las circunscripciones grandes del 94,6% de media al 96% de media. La tendencia que se observa es que cuanto más aumenta el tamaño de la circunscripción, respecto de los escaños a elegir, mayor es el grado de proporcionalidad resultante, con la misma tendencia inversa.

En cualquier caso, lo más destacable de esta propuesta con respecto al sistema actual es la mejora considerable en los niveles de representatividad de los distintos territorios, elemento determinante en un sistema cuyo principal problema observado es el de la representatividad.

Propuesta 2: en esta ocasión hemos decidido hacer las simulaciones sin aumentar el número de escaños del Congreso de los Diputados a repartir, por las razones anteriormente comentadas. Así, esta propuesta supone 350 escaños a repartir, con una asignación mínima inicial de 1 escaño por circunscripción, fórmula Saint-Laguë para el reparto y sin barrera electoral del 3%.

Con estos elementos, la composición final del Congreso de los Diputados quedaría del siguiente modo:

ELECCIONES GENERALES 26J 2016			Propuesta 2			
	Votos	**% votos**	**Escaños**	**% escaños**	**Prima**	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	7.941.236	33,01	123	35,1	2,09	2,09
PSOE	5.443.846	22,63	86	24,5	1,87	1,87
UP*	5.087.538	21,15	76	21,7	0,55	0,55
C's	3.141.570	13,06	40	11,4	-1,66	1,66
ERC	632.234	2,63	10	2,8	0,17	0,17
CDC	483.488	2,01	7	2	-0,01	0,01
PNV	287.014	1,19	4	1,1	-0,09	0,09
PACMA	286.702	1,19	1	0,2	-0,99	0,99
EH Bildu	184.713	0,7	2	0,5	-0,2	0,2
CCa-PNC	78.253	0,3	1	0,2	-0,1	0,1
TOTAL			350			7,73
Índice de Proporcionalidad						96,135

TABLA 18: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior

En esta ocasión, observamos un índice de proporcionalidad del 96,13% la cual se observa más baja que en la propuesta anterior, pero con una considerable mejora respecto del 92,7% actual. Igualmente observamos que la prima electoral para los primeros partidos es más amplia que en la propuesta anterior, pero también considerablemente más reducida que en la situación actual. Por su parte, entraría un nuevo partido en el Congreso, el PACMA, aunque con menos escaños que en la propuesta anterior.

El reparto de escaños se ha realizado también en virtud de la población tras la asignación de los 52 mínimos iniciales por circunscripción, a razón de 156.574,8 habitantes por escaño y sus restos. Al mantener el número de escaños a repartir, hemos mantenido la tipología mediana como en el primer análisis entre los 6 y los 9 escaños. La nueva distribución devuelve a Jaén y Navarra a la consideración de circunscripción pequeña y cambia Almería, Badajoz y Toledo de la tipología mediana a la pequeña al quedar con 5 escaños cada una. El nuevo reparto se configura del siguiente modo:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Albacete	4	Guadalajara	3	Palencia	2
Araba	3	Huelva	4	La Rioja	4
Ávila	2	Huesca	2	Salamanca	3
Burgos	3	Jaén	5	Segovia	2
Cáceres	5	León	4	Soria	2
Cantabria	5	Lleida	4	Teruel	2
Castellón	5	Lugo	3	Valladolid	4
Ciudad Real	4	Navarra	5	Zamora	2
Cuenca	2	Ourense	3	Toledo	5
Almería	5	Badajoz	5	TOTAL	102

TABLA 19: Elaboración propia con datos del INE

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 9 escaños)					
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Asturias	8	A Coruña	8	Pontevedra	7
Balears	8	Guipúzkoa	6	S.C.Tenerife	8
Bizkaia	8	Girona	6	Tarragona	6
Cádiz	9	Granada	7	Zaragoza	7
Córdoba	6	Las Palmas	8	TOTAL	102

TABLA 20: Elaboración propia con datos del INE

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños	Provincia	Escaños
Alicante	13	Madrid	43	Murcia	10	Valencia	17
Barcelona	36	Málaga	12	Sevilla	13	TOTAL	144

TABLA 21: Elaboración propia con datos del INE

En esta ocasión, vemos cómo ha aumentado el número de circunscripciones pequeñas, siendo ahora 29 en las que se eligen 102 escaños -104 contando con Ceuta y Melilla-, es decir, el 29,7% del total. Disminuye por tanto el número de circunscripciones medianas, siendo ahora 14 en las que se eligen 102 escaños, el 29,1% del total. El número de circunscripciones grandes se mantiene, eligiendo 144 escaños que suponen un 41,1% de los 350 escaños totales.

Este cambio en la tipología de las provincias afecta también al cómputo de la población afectada. Así, las circunscripciones pequeñas representan el 24%

de la población, las medianas el 29,4% y las grandes mantienen el 46,1% de la población. En esta ocasión vemos cómo los índices de sobrerrepresentación y de infrarrepresentación se acortan con respecto a la situación actual, lo que debemos leer, igual que con la propuesta anterior, como un cambio positivo en el sistema propuesto con respecto al anterior.

Los nuevos índices de proporcionalidad quedarían del siguiente modo en las distintas tipologías:

CIRCUNSCRIPCIONES PEQUEÑAS (de 2 a 5 escaños)					
Provincia	IP	Provincia	IP	Provincia	IP
Albacete	80,45	Guadalajara	75,45	Palencia	71,15
Araba	68,1	Huelva	78,05	La Rioja	84,4
Ávila	70,3	Huesca	63,25	Salamanca	70,4
Burgos	74	Jaén	87,9	Segovia	67,85
Cáceres	87,95	León	84	Soria	71,65
Cantabria	93,05	Lleida	78,6	Teruel	68,55
Castellón	91,6	Lugo	74,75	Valladolid	81,05
Ciudad Real	82,55	Navarra	78,55	Zamora	73,05
Cuenca	76,1	Ourense	73,7	Toledo	88,4
Almería	87,95	Badajoz	87,95	MEDIA	78,3

TABLA 22: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES MEDIANAS (de 6 a 9 escaños)					
Provincia	IP	Provincia	IP	Provincia	IP
Asturias	97,6	A Coruña	92,55	Pontevedra	87,45
Balears	93,5	Guipúzkoa	86,35	S.C.Tenerife	92,15
Bizkaia	90,4	Girona	82,85	Tarragona	89,6
Cádiz	94,16	Granada	92,46	Zaragoza	89,25
Córdoba	94,6	Las Palmas	93,75	MEDIA	91,2

TABLA 23: Elaboración propia

CIRCUNSCRIPCIONES GRANDES (más de 10 escaños)							
Provincia	IP	Provincia	IP	Provincia	IP	Provincia	IP
Alicante	97,45	Madrid	97,5	Murcia	93,2	Valencia	95,05
Barcelona	97,75	Málaga	94,3	Sevilla	94,95	MEDIA	95,7

TABLA 24: Elaboración propia

En esta propuesta observamos que la media de los índices de proporcionalidad mejora en el caso de las circunscripciones medianas y grandes, pero no así en el caso de las pequeñas. Al reducir el número mínimo de escaños por circunscripción las más afectadas han sido las provincias pequeñas —vemos cómo aumenta considerablemente el número de circunscripciones en las que se eligen 2 escaños— y, como sabemos, a menor tamaño de circunscripción, menor índice de proporcionalidad. También resulta llamativo que, en la mayoría de las circunscripciones —no en todas— en las que se mantiene el número de escaños asignados con respecto al reparto actual, el índice de proporcionalidad no varía. Esto nos indica que la fórmula electoral no resulta tan determinante a rasgos generales para el sistema electoral como lo es la propia circunscripción. Con todo ello, vemos cómo el sesgo mayoritario observado en el sistema actual se mantiene con las modificaciones propuestas en esta ocasión.

2. Cambios con reforma constitucional

Hasta ahora hemos visto dos propuestas de reforma de la legislación electoral para las que no se requería reforma constitucional. Sin embargo, como se ha venido exponiendo, la circunscripción y el grado de representatividad que la misma supone para el sistema se han observado como uno de los principales problemas del mismo. Por ello, se hace necesario citar también las propuestas realizadas cambiando el tipo de circunscripción. En este sentido, aunque siempre es posible crear circunscripciones específicas en virtud de una determinada población para hacerlas homogéneas, esto siempre conlleva el riesgo de *gerrymandering*. Puede que, con el objetivo de evitar este riesgo, las propuestas respecto del cambio de circunscripción se han realizado principalmente con divisiones geográficas y administrativas previamente existentes —como ya se hizo en el caso de las provincias—. Con ello, las propuestas más habituales giran en torno a tomar la Comunidad Autónoma como circunscripción o en considerar una circunscripción única, como ocurre en el caso de las Elecciones al Parlamento Europeo.

a) Las Comunidades Autónomas como circunscripción

En este supuesto, vamos a considerar también dos propuestas que se detallan a continuación, teniendo en cuenta los mismos factores anteriormente

tenidos en cuenta. La comparación con los resultados del sistema actual se realiza, obviamente, teniendo en cuenta el total de cada Comunidad Autónoma a pesar de que el reparto se ha realizado tomando las provincias como circunscripción[48].

- Propuesta 1: 400 escaños del Congreso de los Diputados distribuidos en virtud de la población, sin reserva inicial de ningún tipo a razón de 116.648,25 habitantes por escaño y sus restos. Método Saint-Laguë para la distribución de escaños y sin barrera electoral.

- Propuesta 2: 350 escaños a repartir, distribuidos en virtud de la población, reservando 1 escaño a Ceuta y 1 a Melilla, pero sin asignación mínima inicial para el resto de circunscripciones, a razón de 134.078,45 habitantes por escaño y sus restos —reparto de 348 escaños—. Método Saint-Laguë para la distribución de escaños y sin barrera electoral.

Del mismo modo que con las propuestas anteriores hemos analizado las cifras de escaños asignados a cada circunscripción y población de referencia para saber si nos enfrentamos a un problema de sobrerrepresentación o de infrarrepresentación en el sistema:

48 Se han tomado los datos de la información ofrecida por el Ministerio del Interior, que permite la consulta de los resultados por Comunidades Autónomas, disponible en http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/ [última consulta, 30/4/18].

			Propuesta 1		Propuesta 2	
	Población	% Población	Escaños	% Escaños	Escaños	% Escaños
ANDALUCÍA	8,409.738	18	72	18,00%	63	18,00%
ARAGÓN	1,313.463	2,8	11	2,75%	10	2,86%
ASTURIAS	1,027.659	2,2	9	2,25%	8	2,29%
BALEARS	1,166.603	2,5	10	2,50%	9	2,57%
CANARIAS	2,177.155	4,66	19	4,75%	16	4,57%
CANTABRIA	581.403	1,24	5	1,25%	4	1,14%
CASTILLA Y LEÓN	2,418.694	5,18	21	5,25%	18	5,14%
CAST-LA MANCHA	2,033.169	4,36	17	4,25%	15	4,29%
CATALUNYA	7,488.207	16	64	16,00%	56	16,00%
COM. VALENCIANA	4,946.020	10,6	42	10,50%	37	10,57%
EXTREMADURA	1,070.586	2,3	9	2,25%	9	2,57%
GALICIA	2,703.290	5,8	23	5,75%	20	5,71%
MADRID	6,549.979	14	56	14,00%	49	14,00%
MURCIA	1,475.568	3,16	13	3,25%	11	3,14%
NAVARRA	643.864	1,38	5	1,25%	5	1,43%
PAÍS VASCO	2,171.131	4,65	19	4,75%	16	4,57%
LA RIOJA	312.830	0,67	3	0,75%	2	0,57%
CEUTA	85.219	0,18	1	0,25%	1	0,29%
MELILLA	84.721	0,18	1	0,25%	1	0,29%

TABLA 25: Elaboración propia con datos del INE

En este caso y en contraste con el análisis realizado con la provincia como circunscripción, observamos prácticamente una identificación entre el porcentaje de población residente en cada una de las circunscripciones que estamos tomando como referencia, y el porcentaje de escaños asignado a cada una de ellas. Evidentemente existen ciertas variables entre una y otra propuesta, asociadas al mayor o menor número de escaños a repartir, pero, en cualquier caso, se destaca la práctica correspondencia entre ambos tipos de porcentajes. Si bien anteriormente hablábamos del problema de la sobrerrepresentación de las circunscripciones pequeñas y la infrarrepresentación de las grandes, con las propuestas actuales no encontramos, a priori, los mismos problemas en este sentido.

A continuación, podremos observar los resultados finales de la simulación realizada con la composición final del Congreso de los Diputados en comparación con los resultados del sistema actual que, recordemos, se realizan con base en la circunscripción provincial. Los resultados detallados por Comunidades Autónomas se pueden observar en el Anexo II.

ELECCIONES 26J		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	33,01	137	39,14	6,13	135	33,75	0,74	117	33,42	0,41
PSOE	22,63	85	24,28	1,65	91	22,75	0,12	80	22,85	0,22
UP*	21,15	71	20	0,87	87	21,75	0,6	76	21,71	0,56
C's	13,06	32	9,14	3,92	51	12,75	0,31	48	13,71	0,65
ERC	2,63	9	2,57	0,06	12	3	0,37	10	2,85	0,22
CDC	2,01	8	2,28	0,27	9	2,25	0,24	8	2,28	0,27
PNV	1,19	5	1,42	0,23	5	1,25	0,06	4	1,14	0,05
PACMA	1,19	0	0	1,19	4	1	0,19	3	0,85	0,34
EHBildu	0,7	2	0,57	0,13	3	0,75	0,05	2	0,57	0,13
CCa	0,3	1	0,28	0,02	2	0,5	0,2	1	0,28	0,02
BNG	0,2	0	0	0,2	1	0,25	0,05	1	0,28	0,08
TOTAL		350		14,67	400		2,93	350		2,95
Índice de Proporcionalidad				92,665			98,535			98,525

TABLA 26: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior

Con esta simulación que se plantea podemos observar varios cambios a tener en cuenta. En primer lugar, respecto del índice de proporcionalidad que venimos analizando, se observa una considerable mejora del mismo, estableciéndose en las dos propuestas en un 98,5%. Además, observamos la inclusión de dos partidos políticos en la Cámara, PACMA, como partido a nivel estatal, y BNG como partido de ámbito autonómico.

Con todo ello, queda claro que una modificación del sistema electoral en el sentido de tomar las Comunidades Autónomas como circunscripción otorgaría dos mejoras fundamentales respecto de la representatividad y respecto de la proporcionalidad.

b) Circunscripción única

También se ha apuntado en ocasiones la conveniencia de tomar todo el territorio del Estado como circunscripción electoral. Con base a ello hemos realizado también las correspondientes simulaciones para las dos propuestas que venimos tomando en consideración: con el uso del método Saint-Laguë y sin barrera, observar la proporcionalidad para la elección de 400 y de 350 escaños. La comparación se realiza con el sistema actual que, como recordaremos, tiene lugar con el reparto de escaños mediante circunscripciones provinciales. Así, la composición final quedaría del siguiente modo:

ELECCIONES 26J		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	33,01	137	39,14	6,13	117	33,4	0,39	133	33,2	0,19
PSOE	22,63	85	24,28	1,65	80	22,8	0,17	91	22,7	0,07
UP*	21,15	71	20	0,87	75	21,4	0,25	86	21,5	0,35
C's	13,06	32	9,14	3,92	46	13,1	0,04	53	13,2	0,14
ERC	2,63	9	2,57	0,06	9	2,5	0,13	11	2,7	0,07
CDC	2,01	8	2,28	0,27	7	2	0,01	8	2	0,01
PNV	1,19	5	1,42	0,23	4	1,1	0,09	5	1,2	0,01
PACMA	1,19	0	0	1,19	4	1,1	0,09	5	1,2	0,01
EH Bildu	0,7	2	0,57	0,13	3	0,8	0,1	3	0,7	0
CCa	0,3	1	0,28	0,02	1	0,2	0,1	1	0,2	0,1
REC. 0	0,2	0	0	0,2	1	0,2	0	1	0,2	0
UPyD	0,2	0	0	0,2	1	0,2	0	1	0,2	0
VOX	0,2	0	0	0,2	1	0,2	0	1	0,2	0
BNG	0,2	0	0	0,2	1	0,2	0	1	0,2	0
TOTAL		350		15,27	350		1,37	400		0,95
Índice de Proporcionalidad				92,365			99,315			99,525

TABLA 27: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior

En este supuesto se observan dos novedades llamativas en los resultados. Por una parte, que conseguimos unos índices de proporcionalidad casi perfectos, por encima del 99% en ambos supuestos. Por otra parte, la introducción de cinco partidos políticos en el Congreso de los Diputados —PACMA, BNG, Recortes Cero, UPyD y Vox— con entre 8 y 9 escaños, cifra bastante considerable. Ello ha sido posible al eliminar la barrera electoral del 3% de nuestra simulación, ya que de lo contrario obtendríamos un Congreso de los Diputados con sólo cuatro Grupos Parlamentarios.

Observando estos resultados cabría la posibilidad de entender que este sería el tipo de circunscripción más recomendable, aunque eso sería pasar por alto la realidad territorial y política española. Este es el argumento que tradicionalmente se ha esgrimido, aunque, si observamos los resultados anteriormente expuestos observamos que incluso los partidos políticos de ámbito autonómico mejoran sus cifras de representación en el Congreso. Sin embargo, no podemos asegurar que estos resultados sean extrapolables a cualquier momento con lo que, teniendo en cuenta que el Senado no funciona como una efectiva Cámara de representación territorial, obviar a los territorios a la hora de pensar en las circunscripciones puede suponer un considerable inconveniente para el sistema político en general.

VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones al análisis expuesto las podemos agrupar en torno a dos grandes bloques: por una parte, respecto del sistema electoral actual en el nuevo marco de un sistema de partidos diferente al bipartidismo; por otra parte, respecto de las propuestas de mejora de la proporcionalidad que hemos venido analizando.

Sobre la primera cuestión, hemos observado en el sistema electoral al Congreso de los Diputados los problemas que ya han venido siendo analizados por la doctrina. El hecho de que hayan entrado nuevos partidos en la Cámara, y que haya sido posible que se constituyeran grandes Grupos Parlamentarios, ha sido posible a pesar de los problemas del sistema, pero la proporcionalidad y, especialmente, la representatividad de escaños y población, presentan considerables carencias.

Hemos visto cómo a menor tamaño de circunscripción, menor es el índice de proporcionalidad del sistema, generando de este modo un sesgo mayoritario en los resultados que se ve reflejado en la prima electoral de los partidos más votados. Esto además incide en todo el proceso electoral, ya que los partidos centran sus campañas electorales en las provincias donde son conscientes de poder obtener representantes, lo que puede llegar a entenderse como una desigualdad en el acceso a la información para la ciudadanía de los diversos territorios.

Sin embargo, lo más preocupante del sistema es la sobrerrepresentación de los territorios menos poblados y la consiguiente infrarrepresentación de las zonas más pobladas, lo que parte de la doctrina ha entendido como un factor contrario al principio de igualdad de voto de la ciudadanía. Más aún, podría llegar a entenderse como un factor de desigualdad en el ejercicio de su función para los partidos políticos y candidaturas que concurren al proceso electoral.

Sobre la segunda cuestión, son varias las conclusiones a las que se puede llegar en función de las propuestas observadas. Respecto de las modificaciones que no requieren reforma constitucional, hemos visto cómo los cambios mejorarían en parte algunos de los problemas apuntados, pero no lo suficiente

como para resultar plenamente satisfactorios. Evidentemente, a mayor tamaño de la Cámara y menor número de escaños mínimos por circunscripción, los problemas de sobrerrepresentación y proporcionalidad podrían verse atenuados, aunque no desaparecerían. Una mejora mucho más importante se ha observado en las propuestas que impliquen la reforma constitucional, ya que la relación entre población y representación es mucho más igualitaria y los índices de proporcionalidad del sistema mejorarían notablemente.

Por otra parte, tanto el análisis de la situación actual como de todas las modificaciones que se proponen nos permiten observar que el principal elemento que genera los problemas del sistema electoral y cuya modificación los paliaría es la provincia como circunscripción. Con esto observamos otra de las tantas contradicciones existentes en nuestro texto constitucional: mientras se consagran los valores superiores del ordenamiento jurídico de igualdad y pluralismo político y el principio de igualdad, el mismo texto blinda la condición necesaria para que estos valores y principios no puedan efectivamente realizarse en el sistema electoral. La propia legislación electoral reconoce sus objetivos desde que se perfiló antes de la aprobación de la Constitución de 1978 y los grandes partidos políticos —y aquellos de ámbito autonómico— se han beneficiado de esta configuración para asegurarse cómodas mayorías de Gobierno.

Con ello, no parece probable un cambio de modelo en los próximos tiempos en ninguno de los sentidos apuntados. Una modificación de la legislación electoral requeriría del acuerdo de alguno de los dos Grupos Parlamentarios más numerosos, lo que no parece que vaya a ocurrir. Mucho más recomendable resultaría una reforma constitucional que permitiese asegurar un sistema electoral efectivamente proporcional y que asegurara la igualdad en los derechos de participación política, tanto de votantes como de partidos políticos y candidaturas electorales. Sin embargo, ni una reforma constitucional ni muchos menos un proceso constituyente parecen ser posibles en las actuales condiciones.

Contamos con un sistema electoral con considerables carencias al que se podrían introducir interesantes y efectivos elementos de mejora, siempre que los objetivos de los partidos políticos implicados se dirigieran a la realización de la igualdad y la mejora de la participación política.

(Footnotes*)

* Para facilitar el análisis se utilizan las siglas de Unidos Podemos (UP) aunque las candidaturas que conforman el Grupo Parlamentario se presentaran a las elecciones con diversos nombres y diversas coaliciones electorales en distintos territorios. Así, junto con UP (Podemos+Izquierda Unida+Equo) a nivel estatal, se incluye con estas siglas a En Comú Podem (Catalunya), En Marea (Galicia) y A la Valenciana (Comunitat Valenciana) —coalición con Compromís, cuyos diputados y diputada no forman parte del mismo Grupo Parlamentario, sino que se adhirieron al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados—.

ANEXO I

- Circunscripción: provincia

Propuesta 1	Propuesta 2
400 escaños	350 escaños
1 escaño mínimo por circunscripción	1 escaño mínimo por circunscripción
Método Saint-Laguë	Método Saint-Laguë
Sin barrera electoral del 3%	Sin barrera electoral del 3%

ALBACETE										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	40,8	2	50	9,2	1	25	15,8	1	25	15,8
PSOE	27,1	1	25	2,1	1	25	2,1	1	25	2,1
UP	15,2	1	25	9,8	1	25	9,8	1	25	9,8
C's	14,5	0	0	14,5	1	25	10,5	1	25	10,5
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		4		36,5	4		39,1	4		39,1
Índice de Proporcionalidad				81,75			80,45			80,45

ALICANTE										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	37,6	5	41,6	4	6	40	2,4	5	38,4	0,8
UP*	22	3	25	3	3	20	2	3	23	1
PSOE	21,4	2	16,6	4,8	3	20	1,4	3	23	1,6
C's	15,8	2	16,6	0,8	3	20	4,2	2	15,3	0,5
PACMA	1,2	0	0	1,2	0	0	1,2	0	0	1,2
TOTAL		12		13,8	15		11,2	13		5,1
Índice de Proporcionalidad				93,1			94,4			97,45

ALMERÍA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	43	3	50	7	2	33,3	9,7	2	40	3
PSOE	27	2	33,3	6,3	2	33,3	6,3	1	20	7
C's	13,6	1	16,6	3	1	16,6	3	1	20	6,4
UP	13,2	0	0	13,2	1	16,6	3,4	1	20	6,8
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		6		30,4	6		23,3	5		24,1
Índice de Proporcionalidad				84,8			88,35			87,95

ARABA/ÁLAVA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	30,9	1	25	5,9	1	33,3	2,4	1	33,3	2,4
PP	20,4	1	25	4,6	1	33,3	12,9	1	33,3	12,9
PNV	15,9	1	25	9,1	1	33,3	17,4	1	33,3	17,4
PSOE	15,7	1	25	9,3	0	0	15,7	0	0	15,7
EHBildu	9,4	0	0	9,4	0	0	9,4	0	0	9,4
C's	5	0	0	5	0	0	5	0	0	5
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		4		44,3	3		63,8	3		63,8
Índice de Proporcionalidad				77,85			68,1			68,1

ASTURIAS										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,2	3	37,5	2,3	4	44,4	9,2	3	37,5	2,3
PSOE	24,8	2	25	0,2	2	22,2	2,6	2	25	0,2
UP	23,8	2	25	1,2	2	22,2	1,6	2	25	1,2
C's	12,6	1	12,5	0,1	1	11,1	1,5	1	12,5	0,1
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		8		4,8	9		15,9	8		4,8
Índice de Proporcionalidad				97,6			92,05			97,6

ÁVILA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	51,5	2	66,66	15,16	1	50	1,5	1	50	1,5
PSOE	19,5	1	33,33	13,83	1	50	30,5	1	50	30,5
C's	14,2	0		14,2	0	0	14,2	0	0	14,2
UP	12,6	0		12,6	0	0	12,6	0	0	12,6
PACMA	0,6	0		0,6	0	0	0,6	0	0	0,6
TOTAL		3		56,39	2		59,4	2		59,4
Índice de Proporcionalidad				71,805			70,3			70,3

BADAJOZ										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	39,5	3	50	10,5	2	33,3	6,2	2	40	0,5
PSOE	35,3	2	33,3	2	2	33,3	2	2	40	4,7
UP	12,5	1	16,6	4,1	1	16,6	4,1	1	20	7,5
C's	10,7	0	0	10,7	1	16,6	5,9	0	0	10,7
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		6		28	6		18,9	5		24,1
Índice de Proporcionalidad				86			90,55			87,95

ILLES BALEARS										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35	3	37,5	2,5	4	40	5	3	37,5	2,5
UP	25,4	2	25	0,4	3	30	4,6	2	25	0,4
PSOE	20	2	25	5	2	20	0	2	25	5
C's	14,5	1	12,5	2	1	10	4,5	1	12,5	2
SI	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6
PACMA	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5
TOTAL		8		13	10		17,2	8		13
Índice de Proporcionalidad				93,5			91,4			93,5

BARCELONA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	26,2	9	29,03	2,83	11	26,2	0	10	27,7	1,5
PSOE	16,8	5	16,12	0,68	7	16,6	0,2	6	16,6	0,2
ERC	16,5	5	16,12	0,38	7	16,6	0,1	6	16,6	0,1
PP	13,5	4	12,9	0,6	6	14,3	0,8	5	13,8	0,3
CDC	12,2	4	12,9	0,7	5	11,9	0,3	4	11,1	1,1
C's	11,5	4	12,9	1,4	5	11,9	0,4	4	11,1	0,4
PACMA	1,8	0	0	1,8	1	2,3	0,5	1	2,7	0,9
TOTAL		31		8,39	42		2,3	36		4,5

BIZKAIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	28,8	3	37,5	8,7	3	33,3	4,5	3	37,5	8,7
PNV	28,2	2	25	3,2	3	33,3	5,1	2	25	3,2
PSOE	13,9	1	12,5	1,4	1	11,1	2,8	1	12,5	1,4
PP	12,7	1	12,5	0,2	1	11,1	1,6	1	12,5	0,2
EHBildu	10,9	1	12,5	1,6	1	11,1	0,2	1	12,5	1,6
C's	3,3	0	0	3,3	0	0	3,3	0	0	3,3
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8

BURGOS										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	42,9	2	50	7,1	1	25	17,9	1	33,3	9,6
PSOE	22,1	1	25	2,9	1	25	2,9	1	33,3	11,2
UP	17,5	1	25	7,5	1	25	7,5	1	33,3	15,8
C's	14,6	0	0	14,6	1	25	10,4	0	0	14,6
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		4		32,9	4		39,5	3		52
Índice de Proporcionalidad				83,55			80,25			74

CÁCERES										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	40,4	2	50	9,6	2	40	0,4	2	40	0,4
PSOE	33,3	2	50	16,7	2	40	6,7	2	40	6,7
UP	14	0	0	14	1	20	6	1	20	6
C's	10,3	0	0	10,3	0	0	10,3	0	0	10,3
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		4		51,3	5		24,1	5		24,1
Índice de Proporcionalidad				74,35			87,95			87,95

CÁDIZ										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	32,3	3	33,33	1,03	3	30	2,3	3	33,33	1,03
PSOE	28,5	3	33,33	4,83	3	30	1,5	3	33,33	4,83
UP	21,2	2	22,22	1,02	2	20	1,2	2	22,22	1,02
C's	14,3	1	11,11	3,19	2	20	5,7	1	11,11	3,19
PACMA	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6
TOTAL		9		11,67	10		12,3	9		11,67
Índice de Proporcionalidad				94,165			93,85			94,165

CANTABRIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	41,5	2	40	1,5	2	40	1,5	2	40	1,5
PSOE	23,5	1	20	3,5	1	20	3,5	1	20	3,5
UP	17,7	1	20	2,3	1	20	2,3	1	20	2,3
C's	14,4	1	20	5,6	1	20	5,6	1	20	5,6
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		5		13,9	5		13,9	5		13,9
Índice de Proporcionalidad				93,05			93,05			93,05

CASTELLÓN										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,6	2	40	4,4	2	40	4,4	2	40	4,4
UP*	24,1	1	20	4,1	1	20	4,1	1	20	4,1
PSOE	22	1	20	2	1	20	2	1	20	2
C's	14,7	1	20	5,3	1	20	5,3	1	20	5,3
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		5		16,8	5		16,8	5		16,8
Índice de Proporcionalidad				91,6			91,6			91,6

CIUDAD REAL										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	43,5	3	60	16,5	2	40	3,5	2	50	6,5
PSOE	29,2	2	40	10,8	1	20	9,2	1	25	4,2
UP	13,4	0	0	13,4	1	20	6,6	1	25	11,6
C's	11,8	0	0	11,8	1	20	8,2	0	0	11,8
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		5		53,3	5		28,3	4		34,9
Índice de Proporcionalidad				73,35			85,85			82,55

CÓRDOBA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34,4	2	33,33	1,07	3	42,85	8,45	2	33,33	1,07
PSOE	31,2	2	33,33	2,13	2	28,57	2,63	2	33,33	2,13
UP	19	1	16,66	2,34	1	14,25	4,75	1	16,66	2,34
C's	12,3	1	16,66	4,36	1	14,25	1,95	1	16,66	4,36
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		6		10,8	7		18,68	6		10,8
Índice de Proporcionalidad				94,6			90,66			94,6

A CORUÑA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	40	4	50	10	4	44,4	4,4	3	37,5	2,5
UP*	23	2	25	2	2	22,2	0,8	2	25	2
PSOE	21,7	2	25	3,3	2	22,2	0,5	2	25	3,3
C's	9,4	0	0	9,4	1	11,1	1,7	1	12,5	3,1
BNG	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		8		28,7	9		11,4	8		14,9

CUENCA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	45,7	2	66,6	20,9	2	66,6	20,9	1	50	4,3
PSOE	29,7	1	33,3	3,6	1	33,3	3,6	1	50	20,3
UP	13,1	0	0	13,1	0	0	13,1	0	0	13,1
C's	9,4	0	0	9,4	0	0	9,4	0	0	9,4
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		3		47,7	3		47,7	2		47,8
Índice de Proporcionalidad				76,15			76,15			76,1

GIRONA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
ERC	26,2	2	33,3	7,1	2	28,5	2,3	2	33,3	7,1
CDC	23,2	2	33,3	10,1	2	28,5	5,3	1	16,6	6,6
UP*	17,3	1	16,6	0,7	1	14,3	3	1	16,6	0,7
PSOE	12,5	1	16,6	4,1	1	14,3	1,8	1	16,6	4,1
PP	10	0	0	10	1	14,3	4,3	1	16,6	6,6
C's	7,7	0	0	7,7	0	0	7,7	0	0	7,7
PACMA	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5
TOTAL		6		41,2	7		25,9	6		34,3
Índice de Proporcionalidad				79,4			87,05			82,85

GRANADA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,3	3	42,85	7,55	3	37,5	2,2	3	42,85	7,55
PSOE	30,9	2	28,57	2,33	3	37,5	6,6	2	28,57	2,33
UP	17,7	1	14,28	3,42	1	12,5	5,2	1	14,28	3,42
C's	13,5	1	14,28	0,78	1	12,5	1	1	14,28	0,78
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		7		15,08	8		16	7		15,08
Índice de Proporcionalidad				92,46			92			92,46

GUADALAJARA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	39,5	2	66,6	27,1	1	33,3	6,2	1	33,3	6,2
PSOE	23	1	33,3	10,3	1	33,3	10,3	1	33,3	10,3
UP	18,1	0	0	18,1	1	33,3	15,2	1	33,3	15,2
C's	16,4	0	0	16,4	0	0	16,4	0	0	16,4
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		3		72,9	3		49,1	3		49,1
Índice de Proporcionalidad				63,55			75,45			75,45

GUIPUZKOA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	28,6	2	33,3	4,7	2	33,3	4,7	2	33,3	4,7
PNV	23,2	2	33,3	10,1	1	16,6	6,6	1	16,6	6,6
EHBildu	19,1	1	16,6	2,5	1	16,6	2,5	1	16,6	2,5
PSOE	14	1	16,6	2,6	1	16,6	2,6	1	16,6	2,6
PP	9,6	0	0	9,6	1	16,6	7	1	16,6	7
C's	3,2	0	0	3,2	0	0	3,2	0	0	3,2
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		6		33,4	6		27,3	6		27,3
Índice de Proporcionalidad				83,3			86,35			86,35

HUELVA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PSOE	35,8	2	40	4,2	2	40	4,2	2	50	14,2
PP	33,3	2	40	6,7	1	20	13,3	1	25	8,3
UP	16,3	1	20	3,7	1	20	3,7	1	25	8,7
C's	11,6	0	0	11,6	1	20	8,4	0	0	11,6
PACMA	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1
TOTAL		5		27,3	5		30,7	4		43,9
Índice de Proporcionalidad				86,35			84,65			78,05

HUESCA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	36,2	1	33,3	2,9	1	33,3	2,9	1	50	13,8
PSOE	25,6	1	33,3	7,7	1	33,3	7,7	1	50	24,4
UP	19,2	1	33,3	14,1	1	33,3	14,1	0	0	19,2
C's	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		3		40,8	3		40,8	2		73,5
Índice de Proporcionalidad				79,6			79,6			63,25

JAÉN										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PSOE	37,4	2	40	2,6	2	33,3	4,1	2	40	2,6
PP	35,4	2	40	4,6	2	33,3	2,1	2	40	4,6
UP	14,3	1	20	5,7	1	16,6	2,3	1	20	5,7
C's	10,5	0	0	10,5	1	16,6	6,1	0	0	10,5
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		5		24,2	6		15,4	5		24,2
Índice de Proporcionalidad				87,9			92,3			87,9

LEÓN										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	40,1	2	50	9,9	2	40	0,1	2	50	9,9
PSOE	26,2	1	25	1,2	1	20	6,2	1	25	1,2
UP	17,6	1	25	7,4	1	20	2,4	1	25	7,4
C's	12,7	0	0	12,7	1	20	7,3	0	0	12,7
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		4		32	5		16,8	4		32
Índice de Proporcionalidad				84			91,6			84

LLEIDA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
ERC	25,1	1	25	0,1	1	25	0,1	1	25	0,1
CDC	22,6	1	25	2,4	1	25	2,4	1	25	2,4
UP*	16,6	1	25	8,4	1	25	8,4	1	25	8,4
PP	13,5	1	25	11,5	1	25	11,5	1	25	11,5
PSOE	12,4	0		12,4	0	0	12,4	0	0	12,4
C's	7	0		7	0	0	7	0	0	7
PACMA	1	0		1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		4		42,8	4		22,3	4		42,8
Índice de Proporcionalidad				78,6			88,85			78,6

LUGO										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	47,4	2	50	2,6	1	33,3	14,1	1	33,3	14,1
PSOE	23,7	1	25	1,3	1	33,3	9,6	1	33,3	9,6
UP*	17	1	25	8	1	33,3	16,3	1	33,3	16,3
C's	6,9	0	0	6,9	0	0	6,9	0	0	6,9
BNG	2,6	0	0	2,6	0	0	2,6	0	0	2,6
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		4		22,4	3		50,5	3		50,5
Índice de Proporcionalidad				88,8			74,75			74,75

MADRID										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	38,2	15	41,66	3,46	19	38	0,2	17	39,5	1,3
UP	21,3	8	22,22	0,92	11	22	0,7	9	20,9	0,4
PSOE	19,5	7	19,44	0,06	10	20	0,5	9	20,9	1,4
C's	17,8	6	16,66	1,14	9	18	0,2	8	18,6	0,8
PACMA	1,1	0	0	1,1	1	2	0,9	0	0	1,1
TOTAL		36		6,68	50		2,5	43		5
Índice de Proporcionalidad				96,66			98,75			97,5

MÁLAGA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34,3	4	36,36	2,06	5	38,46	4,16	4	33,3	1
PSOE	27	3	27,27	0,27	4	30,76	3,76	4	33,3	6,3
UP	18,9	2	18,18	0,72	2	15,38	3,52	2	16,6	2,3
C's	16,3	2	18,18	1,88	2	15,38	0,92	2	16,6	0,3
PACMA	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5
TOTAL		11		6,43	13		13,86	12		11,4
Índice de Proporcionalidad				96,785			93,07			94,3

MURCIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	46,6	5	50	3,4	6	50	3,4	5	50	3,4
PSOE	20,3	2	20	0,3	2	16,6	3,7	2	20	0,3
C's	15,7	2	20	4,3	2	16,6	0,9	2	20	4,3
UP	14,5	1	10	4,5	2	16,6	2,1	1	10	4,5
PACMA	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1
TOTAL		10		13,6	12		11,2	10		13,6
Índice de Proporcionalidad				93,2			94,4			93,2

NAVARRA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP*	31,9	2	40	8,1	2	33,3	1,4	2	40	8,1
UP*	28,3	2	40	11,7	2	33,3	5	2	40	11,7
PSOE	17,3	1	20	2,7	1	16,6	0,7	1	20	2,7
EHBildu	9,3	0	0	9,3	1	16,6	7,3	0	0	9,3
C's	6,1	0	0	6,1	0	0	6,1	0	0	6,1
GBAI	4,2	0	0	4,2	0	0	4,2	0	0	4,2
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		5		42,9	6		25,5	5		42,9
Índice de Proporcionalidad				78,55			87,25			78,55

OURENSE										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	49,7	3	75	25,3	2	66,6	16,9	2	66,6	16,9
PSOE	23,3	1	25	1,7	1	33,3	10	1	33,3	10
UP*	15,6	0	0	15,6	0	0	15,6	0	0	15,6
C's	7	0	0	7	0	0	7	0	0	7
BNG	2,2	0	0	2,2	0	0	2,2	0	0	2,2
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		4		52,7	3		52,6	3		52,6
Índice de Proporcionalidad				73,65			73,7			73,7

PALENCIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	45,7	2	66,6	20,9	1	50	4,3	1	50	4,3
PSOE	24,6	1	33,3	8,7	1	50	25,4	1	50	25,4
UP	15	0	0	15	0	0	15	0	0	15
C's	12,3	0	0	12,3	0	0	12,3	0	0	12,3
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		3		57,6	2		57,7	2		57,7
Índice de Proporcionalidad				71,2			71,15			71,15

LAS PALMAS										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	33,9	3	37,5	3,6	4	44,44	10,54	3	37,5	3,6
PSOE	23,7	2	25	1,3	2	22,22	1,48	2	25	1,3
UP	22,5	2	25	2,5	2	22,22	0,28	2	25	2,5
C's	13	1	12,8	0,2	1	11,11	1,89	1	12,8	0,2
Cca	3,6	0	0	3,6	0	0	3,6	0	0	3,6
PACMA	1,3	0	0	1,3	0	0	1,3	0	0	1,3
TOTAL		8		12,5	9		19,09	8		12,5
Índice de Proporcionalidad				93,75			90,455			93,75

PONTEVEDRA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	38,3	3	42,8	4,5	3	37,5	0,8	3	42,8	4,5
UP*	25,1	2	28,5	3,4	2	25	0,1	2	28,5	3,4
PSOE	21,8	2	28,5	6,7	2	25	3,2	1	14,2	7,6
C's	8,8	0	0	8,8	1	12,5	3,7	1	14,2	5,4
BNG	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3
PACMA	1,2	0	0	1,2	0	0	1,2	0	0	1,2
TOTAL		7		27,6	8		12	7		25,1
Índice de Proporcionalidad				86,2			94			87,45

LA RIOJA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	42,6	2	50	7,4	1	33,3	9,3	2	50	7,4
PSOE	24,3	1	25	0,7	1	33,3	9	1	25	0,7
UP	16,6	1	25	8,4	1	33,3	16,7	1	25	8,4
C's	14	0	0	14	0	0	14	0	0	14
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		4		31,2	3		49,7	4		31,2
Índice de Proporcionalidad				84,4			75,15			84,4

SALAMANCA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	48,2	3	75	26,8	2	50	1,8	2	66,6	18,4
PSOE	21,3	1	25	3,7	1	25	3,7	1	33,3	12
C's	15,7	0	0	15,7	1	25	9,3	0	0	15,7
UP	12,5	0	0	12,5	0	0	12,5	0	0	12,5
PACMA	0,6	0	0	0,6	0	0	0,6	0	0	0,6
TOTAL		4		59,3	4		27,9	3		59,2
Índice de Proporcionalidad				70,35			86,05			70,4

SANTA CRUZ DE TENERIFE										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34,2	3	42,85	8,65	3	33,33	0,87	3	37,5	3,3
PSOE	21,2	1	14,28	6,92	2	22,22	1,02	2	25	3,8
UP	17,8	1	14,28	3,52	2	22,22	4,42	1	12,5	5,3
Cca	12,6	1	14,28	1,68	1	11,11	1,49	1	12,5	0,1
C's	11	1	14,28	3,28	1	11,11	0,11	1	12,5	1,5
PACMA	1,7	0	0	1,7	0	0	1,7	0	0	1,7
TOTAL		7		25,75	9		9,61	8		15,7
Índice de Proporcionalidad				87,125			95,195			92,15

SEGOVIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	45,4	2	66,6	21,2	1	50	4,6	1	50	4,6
PSOE	21,5	1	33,3	11,8	1	50	28,5	1	50	28,5
C's	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3
UP	15,2	0	0	15,2	0	0	15,2	0	0	15,2
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		3		64,2	2		64,3	2		64,3
Índice de Proporcionalidad				67,9			67,85			67,85

SEVILLA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PSOE	33,6	4	33,3	0,3	6	37,5	3,9	4	30,7	2,9
PP	29	4	33,3	4,3	5	31,25	2,25	4	30,7	1,7
UP	20,8	3	25	4,2	3	18,75	2,05	3	23	2,2
C's	13,3	1	8,3	5	2	12,5	0,8	2	15,3	2
PACMA	1,3	0		1,3	0		1,3	0	0	1,3
TOTAL		12		15,1	16		10,3	13		10,1
Índice de Proporcionalidad				92,45			94,85			94,95

SORIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	44,8	1	50	5,2	1	50	5,2	1	50	5,2
PSOE	25,7	1	50	24,3	1	50	24,3	1	50	24,3
UP	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3	0	0	15,3
C's	11,4	0	0	11,4	0	0	11,4	0	0	11,4
PACMA	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5
TOTAL		2		56,7	2		56,7	2		56,7
Índice de Proporcionalidad				71,65			71,65			71,65

TARRAGONA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	21,8	1	16,6	5,2	2	28,5	6,7	1	16,6	5,2
ERC	19,6	1	16,6	3	1	14,3	5,3	1	16,6	3
PSOE	15,6	1	16,6	1	1	14,3	1,3	1	16,6	1
PP	14,8	1	16,6	1,8	1	14,3	0,5	1	16,6	1,8
CDC	13,7	1	16,6	2,9	1	14,3	0,6	1	16,6	2,9
C's	11,3	1	16,6	5,3	1	14,3	3	1	16,6	5,3
PACMA	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6
TOTAL		6		20,8	7		19	6		20,8
Índice de Proporcionalidad				89,6			90,5			89,6

TERUEL										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	41,2	2	66,6	25,4	1	50	8,8	1	50	8,8
PSOE	26,3	1	33,3	7	1	50	23,7	1	50	23,7
UP	16,7	0	0	16,7	0	0	16,7	0	0	16,7
C's	13,2	0	0	13,2	0	0	13,2	0	0	13,2
PACMA	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5
TOTAL		3		62,8	2		62,9	2		62,9
Índice de Proporcionalidad				68,6			68,55			68,55

TOLEDO										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	43,4	3	50	6,6	2	33,3	10,1	2	40	3,4
PSOE	26,6	2	33,3	6,7	2	33,3	6,7	1	20	6,6
UP	14,7	1	16,6	1,9	1	16,6	1,9	1	20	5,3
C's	13	0	0	13	1	16,6	3,6	1	20	7
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		6		29,1	6		23,2	5		23,2
Índice de Proporcionalidad				85,45			88,4			88,4

VALENCIA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34	6	37,5	3,5	7	35	1	6	35,3	1,3
UP*	27,7	5	31,25	3,55	6	30	2,3	5	29,4	1,7
PSOE	20,1	3	18,75	1,35	4	20	0,1	3	17,6	2,5
C's	14,5	2	12,5	2	3	15	0,5	3	17,6	3,1
PACMA	1,3	0	0	1,3	0	0	1,3	0	0	1,3
TOTAL		16		11,7	20		5,2	17		9,9
Índice de Proporcionalidad				94,15			97,4			95,05

VALLADOLID										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	41,8	2	40	1,8	2	40	1,8	1	25	16,8
PSOE	22,7	1	20	2,7	1	20	2,7	1	25	2,3
UP	16,3	1	20	3,7	1	20	3,7	1	25	8,7
C's	15,6	1	20	4,4	1	20	4,4	1	25	9,4
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		5		13,3	5		13,3	4		37,9
Índice de Proporcionalidad				93,35			93,35			81,05

ZAMORA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	48,2	2	66,6	18,4	1	50	1,8	1	50	1,8
PSOE	23,9	1	33,3	9,4	1	50	26,1	1	50	26,1
UP	14,1	0	0	14,1	0	0	14,1	0	0	14,1
C's	11,4	0	0	11,4	0	0	11,4	0	0	11,4
PACMA	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	0,5
TOTAL		3		53,8	2		53,9	2		53,9
Índice de Proporcionalidad				73,1			73,05			73,05

ZARAGOZA										
		Sistema actual			Propuesta 1			Propuesta 2		
	% Votos	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% Escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34,9	3	42,8	7,9	3	37,5	2,6	3	42,8	7,9
PSOE	24,4	2	28,5	4,1	2	25	0,6	2	28,5	4,1
UP	20,3	1	14,3	6	2	25	4,7	1	14,3	6
C's	16,8	1	14,3	2,5	1	12,5	4,3	1	14,3	2,5
PACMA	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		7		21,5	8		13,2	7		21,5
Índice de Proporcionalidad				89,25			93,4			89,25

ANEXO II

- Circunscripción: Comunidades Autónomas

Propuesta 1	Propuesta 2
400 escaños Método Saint-Laguë Sin barrera electoral del 3%	350 escaños Método Saint-Laguë Sin barrera electoral del 3%

ANDALUCÍA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	33,5	24	33,3	0,2	21	33,3	0,2
PSOE	31,2	23	31,9	0,7	20	31,7	0,5
UP	18,6	14	19,4	0,8	12	19	0,4
C's	13,6	10	13,9	0,3	9	14,2	0,6
PACMA	1,2	1	1,4	0,2	1	1,5	0,3
TOTAL		72		2,2	63		2
Índice de Proporcionalidad				98,9			99

ARAGÓN							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,8	4	36,4	0,6	4	40	4,2
PSOE	24,8	3	27,3	2,5	2	20	4,8
UP	19,7	2	18,2	1,5	2	20	0,3
C's	16,2	2	18,2	2	2	20	3,8
PACMA	0,9	0	0	0,9	0	0	0,9
TOTAL		11		7,5	10		14
Índice de Proporcionalidad				96,25			93

ASTURIAS							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,2	4	44,4	9,2	3	37,5	2,3
PSOE	24,8	2	22,2	2,6	2	25	0,2
UP	23,8	2	22,2	1,6	2	25	1,2
C's	12,6	1	11,1	1,5	1	12,5	0,1
PACMA	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		9		15,9	8		4,8
Índice de Proporcionalidad				92,05			97,6

CANARIAS							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	34	7	36,8	2,8	6	37,5	3,5
PSOE	22,5	4	21	1,5	4	25	2,5
UP	20,2	4	21	0,8	3	18,75	1,45
C's	12	2	10,5	1,5	2	12,5	0,5
Cca	8	2	10,5	2,5	1	6,25	1,75
PACMA	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5
TOTAL		19		10,6	16		11,2
Índice de Proporcionalidad				94,7			94,4

CANTABRIA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	41,5	2	40	1,5	1	25	16,5
PSOE	23,5	1	20	3,5	1	25	1,5
UP	17,7	1	20	2,3	1	25	7,3
C's	14,4	1	20	5,6	1	25	10,6
PACMA	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		5		13,9	4		36,9
Índice de Proporcionalidad				93,05			81,55

CASTILLA Y LEÓN							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	44,2	10	47,6	3,4	8	44,4	0,2
PSOE	23,1	5	23,8	0,7	4	22,2	0,9
UP	15,5	3	14,3	1,2	3	16,6	1,1
C's	14,1	3	14,3	0,2	3	16,6	2,5
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		21		6,2	18		5,4
Índice de Proporcionalidad				96,9			97,3

CASTILLA- LA MANCHA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	42,7	7	41,2	1,5	7	46,6	3,9
PSOE	27,2	5	29,4	2,2	4	26,6	0,6
UP	14,7	3	17,6	2,9	2	13,3	1,4
C's	13	2	11,7	1,3	2	13,3	0,3
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		17		8,7	15		7
Índice de Proporcionalidad				95,65			96,5

CATALUNYA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP*	24,5	16	25	0,5	14	25	0,5
ERC	18,1	12	18,75	0,65	10	17,8	0,3
PSOE	16,1	10	15,6	0,5	9	16	0,1
CDC	14	9	14	0	8	14,2	0,2
PP	13,3	9	14	0,7	8	14,2	0,9
C's	10,9	7	10,9	0	6	10,7	0,2
PACMA	1,7	1	1,5	0,2	1	1,7	0
TOTAL		64		2,55	56		2,2
Índice de Proporcionalidad				98,725			98,9

COMUNITAT VALENCIANA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35,4	15	35,7	0,3	13	35,1	0,3
UP*	25,4	11	26,1	0,7	10	27	1,6
PSOE	20,8	9	21,4	0,6	8	21,6	0,8
C's	14,9	6	14,3	0,6	6	16,2	1,3
PACMA	1,2	1	2,4	1,2	0	0	1,2
TOTAL		42		3,4	37		5,2
Índice de Proporcionalidad				98,3			97,4

EXTREMADURA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	39,9	4	44,4	4,5	4	44,4	4,5
PSOE	34,5	3	33,3	1,2	3	33,3	1,2
UP	13	1	11,1	1,9	1	11,1	1,9
C's	10,5	1	11,1	0,6	1	11,1	0,6
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		9		8,9	9		8,9
Índice de Proporcionalidad				95,55			95,55

GALICIA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	41,5	10	43,4	1,9	8	40	1,5
PSOE	22,2	5	21,7	0,5	5	25	2,8
UP	22,1	5	21,7	0,4	4	20	2,1
C's	8,6	2	8,7	0,1	2	10	1,4
BNG	2,9	1	4,3	1,4	1	5	2,1
PACMA	1	0	0	1	0	0	1
TOTAL		23		5,3	20		10,9
Índice de Proporcionalidad				97,35			94,55

ILLES BALEARS							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	35	4	40	5	3	33,3	1,7
UP	25,4	3	30	4,6	3	33,3	7,9
PSOE	20	2	20	0	2	22,2	2,2
C's	14,5	1	10	4,5	1	11,1	3,4
SI	1,6	0	0	1,6	0	0	1,6
PACMA	1,5	0	0	1,5	0	0	1,5
TOTAL		10		17,2	9		18,3
Índice de Proporcionalidad				91,4			90,85

LA RIOJA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	42,6	1	33,3	9,3	1	50	7,4
PSOE	24,3	1	33,3	9	1	50	25,7
UP	16,6	1	33,3	16,7	0	0	16,6
C's	14	0	0	14	0	0	14
PACMA	0,7	0	0	0,7	0	0	0,7
TOTAL		3		49,7	2		64,4
Índice de Proporcionalidad				75,15			67,8

MADRID							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	38,2	22	39,2	1	19	38,7	0,5
UP	21,3	12	21,4	0,1	10	20,4	0,9
PSOE	19,5	11	19,6	0,1	10	20,4	0,9
C's	17,8	10	17,8	0	9	18,3	0,5
PACMA	1,1	1	1,8	0,7	1	2	0,9
TOTAL		56		1,9	49		3,7
Índice de Proporcionalidad				99,05			98,15

MURCIA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	46,6	6	46,1	0,5	5	45,4	1,2
PSOE	20,3	3	23	2,7	2	18,2	2,1
C's	15,7	2	15,4	0,3	2	18,2	2,5
UP	14,5	2	15,4	0,9	2	18,2	3,7
PACMA	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1
TOTAL		13		5,5	11		10,6
Índice de Proporcionalidad				97,25			94,7

MURCIA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	46,6	6	46,1	0,5	5	45,4	1,2
PSOE	20,3	3	23	2,7	2	18,2	2,1
C's	15,7	2	15,4	0,3	2	18,2	2,5
UP	14,5	2	15,4	0,9	2	18,2	3,7
PACMA	1,1	0	0	1,1	0	0	1,1
TOTAL		13		5,5	11		10,6
Índice de Proporcionalidad				97,25			94,7

NAVARRA							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
PP	31,9	2	40	8,1	2	40	8,1
UP	28,3	2	40	11,7	2	40	11,7
PSOE	17,3	1	20	2,7	1	20	2,7
EH-B	9,3	0	0	9,3	0	0	9,3
C's	6,1	0	0	6,1	0	0	6,1
GB	4,2	0	0	4,2	0	0	4,2
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		5		42,9	5		42,9
Índice de Proporcionalidad				78,55			78,55

PAÍS VASCO							
		Propuesta 1			Propuesta 2		
	% votos	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$	Escaños	% escaños	$\lvert v_i - e_i \rvert$
UP	29	5	26,3	2,7	5	31,2	2,2
PNV	24,8	5	26,3	1,5	4	25	0,2
PSOE	14,2	3	15,8	1,6	2	12,5	1,7
EH Bildu	13,2	3	15,8	2,6	2	12,5	0,7
PP	12,8	2	10,5	2,3	2	12,5	0,3
C's	3,5	1	5,2	1,7	1	6,2	2,7
PACMA	0,8	0	0	0,8	0	0	0,8
TOTAL		19		13,2	16		8,6
Índice de Proporcionalidad				93,4			95,7

¿QUÉ ELEGIR? LA CRISIS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978, EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD EN ESPAÑA Y LA LÓGICA DE LA FÓRMULA MAYORITARIA

Carlos Ruiz Miguel
(Universidad de Santiago de Compostela)

I. ELECCIONES: ¿POR QUÉ, DE QUÉ Y PARA QUÉ?

Las elecciones son uno (pero no el único) de los instrumentos que existen para la selección del personal que desarrolla determinadas funciones en entidades colectivas, ya sean del ámbito privado (elección de los miembros del consejo directivo de una empresa por sus accionistas), ya sea en el ámbito público. Naturalmente, en este trabajo vamos a centrarnos en las elecciones como método de selección de personal para el ejercicio de determinadas posiciones públicas. Tres consideraciones previas deben hacerse: (1) ver qué funciones pueden cumplir unas elecciones; (2) considerar cómo enmarcar las elecciones como uno, entre otros, de los posibles sistemas de selección del personal; y (3) recordar qué tipo de magistraturas u órganos pueden ser cubiertos con elecciones.

1. ¿Qué tipo de funciones pueden cumplir unas elecciones?

Vallés y Bosch han sintetizado bien las funciones que cumplen las elecciones y que son tres: (1) producir representación, (2) producir gobierno y (3) producir legitimidad[1]. Hoy en día parece que sólo se admite la legitimidad democrática, lo que no era el caso en otras épocas en las que existía el principio de legitimidad monárquico-dinástica que, como nos recuerda Schmitt, valió hasta entrado el siglo XX como la legitimidad por antonomasia[2]. Por ello, en este trabajo nos concentraremos en las otras dos funciones: la de producir representación y producir gobierno.

A este respecto no es ocioso aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de "representación". El concepto de representación es extraordinariamente anfibológico. Pitkin ha ofrecido hasta cinco sentidos de representación: (1) como cesión de autoridad —por influencia del concepto jurídico-privado—, (2) como descripción, (3) como evocación, (4) como actuación "en interés de" y, finalmente, (5) como responsabilidad[3]. A menudo se alude a la "represen-

1 VALLÈS CASADEVALL, J.M. y BOSCH GUARDELLA, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 16-28.

2 SCHMITT, C., "Legalidad y legitimidad", en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, FCE, México, 2001, p. 245 ss. (p. 255).

3 FENICHEL PITKIN, H., *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 52 ss.

tación" (sobre todo en relación al Parlamento) con el significado de "descripción" o "reflejo" del cuerpo electoral. Pero ya advirtió Kelsen que esta idea de representación es muy insuficiente. En efecto, para ser coherente, aparte de buscar una proporcionalidad máxima debería otorgar una duración limitadísima al mandato para que el parlamento pudiera reflejar las rápidas mutaciones de la voluntad popular[4].

Pero todos estos sentidos en modo alguno agotan la teoría de la representación. No puede omitirse que la representación puede entenderse también, como brillantemente lo ha hecho Schmitt, como una *complexio oppositorum* dado que "la personificación del pueblo y la unidad del Parlamento en cuanto es su representante, significan que al menos existe la idea de una *complexio oppositorum*, esto es, reducción de la multiplicidad de intereses y partidos a una unidad que está pensada representativa y no económicamente"[5].

2. Las elecciones como uno de los sistemas existentes para la selección de los servidores públicos

Este fue un problema ya tratado en la práctica y en la obra de los pensadores políticos tanto antiguos como modernos. Es conocido que en Atenas las funciones públicas se llevaban a cabo directamente por la asamblea de los ciudadanos o por personas elegidas por dicha asamblea. Pero la elección (procedimiento ya conocido, como se ha visto, en la antigua Atenas) no fue una técnica considerada como la preferible. Así, por un lado, Platón consideraba que lo ideal era un gobierno de filósofos-reyes, o reyes-filósofos debidamente formados entre quienes reunieran determinadas cualidades naturales, siendo misión de los filósofos designar las personas y cualidades adecuadas para la custodia de una ciudad[6]. Por su parte, Aristóteles consideraba que entre los medios existentes para proveer las magistraturas en una democracia se hallaba el de "que todas las magistraturas sean elegidas entre todos" y el que

4 KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, trad. De Luis Legaz Lacambra, Labor, Barcelona, 1934, p. 441.

5 SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*, estudio preliminar y traducción de Carlos Ruiz Miguel, Tecnos, Madrid, 2000, p. 33.

6 PLATÓN, *La República*, traducción de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano, Altaya, Barcelona, 1993, 374e (p. 89).

"las magistraturas se provean por sorteo"[7]. En los albores del pensamiento político moderno, Montesquieu fue aún más lejos que Aristóteles y no dudó en afirmar que la elección por sorteo es propia de la democracia; mientras que la designación por elección correspondía a la aristocracia[8]. Esta idea fue compartida y enriquecida por Rousseau, que afirmó que en una verdadera democracia todo cargo (toda magistratura) no es una "ventaja", sino una "carga" que no se puede imponer a un particular en perjuicio de otro, de suerte que la ley sólo puede imponer ese cargo/carga a quien recaiga por sorteo. Para el ginebrino, si todos en una democracia tienen la misma condición jurídica, con el sorteo se evita una elección que depende de una voluntad humana con lo que se evita una aplicación singular que altere la universalidad de la ley[9].

3. ¿Qué tipo de magistraturas pueden cubrirse mediante las elecciones?

Aunque ya Locke habló de la separación entre poderes[10], será Montesquieu quien distinga la existencia de estos "tres" poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial[11]. La categorización de Montesquieu quedará avalada como clásica hasta nuestros días. Una vez que consideramos cuales son los distintos órganos o poderes que ejercen las diferentes funciones públicas, la siguiente cuestión es la de determinar cómo se seleccionan las personas que deben desarrollarlas. La historia y el Derecho Comparado nos muestran tres tipos de casos: uno, en el que las magistraturas de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se cubren mediante elecciones (los Estados Unidos de América serían un ejemplo); otro, en que las elecciones sirven para designar

7 ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe y traducción de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, libro VIII (VI), 1317b (página 250).

8 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748, libro II, cap. II, p. 17.

9 ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762, libro IV, capítulo III, p. 247.

10 LOCKE, J. *Two treatises of government*, Awnsham and John Churchill, Londres, 1698 (6ª ed., 1ª ed., 1690), libro II, cap. XII (§§ 143, 144, p. 277-278), cap. XIII (§ 150, p. 282) , cap. XIV (§ 159, p. 291).

11 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748, tomo I, libro XI, cap. VI (p . 244 ss.).

a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo (Francia); y finalmente, el caso en que las elecciones sólo se utilizan para designar a los titulares del poder legislativo (sistemas parlamentarios, como España)[12].

En este momento la ciudadanía parece que sólo acepta la elección directa (y no otros procedimientos como el sorteo) como única forma de seleccionar a los titulares de, al menos, el poder legislativo, satisfaciendo la necesidad de producir representación con legitimidad. Partiendo de ese dato, hay que considerar en qué medida un tal sistema en el que el poder ejecutivo es elegido por un poder legislativo elegido fundamentalmente para producir representación satisface adecuadamente la necesidad de producir gobierno. Y en caso de que no sea así, cómo debería producirse ese gobierno.

II. DEFICIENCIAS POLÍTICAS DE ALGUNOS ESTADOS CONSTITUCIONALES: ESPAÑA COMO ILUSTRACIÓN

Durante el siglo XXI estamos asistiendo al fenómeno de varios Estados constitucionales que, pese a tener decenios de vida, están experimentando transformaciones o crisis. Esas crisis se identifican generalmente con el auge del "populismo", de izquierda o derecha, ya se encarne en figuras individuales o en partidos o movimientos. En este contexto se encuentran las deficiencias estructurales que están causando más disfunciones: las restricciones al principio democrático y la democracia de partidos. Pero, a mi entender, esta situación no sólo se explica por algunas deficiencias en el diseño de ciertos Estados constitucionales, sino también por dos problemas meta-estructurales: las mutaciones constitucionales a través de la "práctica jurídico-estatal" y el multiculturalismo[13].

12 Un caso singular fue el sistema israelí de "presidencialismo parlamentario" que previó la elección directa del primer ministro en el marco de un sistema parlamentario. El sistema se introdujo en una reforma de la "Ley Fundamental" aprobada en 1992, pero fue derogada en 2001. Cfr. NAVOT, S. , *Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 23-25.

13 Por razones de espacio no trataré aquí del problema que plantea el multiculturalismo para la teoría constitucional. Me remito, a este respecto a lo que he expuesto en *Constitucionalismo clásico y moderno: desarrollos y desviaciones de los fundamentos de la teoría constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2013, p. 213-239.

1. Restricciones al principio democrático

Ya Kelsen advertía que el parlamentarismo imponía restricciones al principio democrático en aras del principio de división del trabajo[14]. En los distintos países que han asumido el modelo de una democracia liberal o constitucional, el principio democrático está sometido a diversas condiciones o restricciones, distintas según cada Estado. Pero el régimen establecido por la Constitución de 1978 establece restricciones al modelo democrático que, a nuestro juicio, superan a las que se hallan en los otros regímenes políticos mencionados.

A) La primera restricción al principio democrático afecta a la función de "producir gobierno". En el sistema constitucional de 1978 el poder ejecutivo no es elegido directamente por los ciudadanos (artículo 99 de la Constitución), sino por el Congreso de los Diputados[15], a diferencia de lo que ocurre en sistemas presidencialistas o semi-presidencialistas.

B) La segunda restricción al principio democrático afecta a la función de "producir representación". Aquí la afectación se produce por una doble vía. Por un lado, dado que los parlamentarios no son elegidos en distritos uninominales (con las excepciones de Ceuta, Melilla), sino en listas (artículo 68.2 de la Constitución[16]) la determinación de quienes son incluidos en la lista corresponde al partido político que la presenta. Por otro lado, la Constitución exige que para la elección de la principal cámara parlamentaria (el Congreso de los Diputados) se utilice una fórmula proporcional (artículo 68.3 CE[17]) que la ley ha determinado que sea la de *D'Hondt* (art. 163 de la Ley Orgánica

14 KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra de la 2ª edición alemana de 1929, Barcelona, 1977 (1ª ed. española, 1934), p. 52.

15 Art. 99.3 CE: Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayor*ía absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*

16 Art. 68.2 CE: *2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.*

17 Art. 68.3 CE: "3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional".

5/1985, de Régimen Electoral General). Si a ello se suma un diseño de una pluralidad de circunscripciones (las provincias) en lugar de una única circunscripción nacional, el resultado es que se prima al partido ganador o a los dos primeros partidos[18] y que el tercer o cuarto partidos en número de votos puedan llegar a tener menos escaños que otros partidos con menos votos en el conjunto nacional, pero más concentrados en otras circunscripciones[19] o que incluso con prácticamente el mismo número de votos un partido pueda tener varios diputados, incluso un grupo parlamentario, y otro ninguno[20], un resultado que no podía sorprender a nadie medianamente cultivado cuando se estableció, pues ya Kelsen decenios antes había advertido de esta posibilidad cuando para una elección el territorio nacional se divide en circunscripciones[21]. La consecuencia de ello es que, a diferencia de lo que ocurre en casi todos los países de nuestro entorno; salvo los dos diputados de Ceuta y Melilla, todos los demás individuos elegidos no lo han sido *intuitu personae* por los votantes de su circunscripción, sino *intuitu coetu*.

C) Otras dos restricciones que afectan al principio democrático (en la iniciativa legislativa popular y el referéndum) inciden en la función de "producir legitimidad". Llama la atención que ya Kelsen refería la importancia de estas dos instituciones para reformar el parlamentarismo intensificando los elementos democráticos[22].

Por un lado, la iniciativa legislativa popular, que es la que permite a los ciudadanos presentar proposiciones de ley al margen de los partidos políticos representados en las Cortes, tiene una regulación sumamente restrictiva,

18 FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 24 (2011), p. 299 ss.

19 *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, p. 186.

20 El caso más ilustrativo lo ofrecen las elecciones generales de 26 de junio de 2016: el Partido Nacionalista Vasco (PNV) con 286.215 obtuvo 5 diputados (que le permitieron formar grupo parlamentario) y el Partido Animalista contra el maltrato animal (PACMA) con casi los mismos votos (284.848) no obtuvo ningún diputado.

21 KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 439.

22 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 64 ss,

pues exige un alto número de firmas (500.000, según el artículo 87.3 de la Constitución[23]) que además se debe reunir en un corto período de tiempo (nueve meses prorrogables excepcionalmente por otros tres, según el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, de Iniciativa Legislativa Popular). Si Kelsen sugería que en caso de iniciativa legislativa popular la proposición debiera obligatoriamente ser tomada en consideración por el Parlamento[24], la regulación española permite que las mismas puedan ser rechazadas sin ser tomadas en consideración[25]. Resulta significativo que, de un total de casi 150 iniciativas legislativas populares presentadas en España[26] ¡sólo tres! (o sea, el 2% del total) llegaran a convertirse en leyes bien como resultado directo de la iniciativa (una de ellas[27]) o subsumidas en otros textos (las otras dos[28]).

Por otro lado, la Constitución también prohíbe los referéndums vinculantes, excepto para cuatro supuestos: (1) la aprobación de ciertas reformas constitucionales (art. 167.3 y 168.3 CE), (2) la aprobación de la iniciativa para acceder a cierto tipo de Estatutos de autonomía conocidos como "de vía rápida" (art. 151.1 CE), (3) la aprobación ese tipo de Estatutos "de vía rápida" (art. 152.1.4º CE) y (4) la aprobación de las reformas de estos Estatutos (art. 152.2

23 Art. 87.3 CE: "Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

24 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 65.

25 Artículos 126.5 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

26 De acuerdo con los datos ofrecidos por la Junta Electoral Central, a fecha de diciembre de 2017 se presentaron un total de 147 iniciativas legislativas populares (ILP). El número de ILP por legislatura es: 1979 (0), 1982 (3), 1986 (2), 1989 (7), 1993 (6), 1996 (11), 2000 (13), 2004 (13), 2008 (23), 2011 (37), 2016-a (7), 2016-b (15).

27 Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, presentada el 13 de diciembre de 2011 y que se convirtió tras ser modificada por las Cortes en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

28 Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, presentada el 27 de junio de 1996 se subsumió en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960 sobre Propiedad Horizontal; y Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, presentada el 13 de diciembre de 2011, se subsumió en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

CE). Esto significa que queda vedada la posibilidad de que se convoque un referéndum para anular una ley elaborada por los partidos políticos presentes en el Parlamento. Recordemos que ya Kelsen sostenía la necesidad de que el referéndum tuviera más amplitud en el sistema parlamentario para introducir los referenda legislativos a mayores de los constitucionales[29].

De todos estos aspectos, el que a mi juicio, tiene una importancia nuclear es el hecho de que en España, salvo dos (los de Ceuta y Melilla), todos los demás diputados sean elegidos en "listas" presentadas en una pluralidad de circunscripciones. Esto significa en términos de comportamiento político que el votante vota a un "partido" independientemente de quien sea el individuo que ese partido pone en las listas[30]. Esta regulación es la que hace posible la existencia de los diputados llamados "paracaidistas" o "cuneros", individuos sin ningún tipo de vinculación con el distrito electoral en el que concurren, pero que son colocados por su partido político en un "puesto de salida" de la lista (es decir, un puesto en la lista dentro de los que previsiblemente serán elegidos) por decisión, obviamente, no de la agrupación local del partido sino de la dirección del mismo.

2. La democracia de partidos

La teoría política democrática ha experimentado un giro de 180º en relación con los partidos políticos entre el siglo XVIII y el XX.

El primer teórico de la democracia moderna, Rousseau, consideró que la presencia de partidos políticos (él decía *asociaciones parciales*) traía como consecuencia que en la sociedad política dejaba de haber "hombres" o "votantes" para existir sólo "asociaciones" y que cuando una de éstas era lo suficientemente fuerte como para imponerse a las demás dejaba de existir la "voluntad general"[31].

29 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 64-65.

30 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 69 (en los casos de sistema electoral por listas los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado).

31 ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762, libro II, capítulo III, p. 57-58 (Rousseau cita en apoyo de su tesis a Maquiavelo que habla de las "divisiones" y "sectas" que dañan a la república (Maquiavelo, *Istorie Fiorentine*, libro VII).

Muy diferente fue la percepción de Kelsen, para quien "la democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento del principio democrático"[32], por lo que concluyó que "la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*"[33]. Como es notorio, los sistemas democráticos de los siglos XX y XXI se han construido en la línea de Kelsen, no en la de Rousseau. Ahora bien, Kelsen, era consciente de que había que mitigar el poder de los partidos políticos intensificando los elementos democráticos del sistema, como se ha indicado *supra*. Ahora bien, como el mismo Kelsen precisa el papel del partido en una democracia no es igual cuando la elección del parlamento se realiza mediante una fórmula mayoritaria que cuando se utiliza la proporcional. El de Praga advierte que el partido es esencial en una elección con fórmula proporcional por lo que la consecuencia de ello es la necesidad de un reconocimiento y organización legal de los partidos, "cuidando especialmente de que dentro del partido impere el principio del control democrático y de que se limite en los posible la dictadura de los comités y líderes, a que tanto se presta el sistema de representación proporcional"[34].

El sistema constitucional de 1978 se construye con el propósito consciente de crear un Estado de *partidos* (art. 6 CE) y de *sindicatos* (art. 7 CE), pero sobre todo, "de partidos". No era España el único país europeo que establecía este sistema. Hubo otros que también crearon una democracia "de partidos". Pensemos, sobre todo, en Francia, Alemania, Italia. Ahora bien, la configuración del sistema de relaciones entre poderes combinada con los elementos básicos del régimen electoral establecidos en la Constitución (y desarrollados en la legislación) llevó a un modelo donde es difícil, por no decir, imposible encontrar otro sistema que sea más restrictivo que el español del principio democrático.

A) Para evaluar esta afirmación, comparemos muy sucintamente el sistema español con el de otros países de nuestro entorno:

32 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., 35-36.

33 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 37.

34 KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 444.

En Francia existe un sistema de partidos, sí, pero por un lado, se elige por sufragio universal no sólo el poder legislativo, sino también el poder ejecutivo (presidente) y, por otro lado, todos los parlamentarios, al ser elegidos en distritos uninominales a doble vuelta, cuentan *cada uno de ellos* con el apoyo de más del cincuenta por ciento de los votantes.

En Italia también hay un sistema de partidos, pero el poder legislativo se elige mediante una fórmula electoral proporcional que permite que todas las opciones, por minoritarias que sean tengan una representación parlamentaria que refleja la realidad política. Además, el artículo 75 de la Constitución italiana dispone que 500.000 ciudadanos o cinco regiones pueden exigir que el pueblo puede derogar mediante referéndum las leyes que haya hecho el Parlamento, lo que impide que el Parlamento pueda actuar de espaldas al electorado. En 1993 se introdujo una fórmula mixta mayoritaria-proporcional, que fue sustituida por la ley 270/2005 con una fórmula proporcional con prima a la lista o a la coalición de listas que hubieran obtenido el mayor número de votos y que no hubieran conseguido en la Cámara 340 escaños, o en el Senado el 55% de los escaños de cada región, si bien esta ley de 2005 fue anulada por el Tribunal Constitucional Italiano[35]. En octubre de 2017 se aprobó una nueva ley electoral (la ley *Rosato* o *Rosatellum*[36]) que prevé la asignación de un tercio de los escaños por una fórmula mayoritaria y los dos tercios restantes por una fórmula proporcional.

Alemania es quizá el modelo más acabado del *Estado de partidos*, pero la mitad de los diputados de la cámara principal del Parlamento es elegida directamente por los ciudadanos y la otra mitad se elige con una fórmula de enorme proporcionalidad matizada por la existencia de una barrera electoral del 5% o por la elección de al menos tres diputados en distritos uninominales.

Por su parte, en el Reino Unido la totalidad de los diputados de esa cámara son elegidos en distritos uninominales donde es la persona y el trabajo del

35 Sentencia del Tribunal Constitucional italiano 1/2014, de 4 de diciembre de 2013. Sobre la evolución del sistema electoral italiano antes de la sentencia del Tribunal Constitucional véase GROPPI, T., "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", traducción de Rosario Tur Ausina, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 80 (2008), p. 153 ss.

36 Ley de 3 de noviembre de 2017, n. 165.

candidato, y no la sigla del partido, lo que más pesa en la votación razón por la cual en ciertas votaciones extremadamente importantes el resultado no está predeterminado por las adscripciones de partido.

Allende el Atlántico, en los Estados Unidos, las elecciones son el instrumento para designar al titular del poder ejecutivo, a todos miembros del poder legislativo y a ciertos miembros del poder judicial. A pesar de la antigüedad de los partidos, debido al sistema de primarias, el hecho es que en ocasiones el candidato a presidente puede no ser el favorito del aparato del partido (como ha demostrado el caso de Donald Trump) y puede ocurrir que parlamentarios del mismo partido del presidente se opongan a sus políticas votando contra las mismas.

B) Las restricciones establecidas en la Constitución aparecen reforzadas por otras restricciones introducidas por las normas de rango legislativo.

En primer lugar, la normativa de régimen electoral privilegia la figura del partido político sobre la agrupación de electores haciendo a la primera mucho más fácil la presentación de candidaturas que a la segunda (art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General)[37].

En segundo lugar, la normativa parlamentaria reserva al grupo parlamentario (trasunto parlamentario del partido político) ciertas funciones de especial importancia de las que queda privado el diputado individual, como por ejemplo, la presentación de proposiciones de ley (artículo 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados)[38].

37 Art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG): "Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura".

38 Art. 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: "Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.".

C) En todos estos años era difícil encontrar en la obra de los profesores españoles de Derecho Constitucional una crítica a la democracia de partidos. Antes bien, la literatura española se ha dedicado a ensalzar a los partidos políticos[39]. Sólo en la literatura más reciente, y tras la publicación de varios escándalos de financiación de partidos, se han empezado a atisbar algunas críticas, debiendo decirse que las críticas más aceradas no han venido, lamentablemente, de la academia sino de fuera de ella[40]. Por lo demás, la configuración de España como un "Estado de partidos" se hizo en un momento histórico distinto del actual en que la competición entre actores políticos se halla determinada por otros factores con más peso que el del partido político (entidades financieras, medios de comunicación, y otros) que hacen que la configuración constitucional de 1978 proporcione una respuesta insuficiente para regular satisfactoriamente la democracia actual.

3. La "práctica jurídico-estatal" como mutación de la Constitución

A) *Tipos de «práctica jurídico-estatal» mutante de la Constitución*

En uno de los episodios más importantes de la historia del Derecho Público, la crisis constitucional prusiana de 1861-1862, Ferdinand Lassalle denunció el hecho de que frente al "derecho" escrito en el "papel" constitucional tuviera un papel decisivo la "práctica jurídico-estatal"[41]. La "práctica" de los poderes ejecutivo y legislativo que desvirtuaba el Derecho establecido en el documento constitucional es lo que luego Jellinek conceptuó como "mutación constitucional" , fenómeno especialmente grave cuando se opera por

39 A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad: GARCÍA COTARELO, R., *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; DE OTTO Y PARDO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986; BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

40 MONTERO BEJARANO, D., *La casta. El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

41 LASSALLE, F., *Sobre la esencia de la Constitución*, estudio preliminar, traducción y notas de Carlos Ruiz Miguel, Porrúa, México, 2016, p. 78.

el tribunal encargado de interpretar la Constitución[42]. El hecho es que las elites políticas allí donde no han podido conseguir sus objetivos respetando el Derecho han intentado sortearlo mediante mutaciones constitucionales. Las mutaciones constitucionales por vía legislativa y las mutaciones por vía jurisprudencial son las dos "prácticas" que más han contribuido a erosionar el sistema.

Por vía legislativa las mutaciones constitucionales se han visto beneficiadas en los sistemas de control de la constitucionalidad de tipo kelseniano (concentrado y rogado) de suerte que se concertaban acuerdos "políticos" para aprobar leyes contrarias a la Constitución con la esperanza de que, si nadie las llevara ante el Tribunal Constitucional, terminarían convirtiéndose en una nueva legalidad superpuesta a la constitucional. España ofrece varios ejemplos de ello[43]. Es este, el de la mutaciones legislativas un fenómeno que quizá merecería más atención por parte de la doctrina.

Mucho más estudiado y debatido es el problema de la mutación constitucional por vía jurisprudencial. La mutación constitucional por vía jurisprudencial fue un hecho cínicamente constatado por Charles Evans Hughes, antes de ser designado juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos: *la Cons-*

42 JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú y traducción de Christian Förster revisada por Pablo Lucas Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 20 ss (especialmente p. 23-24).

43 En 1979 y 2006, por ejemplo, se aprobaron sendas leyes orgánicas de las Cortes Generales del Estado (que aprobaron los Estatutos de autonomía para Cataluña). Aunque el de 1979 no fue recurrido ante el Tribunal Constitucional, gran parte del segundo sí lo fue, con el resultado de que varios de sus artículos fueron anulados u objeto de una "interpretación conforme con la Constitución". Para constatar el alcance de la mutación constitucional que se intentó resulta especialmente significativo ver cómo los separatistas catalanistas y sus aliados culparon al Partido Popular de haber incitado a sus diputados a recurrir al Tribunal Constitucional la Ley Orgánica 6/2006 (que aprobaba el nuevo Estatuto de autonomía) lo que originó la anulación, por inconstitucionales, de varios preceptos del mismo (STC 31/2010, de 28 de junio). No obstante, no se recurrió una disposición del nuevo Estatuto de 2006, que mantenía otra disposición del Estatuto de 1979, que violaba claramente la igualdad de sufragio para la elección de las asambleas legislativas regionales (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE). Cfr. Disposición transitoria 4ª de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, y Disposición transitoria 2ª de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma [sic] del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

titución es lo que los jueces dicen que es[44]. Como es bien conocido, ante el problema de la interpretación constitucional existen dos posturas: originalismo y activismo[45]. De acuerdo con la primera, la interpretación de la Constitución debe indagar en el significado original del texto. Y a este respecto, esta postura conoce dos variantes, la que llaman "textualismo" y la "intencionalista". Para el "textualismo", lo esencial es indagar el significado de los textos en los que se plasma la Constitución[46], mientras que para la posición "intencionalista" el objetivo es averiguar la intención que tenían los que redactaron el texto de la Constitución. Por el contrario, el "activismo" considera que el texto de la Constitución es, en realidad, un "pretexto", bien para conseguir un fin moral (neo-iusnaturalistas) o bien para conseguir objetivos político-sociales considerados convenientes o deseables (pragmatistas)[47]. Es evidente que la mutación constitucional por vía jurisprudencial es una consecuencia, necesaria, de todo activismo judicial. Y es igualmente evidente que por esa vía el intérprete del Derecho se transmuta en creador del mismo. Por eso mismo es a mi entender alarmante que mientras que no hay estudios que reivindiquen la legitimidad de la mutación constitucional efectuada por el legislador, sí los hay (por parte de los activistas) que reivindican la legitimidad de la mutación constitucional operada por los jueces en los cínicos términos en los que Hughes la planteó[48].

---

44 "We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is" (en HUGHES, C.E., *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908*, G.P. Putnam's sons, Nueva York, 1908, p. 139).

45 La literatura al respecto es oceánica. Para mí una de las obras que mejor permite adentrarse en el debate es RAKOVE, J.N. (ed.), *Interpreting the Constitution. The Debate over Original Intent*, Northeastern University Press, Boston, 1990.

46 En la literatura norteamericana el máximo representante de esta corriente es el fallecido juez Scalia: cfr. SCALIA, A., *A matter of interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton, 1997. En Europa el más cualificado representante de esta corriente es Pfersmann: cfr. PFERSMANN, O., "Le sophisme onomastique: Changer au lieu connaître. L' interprétation da la Constitution", en Ferdinand Mélin-Soucramanien (dir.), *Linterprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, p. 33-60.

47 POSNER, R.A., "What Has Pragmatism to O er Law?," *Southern California Law Review* nº 63 (1990), p. 1654-1670.

48 SEGALL, E.J., "The Constitution means what the Supreme Court says it means", *Harvard Law Review Forum* nº 129 (2016), p. 176-188.

B) Las mutaciones de la Constitución de 1978

El sistema de 1978 con todas sus imperfecciones o insuficiencias ante indicadas ofrecía también posibilidades de mejora. El problema fue que, desde muy pronto, lo que establecía la Constitución de 1978 o ni siquiera se cumplía o empezó poco a poco a dejarse de cumplir (principalmente con el desarrollo del sistema autonómico) debido a que el legislador y, sobre todo, el Tribunal Constitucional operaron diversas mutaciones constitucionales.

a) En primer lugar, hay algunos contenidos constitucionales que, más allá de lo previsto como "fines del Estado" o "principios" han sido claramente ignorados. Pensemos, por ejemplo, en el establecimiento de medios para que los trabajadores accedan a la propiedad de las empresas (art. 129.2 CE). No es cuestión de discutir si este mandato quedó "superado" por la evolución del sistema económico. El hecho es que, si se estimaba que no era conveniente o compatible con el modelo económico se debía haber procedido a suprimir ese precepto constitucional.

b) En segundo lugar, existen contenidos constitucionales que han sufrido mutaciones por vía legislativa como el que dispone que el funcionamiento de los partidos debe ser democrático (art. 6 CE)[49], o la igualdad de sufragio para

49 La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos sobre este punto apenas dice esto:
"Artículo 7. Organización y funcionamiento.
1.La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos."
Adviértase que, por no exigirse, ni siquiera se fija un máximo para la periodicidad de la asamblea general.

la elección de las asambleas legislativas regionales (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE), claramente violada en los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1979 y 2006 que establecen un mínimo de 6 diputados en el parlamento regional para Gerona, Lérida y Tarragona, pero no para Barcelona, al mismo tiempo que dispone que en el distrito de Barcelona se elige un diputado autonómico por cada 50.000 habitantes (con un máximo de 85), mientras que en los otros tres distritos (Gerona, Lérida y Tarragona) se elige un diputado por cada 40.000 habitantes sin un tope máximo de diputados[50]. Es evidente que la norma electoral estatutaria discrimina a los habitantes de Barcelona estableciendo que, más allá de los mínimos establecidos para cada provincia, se elija un diputado por cada "50.000" habitantes en Barcelona, pero un diputado por cada "40.000" habitantes de las otras tres provincias. Y es evidente que esa norma estatutaria es inconstitucional por violar la exigencia de igualdad en la ley (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE). Sin embargo, no me consta que ni un solo autor haya denunciado la inconstitucionalidad de esa norma[51].

---

50 El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 19 de diciembre, establece:
"Disposición transitoria 4ª:
En tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será elegido de acuerdo con las normas siguientes:
1. Previo acuerdo con el Gobierno, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad provisional convocará las elecciones en el término máximo de quince días desde la promulgación del presente Estatuto. Las elecciones deberán celebrarse en el término máximo de sesenta días desde el de la convocatoria.
2. Las circunscripciones electorales serán las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. El Parlamento de Cataluña estará integrado por 135 Diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un Diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 Diputados. Las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis Diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17, 15 y 18 Diputados, respectivamente.
3. Los Diputados serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, de los mayores de dieciocho años, según un sistema de escrutinio proporcional.
(...)
5. En todo aquello que no esté previsto en la presente disposición serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales."
Esta disposición se mantiene en vigor en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que prescribe:
"Disposición transitoria 2ª:
Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria."

51 Cfr. OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonomics-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011, p. 235-236.

c) Finalmente, y lo que es acaso más grave, el propio Tribunal Constitucional (el órgano que más tendría que haber procurado que la Constitución fuera escrupulosamente respetada) ha vaciado de contenido ciertos preceptos como el que consagra el derecho al uso del español (art. 3 CE)[52], el derecho a la vida (art. 15 CE)[53], los límites de las libertades de comunicación (art. 20.4 CE)[54], el que regula el Real Decreto-Ley (art. 86 CE)[55], el relativo al Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE)[56] , el que establece la solidaridad entre todas las regiones de España (arts. 2 y art. 138 CE)[57], el que garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (arts. 139 y 149.1.1º CE)[58], o el relativo a la administración de justicia (art. 149.1.5º CE)[59]. Esta labor de "vaciamiento constitucional" no sólo se ha hecho con interpretaciones de la Constitución en ocasiones harto discutibles y, como se ha visto, de consecuencias muy negativas, sino a veces incluso invadiendo la competencia del Tribunal Supremo en examen de hechos a los que aplicar leyes previamente declaradas conformes con la Constitución, como se puso de manifiesto en sentencia sobre "Bildu"[60] en la que el Tribunal Constitucional invadió de forma escandalosa las competencia que la propia Constitución reserva al Tribunal Supremo[61].

---

52 STC 337/1994, de 23 de diciembre (ponente: González-Campos).

53 STC 53/1985, de 11 de abril (ponentes: Begué y Gómez-Ferrer).

54 STC 104/1986, de 17 de julio (ponente: Tomás).

55 STC 111/1983, de 2 de diciembre (ponente: Arozamena).

56 Artículo 112 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio; STC 108/1986, de 29 de julio (ponente: Latorre).

57 STC 237/2012, de 13 de diciembre (ponente: Pérez de los Cobos).

58 STC 37/1981, de 16 de noviembre (ponente: Rubio Llorente).

59 Arts. 35.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); STC 56/1990, de 29 de marzo (ponentes: Díaz Eimil, López Guerra y Gimeno Sendra).

60 STC 62/2011, de 5 de mayo (ponente: Ortega).

61 Sentencia de 1 de mayo de 2011 de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo

III. LA CRISIS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1978

1. 2011-2015: separatismo catalanista, crisis económica, 15-M y una esperanza frustrada

El sistema constitucional establecido en España en 1978 tenía varias deficiencias de diseño, pero varias circunstancias impidieron que se desarrollaran excesivamente: primero fueron los pactos de los protagonistas de la transición política, luego el "miedo al golpismo", después fue el ingreso en la Unión Europea, etc. Pero la conmoción del atentado de 11 de marzo de 2004, la ruptura por el catalanismo de los pactos políticos de la transición y la crisis económica que estalló en 2006 hicieron que todo se tambaleara.

El gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2011) apostó decididamente por una mutación constitucional al elaborar en 2006 un nuevo Estatuto de autonomía para Cataluña que era abiertamente inconstitucional, al tiempo que se encargó de demoler las bases cívicas de la transición resucitando el fantasma de las dos Españas con la "Ley de Memoria Histórica"[62]. Pero con ello se consiguió un efecto quizá inesperado. Una vez que se convirtió la transición, que es el fundamento del régimen actual, en algo cuestionable, lo que se consiguió es hacer cuestionable el propio régimen político de la transición. Y todo esto en medio de una brutal crisis económica, iniciada en 2006, que ha presentado rasgos dramáticos que no se conocían en España desde la guerra civil[63] (precisamente esa guerra civil sobre la que gira la "Ley de Memoria Histórica"), acentuando la desesperación de millones de españoles, sobre

62 Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.
Adviértase que con esta ley quedan sin sanción los símbolos o monumentos que exalten a quienes participaron en la represión llevada a cabo en el bando republicano durante la Guerra Civil a tenor de lo que dispone el art. 15.1: "Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas".

63 CATALÁN, J., "¿Gran recesión o gran depresión? Desindustrialización y crisis financiera en la España del euro, 2001-2012", en Vicente Enciso de Yzaguirre, David Sanz Bas y María Ángeles Nogales Naharro (coords.), *La gran recesión y sus salidas*, UCAV/Instituto Juan de Mariana, Ávila, 2013, p. 122 ss. (p. 136).

todo en el momento más grave (2010-2011). Y por si fuera poco, esta situación coincidió con un momento en el que millones de desesperados en los países árabes se echaban a la calle en 2011 (a estos efectos es indiferente si de forma "espontánea", "organizada" o "inducida") gritando *as-shaab iurid isqat an-nidam* (o sea "el pueblo quiere la caída del régimen"). En este contexto de enorme tensión estalló en España la gran movilización social, extendida por todo el territorio nacional, del 15 de mayo de 2011.

Tras esa enorme movilización de rechazo, las elecciones de 20 de noviembre de 2011 se vieron como una esperanza. Ello explica el resultado contundente que arrojaron las urnas: el Partido Popular de Mariano Rajoy recibió un amplísimo apoyo traducido en una cómoda mayoría absoluta en las dos cámaras del Parlamento y en el manejo del gobierno de casi todas las comunidades autónomas y de casi todos los municipios importantes. Sin embargo, el gobierno Rajoy, en lugar de emprender las reformas políticas necesarias para permitir la viabilidad política del sistema dejó transcurrir la legislatura sin reformas políticas y con unas mínimas reformas administrativas que tuvieron sólo un efecto cosmético. El desperdicio de la legislatura más importante desde 1978 frustró las esperanzas de regeneración del sistema.

2. 2015: de la esperanza frustrada al colapso

Las elecciones de 20 de diciembre de 2015 arrojaron un Congreso de los Diputados mucho más fragmentado de lo que hasta entonces había existido, con la poderosa irrupción de dos fuerzas políticas anteriormente extraparlamentarias y la sustitución de un modelo bipartidista imperfecto (PP-PSOE-nacionalistas disgregadores) por un modelo cuatripartidista (PP-PSOE-PODEMOS-CIUDADANOS-nacionalismos disgregadores). Tras esas elecciones se planteó con toda su crudeza el problema de la elección del jefe del Gobierno. Las elecciones de 2015 abrieron la posibilidad de proceder a dos tipos de reformas de calado: una reforma socio-económica en torno a la "izquierda" o una reforma política en torno al centro-izquierda que pudiera sumar al centro-derecha e incluso a la derecha. Ninguna de ellas se llevó a cabo. Tras el fracaso de la legislatura (la "legislatura corta"), las nuevas elecciones generales de 26 de junio de 2016 arrojaron resultados muy parecidos sin que, tampoco, se emprendiera ninguna reforma.

A) La posibilidad de una reforma socio-económica en torno a la "izquierda"

Una primera posibilidad que se abrió fue la de formar un Gobierno cuyo programa se centrara en las reformas sociales. Una de las más importantes, si quiera fuera simbólicamente, sería la reforma de la legislación sobre las hipotecas para que la legislación española coincida con la de los países civilizados (como EE.UU.) y la responsabilidad de la deuda hipotecaria dejara de ser *personal* para ser *real* (o sea, que consista en el bien hipotecado).

La iniciativa podría haber provenido del PSOE (centro-izquierda/izquierda) o de Podemos (izquierda/extrema izquierda). El PSOE o Podemos podrían haber tomado la iniciativa en este sentido, pero para ello se requeriría algo que no está claro que poseyeron: sinceridad en sus propósitos y patriotismo. En el caso del PSOE esa sinceridad quedó cuestionada por su implicación notoria en la práctica de las "puertas giratorias" que, a día de hoy, ni siquiera se ha atrevido a prohibir a sus propios militantes. En el caso de Podemos esa sinceridad está cuestionada por su insistencia en dar prioridad a la ruptura de España con el apoyo a los autores del golpe de Estado contra la Constitución dado en septiembre-octubre de 2017 por los separatistas catalanistas y la celebración de referéndums de autodeterminación para ¡defender que debe unirse lo que quieren romper!

B) La cuestionable propuesta de reformar la estructura político-administrativa para suprimir las Diputaciones Provinciales

La segunda posibilidad era la de proceder a una reforma político-administrativa. De entrada resultó decepcionante que la única propuesta en esta línea, sugerida por algunos partidos políticos (PSOE o CIUDADANOS) fuera la supresión de las Diputaciones Provinciales. Dejando al margen que las Diputaciones Provinciales existentes se encuentran entre las administraciones más eficientes, es importante resaltar que estas administraciones son, tanto por la configuración jurídica de su composición territorial (obligación de que todos los territorios de la provincia -partidos judiciales- tengan al menos un diputado provincial y prohibición de que ningún partido judicial supere los 3/5 del total de diputados provinciales[64]) como por sus competencias (fun-

64 Artículo 204.2 LOREG.

damentalmente la necesidad de aprobar un "Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal"[65]), las administraciones que llevan a cabo más políticas de solidaridad y redistribución en España. Por ello, la supresión de las Diputaciones Provinciales sería la medida más antisocial posible. Sólo la ignorancia o un brutal egoísmo podría argumentar la defensa de la supresión de estos órganos que son los *únicos* que atienden a la población de los pequeños municipios que precisamente por estar poco poblados y aportar pocos votantes están marginados por las administraciones del Estado central y de las comunidades autónomas que no tienen una obligación jurídica vinculante de invertir en los mismos y que de hecho no lo hacen dado el ínfimo "retorno" de esas inversiones en términos de votos.

C) La posibilidad de una reforma política, en torno al "centro" y la "izquierda" (y, eventualmente, la "derecha") para introducir una fórmula electoral mayoritaria

a) A mi entender la verdadera transformación política de España pasaba (y pasa) por la supresión de la fórmula proporcional para elegir a los Diputa-

65 Artículo 36 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local:
"1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción publica y, en todo caso:
a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.
2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación:
a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.
El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.
b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los Municipios".

dos y su sustitución por una fórmula mayoritaria en distritos uninominales. Evidentemente, esto requeriría una reforma constitucional del artículo 68 de la Constitución por el procedimiento ordinario (artículo 167 de la misma).

Esta reforma es la única susceptible de, si no "acabar", sí aminorar esa degeneración que es la partitocracia que permite que la cúpula del partido tenga más poder que los militantes. Ya Smend en un temprano trabajo de 1919 señaló que con la fórmula proporcional "la influencia del elector sobre el partido y su representante es mínima"[66].

Esta reforma conseguiría que:

1) El Diputado se deba más a sus votantes que a su partido;

2) El partido seleccione a personas competentes y no a incompetentes o aduladores, para poder ganar el favor de la ciudadanía;

3) Se incremente espectacularmente la gobernabilidad, pues tal sistema haría más fácil la consecución de mayorías.

El hecho de que la fórmula mayoritaria haga más fácil la gobernabilidad tiene el contrapeso de que el diputado que defienda políticas contrarias a las de su electorado tendrá que responder no ante su partido, sino directamente ante los electores.

Esta reforma daría auténtica igualdad de oportunidades a todos los partidos. Un candidato del PP o del PSOE tendría así exactamente las mismas posibilidades de obtener escaño que un candidato de Podemos, Ciudadanos o Izquierda Unida o de un partido regional o local.

Una fórmula mayoritaria no sólo incrementa la posibilidad de gobernabilidad sino que también aumenta la participación política de la ciudadanía por cuanto, como bien afirma Smend, "para el elector significa un mayor grado

66 SMEND, R., "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional" (1919), en *Constitución y Derecho Constitucional*, traducción de José María Beneyto Pérez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 27 ss. (p. 33).

de participación política la posibilidad que ofrece el sistema mayoritario de decidir la victoria o derrota del candidato"[67].

b) Frente a este modelo, se aduce que una fórmula proporcional pura (1) también daría igualdad de oportunidades a todos los partidos y que (2) permite que no se "pierdan" votos. Sin embargo, se puede contra argumentar que (1) esa igualdad de oportunidades no depende sólo de la fórmula electoral, sino de otras variables como el tamaño de la circunscripción o la barrera electoral; y que (2) también en un sistema con fórmula proporcional se "pierden" votos. Se pierden, en primer lugar, si se establece una barrera. Pero lo más importante es que se "pierden" desde el momento en que el gobierno (mientras nos hallemos en un sistema parlamentario o presidencialista, pero no de directorio) es un gobierno de la *mayoría*. Esto significa que los votos a las opciones que han quedado en "minoría" se han "perdido" pues no deciden la política del gobierno.

Por lo demás, la fórmula proporcional presenta dos graves inconvenientes que no padece la fórmula mayoritaria. El primero es que la fórmula proporcional pura no acaba con el poder de las cúpulas de los partidos. Y el segundo es que hace aún más difícil la consecución de mayorías para gobernar.

Para concluir, cabe decir que en términos puramente situacionistas, no es ocioso recordar que el PP y el PSOE, durante largo tiempo los dos principales partidos españoles que hasta ahora se beneficiaban del sistema de listas con la fórmula proporcional corregida *D'Hondt*. Pero ahora pueden llegar a ser víctimas de ese sistema, lo que al menos teóricamente debiera hacer que estuvieran más dispuestos al cambio. Por la misma razón, Podemos-IU (izquierda), Ciudadanos (centro) y Vox (derecha) que son ahora las víctimas de ese sistema, deberían estar dispuestos a esta reforma si hicieran un análisis racional de la situación. Ante las elecciones de 28 de abril de 2019 incluso se plantea que el propio PP, antaño beneficiario del sistema proporcional, pudiera ser víctima del mismo.

67 SMEND, "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional", cit. p. 32-33.

D) La decepción

Sin embargo, ni el parlamento elegido el 20 de diciembre de 2015, ni el elegido el 26 de junio de 2016 han hecho nada. Ni han llevado a cabo una reforma socio-económica, ni una reforma política. Y sin embargo, nunca como hasta ese momento se había abierto la posibilidad de operar la gran reforma política que España necesita: la de su reforma electoral para establecer una fórmula mayoritaria. Pero quizá lo peor no haya sido eso, sino el hecho de que el debate se centró en nombres o siglas de partida, pero no en proyectos concretos. Y la frustración fue tan grande que ni siquiera el parlamento elegido en diciembre de 2015 consiguió elegir un presidente de Gobierno. Así las cosas, hubo de procederse a unas nuevas elecciones el 26 de junio de 2016, que han arrojado un gobierno tan débil que fue derribado por una moción de censura el 1 de junio de 2018 que a su vez ha permitido el acceso al poder a un Gobierno aún más débil que el anterior, que tuvo que disolver el Parlamento a los nueve meses.

IV. ¿CÓMO AFRONTAR EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD?

Las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016 permitieron, aunque fuera con un sistema electoral proporcional de listas, la elección de un parlamento. Sin embargo, esas elecciones revelaron que el núcleo del problema político de España *no* era tanto la elección de un Parlamento (pues, insisto, ya se había elegido el mismo), *sino* el de elegir un Gobierno.

Una vez que ha quedado al descubierto el núcleo del problema es fácil descartar aparentes soluciones que no solucionan el problema. Y hay dos aparentes soluciones que, a este respecto, queda claro que no tienen virtualidad para resolver la crisis. En primer lugar, queda claro que no se podría resolver este problema modificando la legislación para establecer aún una mayor proporcionalidad. En segundo lugar, queda igualmente claro que tampoco se soluciona nada aprobando una normativa que establezca listas abiertas, porque el problema no es tanto que las listas sean cerradas o abiertas, cuanto que sean eso, listas. Y la prueba es que el Senado, donde existe una fórmula electoral mayoritaria de voto limitado en listas abiertas, reproduce hábitos

de voto del Congreso. Pero es que además, el establecimiento de una lista, aunque sea abierta, priva de todas sus ventajas a la fórmula mayoritaria pues obstaculiza enormemente la tarea de control del elector sobre el senador.

La cuestión, por tanto, es la de cómo conseguir que la nación pueda contar con un Gobierno con poder de maniobrabilidad suficiente. Descartada la opción de agravar aún más la causa del problema (o sea, reformar para dar mayor proporcionalidad al sistema electoral) cabe plantearse cuáles son las vías que permitirían conseguir la gobernabilidad.

1. Reforma constitucional para que el Jefe del Estado elija y nombre al Jefe del Ejecutivo

Uno de los errores de 1978 fue privar *formalmente* al Jefe del Estado (Juan Carlos de Borbón y Borbón) de un poder que *en la práctica* ejercía (*Borboneo*), como se atestigua con la destitución, disfrazada de "dimisión" de Carlos Arias Navarro en 1976 (práctica reiterada tras la Constitución con la "dimisión" del presidente Suárez en 1981).

Conviene recordar que hay monarquías parlamentarias donde el Rey, Jefe del Estado, elige y nombra al Jefe del Gobierno. Ciertamente, aunque es el rey quien, no "propone", sino que "elige y nombra" al primer ministro, al hacerlo toma en cuenta la composición del parlamento. El ejemplo más claro de ello lo ofrecen el Reino Unido, Dinamarca y Noruega. Por tanto, esta fórmula no podría ser tachada de "antidemocrática" salvo que entonces se niegue que el Reino Unido, Dinamarca o Noruega sean "democracias".

¿Sería viable en España una propuesta así? El Rey Felipe VI se ganó una legitimidad política suplementaria cuando con su discurso de 3 de octubre de 2017 paró el golpe de Estado catalanista. Los partidarios del rey no deberían ver con desagrado esta posibilidad… y sus detractores, aunque aparentemente la rechazaran quizá por determinados cálculos podrían optar por aceptarla con la esperanza de que este sistema pudiera llegar a desgastar al rey. Esta propuesta, sin embargo, parece poco probable que se vaya a aprobar en España.

2. Reforma constitucional para que el Jefe del Ejecutivo sea elegido directamente por el cuerpo electoral

Esta fórmula es rara en el Derecho Comparado. Se introdujo en Israel en 1992 pero al poco tiempo, en 2001, fue eliminada.

A mi juicio, sin embargo, resulta la fórmula ideal para desbloquear la situación en España entre otras cosas porque nuestro sistema es ya "políticamente" (que no jurídicamente) "presidencialista". Se trataría de buscar una fórmula que armonice la realidad política y la realidad jurídica. En este sentido, una reforma de este tipo, naturalmente, conllevaría una serie de cambios colaterales. Uno de ellos sería el de eliminar la moción de censura pues sería incoherente que un órgano (el parlamento) que no ha elegido a otro (el jefe de gobierno) pudiera destituirle. No es menos cierto que debería ponerse máximo cuidado, en caso de que se introduzca un procedimiento de "juicio político" (*impeachment*), en impedir que la figura degenerara en una moción de censura apócrifa, como ha sucedido en Brasil el 31 de agosto de 2016 con la destitución de Dilma Roussef.

3. Reforma constitucional para que el Parlamento sea elegido por una fórmula mayoritaria, y no proporcional

Conviene tener muy presente que la fórmula mayoritaria ha sido la existente en el Derecho Constitucional histórico español (con la excepción de la II República) y que el sistema electoral que establece la Constitución de 1978 ha sido una innovación en España.

Un parlamento elegido con una fórmula mayoritaria en distritos uninominales es más susceptible de producir una mayoría parlamentaria, si bien al coste de disminuir la "representatividad".

Lo que evidentemente no se puede hacer es proponer que la elección del Congreso de los Diputados sea aún más proporcional que ahora porque entonces el problema actual (que no me canso de insistir que es la elección de un Gobierno) se agravará aún más. Es obvio que una mayor proporcionalidad producirá mayor "representatividad", aunque hay elementos muy importantes como el tamaño de la circunscripción que pueden contrarrestar

ese efecto. De hecho, ya Kelsen (que por cierto era partidario de la fórmula proporcional) advirtió que es un contrasentido optar por la fórmula proporcional pero hacerlo con una división territorial de los electores en varias circunscripciones y no en una única circunscripción nacional[68]. Pero este aumento de "representatividad" se hace al coste de disminuir la "gobernabilidad". Y viceversa, un parlamento elegido con una fórmula mayoritaria producirá más "gobernabilidad" disminuyendo la "representatividad". Dado que el problema político español ha quedado claro que no es la falta de "representatividad", sino la falta de "gobernabilidad" parece evidente que el coste político de una pérdida de representatividad es perfectamente asumible en aras a una ganancia de gobernabilidad.

V. CONCLUSIONES

1. A mi juicio, **la situación del sistema político-constitucional de 1978 es grave.** En mi opinión, cometerían un grave error los actuales políticos usufructuarios del régimen de 1978 si sólo piensan en el futuro inmediato y no en el largo plazo con perspectiva de Estado, es decir, como verdaderos estadistas. Se habla mucho sobre la conveniencia (según algunos) o necesidad (según otros) de proceder a una reforma (radical, como piden unos, o moderada, como piden otros) de la Constitución.

2. De entrada, creo que **la tentación de hacer frente a los problemas con una mutación constitucional** (que se intenta que sea legislativa, como la que se intentó con el Estatuto catalán de 2006), **es una falsa solución** que sólo tiene como efecto erosionar el sistema constitucional sin solucionar los problemas que le aquejan.

3. ¿Qué es entonces lo prioritario en esa reforma? A mi entender la reforma constitucional es una necesidad para garantizar la estabilidad, pros-

68 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 87 ("El cuerpo electoral que adjudique los mandatos vacantes no debe estar integrado por los habitantes de un territorio arbitrariamente delimitado, sino por los afiliados a un partido, por todas las personas de una misma convicción política. Dentro de este cuerpo electoral no puede entablarse ninguna lucha, a causa de su homogeneidad"). Una idea que este mismo autor reitera en una de sus obras magnas, cfr. KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 444.

peridad e integración del Estado. Y considero que en ese sentido la reforma prioritaria debe ser la que tenga por objeto incidir en la mejora de la calidad democrática de nuestro sistema político. Esa reforma es, a mi entender, previa y más importante que cualquier otra reforma incluida la que pueda afectar a la estructura territorial. El principal problema constitucional español no es, aunque pueda parecerlo, la articulación territorial del Estado, sino la articulación democrática del pueblo.

4. ¿Cómo mejorar la democracia española? Ante todo, y sobre todo, garantizando que haya un gobierno pues no en vano, si la democracia pretende ser "gobierno" del pueblo, no hay democracia allá donde por mucha "participación" o "intervención" que haya del pueblo la misma no permite que haya un "gobierno".

5. Pero **¿cómo mejorar o garantizar esa gobernabilidad?**

Por un lado, se podría buscar esa gobernabilidad en un modelo presidencialista. En este caso la elección del jefe del ejecutivo debiera realizarse por el Cuerpo Electoral a través de un procedimiento distinto del que lleva a la elección del Parlamento. Pudiera añadirse la opción de encomendar la elección del jefe del ejecutivo, tomando en cuenta la composición del parlamento, al Jefe del Estado (como se hacen en el Reino Unido, Dinamarca o Noruega), aunque parece claro que esta opción tiene escasas posibilidades de ser aceptada.

Por otro lado, cabría buscar esa gobernabilidad en un esquema "parlamentario" para mantener o potenciar el carácter "representativo" (entendiendo "representación" como "reflejo" de una sociedad) del parlamento (incrementado la proporcionalidad de la fórmula para la elección del mismo) con el riesgo de que se pueda dificultar o disminuir la gobernabilidad, o bien disminuir su carácter "representativo" (en el sentido indicado) para aumentar las posibilidades de la gobernabilidad del Estado. Por ello, no creo que la reforma deba consistir en dotar de una mayor proporcionalidad al sistema electoral, o en el desbloqueo de listas (algo que ya existe en el Senado y que no ha impedido la elección de personas implicadas en escándalos). A mi juicio, esa gobernabilidad dentro de un esquema "parlamentario", debería buscarse introduciendo una fórmula mayoritaria en nuestro sistema electoral.

BIBLIOGRAFÍA

— ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe y traducción de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

— CATALÁN, J., "¿Gran recesión o gran depresión? Desindustrialización y crisis financiera en la España del euro, 2001-2012", en Vicente Enciso de Yzaguirre, David Sanz Bas y María Ángeles Nogales Naharro (coords.), *La gran recesión y sus salidas*, UCAV/Instituto Juan de Mariana, Ávila, 2013, p. 122 ss.

— FENICHEL PITKIN, H., *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

— FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 24 (2011), p. 299 ss.

— GROPPI, T., "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", traducción de Rosario Tur Ausina, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 80 (2008), p. 153 ss.

— HUGHES, C.E., *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908*, G.P. Putnam's sons, Nueva York, 1908.

— JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú y traducción de Christian Förster revisada por Pablo Lucas Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

— KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra de la 2ª edición alemana de 1929, Barcelona, 1977 (1ª ed. española, 1934).

- *Teoría general del Estado*, trad. De Luis Legaz Lacambra, Labor, Barcelona, 1934.

— LASSALLE, F., *Sobre la esencia de la Constitución*, estudio preliminar, traducción y notas de Carlos Ruiz Miguel, Porrúa, México, 2016.

— LOCKE, J., *Two treatises of government*, Awnsham and John Churchill, Londres, 1698 (6ª ed., 1ª ed., 1690).

— MONTERO BEJARANO, D., *La casta. El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

— MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748.

— NAVOT, S., *Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2007.

— OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonomics-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.

— PFERSMANN, O., "Le sophisme onomastique: Changer au lieu connaître. L' interprétation da la Constitution", en Ferdinand Mélin-Soucramanien (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, p. 33-60.

— PLATÓN, *La República*, traducción de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano, Altaya, Barcelona, 1993.

— POSNER, R.A., "What Has Pragmatism to O er Law?," *Southern California Law Review* nº 63 (1990), p. 1654-1670.

— RAKOVE, J.N. (ed.), *Interpreting the Constitution. The Debate over Original Intent*, Northeastern University Press, Boston, 1990.

— ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762.

— RUIZ MIGUEL, C., *Constitucionalismo clásico y moderno: desarrollos y desviaciones de los fundamentos de la teoría constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2013.

— SCALIA, A., *A matter of interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

— SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*, estudio preliminar y traducción de Carlos Ruiz Miguel, Tecnos, Madrid, 2000.

- "Legalidad y legitimidad", en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, FCE, México, 2001, p. 245 ss.

— SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, traducción de José María Beneyto Pérez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

— VALLÈS CASADEVALL, J.M. y BOSCH GUARDELLA, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

DEMOCRACIA PARITARIA Y PARIDAD ELECTORAL: CONCEPTOS BÁSICOS PARA ALUMNOS DE PRIMERO

Itziar Gómez Fernández
(Universidad Carlos III de Madrid. Letrada del Tribunal Constitucional)

I. INTRODUCCIÓN

El título inicial de este capítulo, reproduciendo el de la conferencia que impartí en las Jornadas que están en el origen de la publicación[1], era otro: "Democracia paritaria y paridad electoral: los medios, los modos y los fines".

El contexto temático de la Jornada era la reforma del sistema electoral, y se me había pedido que abordase el tema de la reforma del año 2007, que introdujo en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General española el instrumento de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales. Una reforma que ha tenido sus luces, pero también sus sombras. Y mi primera intención era centrarme en estas últimas, y apuntar una explicación plausible de por qué la mal llamada "paridad electoral" no garantiza, por sí sola, la democracia paritaria. Básicamente el argumento central es que uno y otro no son conceptos equivalentes, aunque quizá sí pudiera decirse que se trata de nociones coextensas. Para desarrollar esa explicación pretendía servirme de los instrumentos normativos desarrollados por el legislador, e interpretados por el Tribunal Constitucional, exponiendo después sus limitaciones como medios tendentes a alcanzar el objetivo de la parificación de la democracia, y todo ello a la luz de los instrumentos de *soft law* elaborados tanto por el Parlamento Europeo, como por el Consejo de Europa en torno al tema de la democracia paritaria.

Pero una de las preguntas planteadas al final de la conferencia, me animó a cambiar el enfoque. La formulaba un estudiante de los primeros años del Grado en Derecho. Aunque también podría haberla planteado uno de los últimos cursos. Un estudiante de Doctorado. Un Catedrático de Derecho Constitucional. O, incluso, un Magistrado del Tribunal Supremo. De hecho, en los últimos meses, en que he impartido varias veces charlas sobre democracia paritaria y sobre la necesidad de una reforma constitucional que refleje

1 Me refiero, obviamente a la Jornada sobre *Reforma del sistema electoral español. Análisis y propuestas*, coordinadas por Francisco Palacios Romeo y Enrique Cebrián Zazurca, organizadas por la Institución Fernando el Católico y que se celebraron en la Universidad de Zaragoza el 30 de noviembre de 2017.

las exigencias de una democracia de tal naturaleza[2], la cuestión también ha sido formulada por esas personas. La pregunta era si, del mismo modo que defiendo la democracia paritaria para promover la mayor presencia femenina en determinados puestos, haría lo propio si fueran los hombres los sujetos infrarepresentados. Y la cuestión admite variantes del tipo: "pero no sólo las mujeres están infrarepresentadas, lo están también las personas con capacidades diversas (el apelativo suele ser otro en la realidad), las minorías étnicas, las personas con una orientación o identidad sexual no heteronormativa (aquí el apelativo también acostumbra a ser otro)… ¿también hay que incluir "cuotas" para ellas?". O del género "¿si no hay diferencias entre los hombres y las mujeres a la hora de desempeñar un puesto de trabajo que no tenga que ver con el sexo, por qué habría que reservar cuotas por esa razón? Lo que importa es que el trabajo (de diputado, juez, ministro, director de empresa) esté bien hecho ¿no?".

Soy jurista. Científica del ámbito de las ciencias sociales. Y lo que me pide mi formación investigadora es dar respuestas complejas a preguntas complejas. Y, en este caso, la pregunta compleja pretendía responder a cómo actualizar la democracia representativa para hacer de ella una democracia paritaria coherente.

Pero quizá no sea adecuado intentar llegar a ese punto en este momento. Parece que, en este ámbito, la lógica no es la misma. No es la misma para el que pregunta, y eso obliga a que no sea la misma para el que responde. Al hablar de Derecho en perspectiva de género, de sistema electoral en perspectiva de género, de teoría del Estado en perspectiva de género, o de derechos humanos en perspectiva de género, la formulación científica compleja es imprescindible, pero la simplificación y accesibilidad del discurso también es fundamental, porque existen muchas lagunas de conocimiento entre los destinatarios del discurso. Y he acabado decantándome por asumir la necesidad de la simplificación, a la hora de escribir mi pequeña aportación a esta obra colectiva. No pretendo dar una explicación sofisticada, basada en la filosofía política, a la pregunta de por qué las mujeres debemos estar en los puestos donde se

2 Y ello al hilo de la presentación de la monografía *Una Constituyente feminista ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?*, publicada por Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, en 2017.

ejerce el poder público y el poder privado. Tampoco a la cuestión de la necesidad de refuerzo de las políticas de conciliación entre lo público y lo privado para lograr un equilibrio de presencia pública de las mujeres y privada de los hombres. Ni al arcano de por qué la paridad electoral no es, ni de lejos, suficiente para alcanzar la democracia paritaria. Aunque es necesario abordar estos temas. Pero no pretendo ahora elaborar una digresión teórica sobre la naturaleza del poder político y económico, y sobre cómo el poder es una esfera que, en buena medida, nos está vedada a las mujeres, por tratarse del bastión último que garantiza la posición de predominio de los varones en sociedades que, por más avanzadas sociológicamente que se encuentren, siguen siendo tributarias de una cultura esencialmente masculinizada. No. Lo que pretendo es explicar a los alumnos de primero, y a los que superaron el primer curso del Grado en Derecho sin entender -o incluso sin estudiar- este tema, que la pregunta correcta no es por qué las mujeres tienen que estar ahí, sino cómo se puede justificar, sin que la justificación sea abiertamente atentatoria de la interdicción de discriminación del artículo 14 CE, que las mujeres no estén ahí, cuando se dan todas las condiciones objetivas para que ello ocurra.

Si se modifica la pregunta, necesariamente se condiciona la reflexión. Y posiblemente, seamos capaces de cambiar la forma de dar una respuesta. O, dicho en otros términos, si modificamos la pregunta, y sólo si modificamos la pregunta, seremos capaces de dar una respuesta basada en el examen crítico que se exige a cualquier reflexión científica. Aunque sea una reflexión con pretensiones meramente didácticas.

II. SOCIEDAD PARITARIA Y PODER MASCULINO MAYORITARIO

Las mujeres somos la mitad del mundo. La mitad de todo. No es una afirmación literaria o retórica. Es que somos, usando los datos más recientes del Banco Mundial, el 49,55% de la población mundial; y, acudiendo a datos del Instituto Nacional de Estadística, el 50,9% de la población española[3].

3 Datos fechados en julio de 2018, y tomados de la web del INE, consultada el 15/2/2019: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981.

Parece razonable afirmar, teniendo en cuenta estos datos, que no somos un "colectivo", al que sea necesario "integrar" en un contexto gestionado por una mayoría numérica diversa a nosotras[4]. Somos, como los varones erigidos simbólicamente en mayoría numérica sin serlo, la mitad de la población. Y por eso debiéramos ser la mitad de los sujetos de derechos y obligaciones, y la mitad de los gestores del poder y la riqueza del planeta. Pero, las estadísticas, nos dicen que no es así. Que, a nivel global, somos más pobres, de modo que la titularidad femenina del derecho a la propiedad está abiertamente mediatizada; que somos menos poderosas, porque tenemos menos poder político, y por tanto la efectividad de nuestros derechos políticos también se ve condicionada; que accedemos menos a los servicios educativos y de salud, con el consiguiente impacto negativo en nuestros derechos a la educación o a la integridad física y psicológica; y así un largo etcétera. Lo revelan, sin dejar margen a una interpretación en contrario, los datos presentados por el Banco Mundial[5], los que proporciona ONU Mujeres[6]; los que facilita la OCDE[7]; aquellos que elabora EuroStat para la UE[8], o el Instituto Europeo para la Igualdad de Género[9]; e incluso los que trabaja el INE ofrecen la misma visión del reparto de la riqueza y el poder, sea a escala global, europea o nacional: las mujeres no tenemos la mitad de todo.

---

4 Insiste en esta idea de que las mujeres no somos un grupo, ni un colectivo, SALAZAR (2014, 97).

5 Las estadísticas del BM pueden consultar en su página web (última consulta el 15/2/2019): https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS?end=2016&start=1960&-view=chart.

6 Las estadísticas de ONU mujer son ingentes, sirva a los efectos de la presente reflexión el último informe anual de la Agencia publicado en http://annualreport.unwomen.org/es/2017/what-we-do/leadership-and-political-participation (consultado el 15 de febrero de 2019).

7 Por poner un solo ejemplo véase OCDE (2018), *Institutions sociales et égalité femme-homme (indicateur)*. Consultado el 15 de febrero de 2019 en https://data.oecd.org/fr/inequality/institutions-sociales-et-egalite-femme-homme.htm.

8 Los datos de la agencia estadística de la Unión Europea también son accesibles libremente en su página web: http://ec.europa.eu/eurostat/web/equality/overview (consultado el 15 de febrero de 2019).

9 El Instituto Europeo para la Igualdad de género publica sus estadísticas on line en: http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/bpfa (consultado el 15 de febrero de 2019).

Y a partir de aquí, se plantean esas preguntas incómodas que nos obligan a bascular, suavemente pero con insistencia cansina, de los datos a la política y de la política a los datos, para oscilar más tarde hacia el mundo de lo jurídico, de las normas, y desde allí volver a los datos, y de nuevo a las políticas. Como una suerte de tentetieso al que hemos empujado sin tener muy claro hacia dónde va a moverse, porque cualquier trayectoria se da por buena, y es que todos los puntos de la misma están íntimamente unidos.

La pregunta clave es por qué, si las mujeres somos la mitad de la población planetaria, no somos también la mitad de las personas que detentan la riqueza mundial; la mitad de las personas con un empleo remunerado en el mundo; la mitad de quienes ejercen poder, en cualquiera de sus formas legislativa, ejecutiva, judicial, empresarial... Y la respuesta no puede ser sencilla, ni olvidar los factores determinantes de esa desigualdad en el reparto de las variables escogidas.

Para huir de un análisis superficial y dogmático, que quizá nos llevaría a la "precipitada" conclusión de que, si somos la mitad de la población mundial y no tenemos ni la mitad de los recursos, ni la mitad del poder, es porque existe una discriminación transversal, extendida y omnipresente por razón de género en la organización de la sociedad mundial, es necesario detenerse en el análisis de esos factores determinantes.

Y, llegados a este punto, ya no es posible abordar el análisis en términos globales, si no queremos ser acusadas de incurrir en falencias científicas. El contexto cultural y religioso, el acceso a la educación o a la salud, el reconocimiento normativo de derechos, la estructura familiar, etc., varían de una región a otra del mundo, de un Estado a otro, y determinan el acceso a la riqueza y a la esfera pública de toma de decisiones. Y, aunque no podemos negar que el sesgo de género también se proyecta sobre los anteriores factores, no es tan sencillo analizar, sin contextualizar, el impacto que los mismos tienen en las barreras a la incorporación femenina a los puestos en los que se ejerce poder. Pero, incluso asumiendo la necesidad de formular este análisis sectorializado por regiones del mundo, o por países, lo cierto es que tal examen tampoco sería absolutamente concluyente. Existen algunas paradojas, íntimamente vinculadas a las conexiones de causalidad entre los

factores identificados y la falta de presencia de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, que no es fácil resolver.

Pongamos algún ejemplo sencillo del alcance de lo que quiero expresar. Yemen es uno de los cuatro países del mundo que no tiene presencia femenina en la Cámara Baja o Única de representantes. Yemen no tiene diputadas. Al mismo tiempo la base de datos mundial sobre la desigualdad en la educación (WIDE) nos muestra, por ejemplo, que el 58% de las niñas más pobres entre 7 y 16 años no han ido nunca a la escuela en Yemen. Que en 2016 el 22% de las niñas no estaban escolarizadas. Que el matrimonio precoz y la ausencia de mujeres maestras inciden en la baja alfabetización de las niñas, porque la cultura imperante reserva a las mujeres la función de madres desde muy temprana edad, y rechaza que se encuentren en el espacio público con los varones, aunque sean los maestros[10]. Por tanto, se podría sacar la conclusión de que las causas de la falta de presencia femenina en el poder legislativo, son la cultura religiosa y las carencias educativas, que redundan en una falta de preparación para acceder a la esfera pública y la participación política en general. Y sí, es cierto, la educación y la cultura inciden, sin duda, en la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y, a mejor nivel educativo, en principio, mayor presencia.

Pero la conexión no es ni automática, ni es proporcional, ni es, por supuesto, ajena a la discriminación. En Sudán del Sur la presencia femenina en la Cámara Baja supera el 25%, aunque más del 70% de las niñas están fuera del sistema escolar actualmente. De modo que puede dudarse de la correlación automática entre el nivel educativo y la presencia de mujeres representantes. El porcentaje de mujeres en el parlamento sudanés es sumamente elevado, si se tiene en cuenta el nivel de desarrollo educativo femenino. Del mismo modo que es posible dudar de esa nuda correlación si acercamos el análisis y lo centramos, por ejemplo, en los datos de tituladas superiores en España y de representantes en las Cámaras. En nuestro país, actualmente, más mujeres que varones acceden a estudios universitarios, y también egresan en una proporción mayor. En cifras relativas, y siendo uno el referente paritario, la *ratio* de mujeres tituladas superiores es de 1,18. Sin

10 Datos extraídos de las estadísticas del Banco Mundial (último acceso 15/02/2019) http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/11/yemen-breaking-barriers-to-girls-education.

embargo, en las Cortes Generales, por identificar solamente la Asamblea Nacional, no se alcanza un 40% de presencia femenina, ese mítico 40% al que haré referencia más adelante, de modo que la ratio presencial es del 0,63[11]. Tampoco se alcanza una paridad refleja del nivel de estudios de las mujeres en el Gobierno. Ni en el escalafón superior de la judicatura[12]. Ni en los consejos de dirección de las empresas del IBEX 35. Así pues, la cuestión del nivel educativo, por sí sola, no da la clave. Ni siquiera si hablamos de la educación superior. Y quizá por eso, a los alumnos y alumnas de primero del Grado en Derecho les sea tan difícil entender que la igualdad real no se ha alcanzado. En su contexto cercano sí lo ha hecho. Pero ¿qué pasa después, que se alzan barreras donde no parecían existir ya?

Mucho más clara es la correlación entre educación y pobreza, porque las dificultades de escolarización de las niñas y las mujeres llevan aparejadas, indefectiblemente, tasas de pobreza más altas, o tasas de riqueza menor[13]. Pero cuando triangulamos con los datos de representatividad, las correlaciones no son tan claras. Es decir, garantizar la mayor presencia de las mujeres en los poderes del Estado no es sólo una cuestión que tenga que ver con la mejora de la formación. El incremento del mérito y capacidad de las mujeres para acceder a las funciones y cargos públicos, representativos o no, está lejos de garantizar su presencia en buena parte de esas funciones y cargos, los que se sitúan en las cúpulas decisorias. Ni siquiera es solo cuestión de mejorar

---

11 Estas cifras se basan en el estudio realizado por el *World Economic Forum*, denominado *The Global Gender Gap Report 2017,* disponible http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf (consultado el 15 de febrero de 2019). De este informe se pueden extraer, como de los demás, las conclusiones que aquí se exponen de forma muy básica. Pero el interés fundamental del estudio es que relaciona cuatro variables para formular el ranking en desigualdad de género por países: participación económica e igualdad de oportunidades; logros educativos; salud y esperanza de vida; y empoderamiento político. En esa clasificación España ocupa el vigésimo cuarto lugar, de un total de 144 países. Y la mejor ratio, respecto de las cuatro variables, es la que ocupamos en logros educativos, mientras que la peor de ellas es la que se da en materia de empoderamiento político.

12 Esta cuestión será objeto de una reflexión específica un poco más adelante. Los datos estadísticos que sustentan esta afirmación se contienen en la tercera parte de este artículo.

13 En este sentido puede consultarse la estadística de la UNESCO sobre la conexión entre pobreza y educación, disponible en http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education-fr.pdf (último acceso 15 de febrero de 2019).

la capacidad económica de esas mismas mujeres. La ingente cantidad de datos estadísticos que podemos manejar, aquí hemos apuntado solamente alguna de las fuentes principales, no permiten explicar, a partir de un mero cruce, más o menos acertado metodológicamente, lo que pasa en la realidad.

Y lo que pasa en la realidad es que en contextos culturales como el europeo occidental, donde las mujeres tenemos reconocida constitucional y legalmente la igualdad real y efectiva, a igualdad de mérito y capacidad y a igualdad de capacidad económica, seguimos estando infrarepresentadas en los puestos de toma de decisiones, tanto en los poderes públicos como en la empresa privada. No estamos presentes, en igual número que los hombres, en los puestos de toma de decisiones a los que deberíamos poder optar, en términos generales, en igual proporción que lo son los hombres[14].

Esta foto fija basada en datos estadísticos que, obviamente, admiten lecturas diversas, es definida, por una parte de quienes los leen, y comparto esta interpretación, como déficit democrático, siendo la respuesta frente al mismo el refuerzo de lo que se denominará "democracia paritaria". La conferencia "Mujeres al Poder" hizo pública en el año 1992, la llamada "Declaración de Atenas", que describe esta foto fija, del modo siguiente:

> Constatamos que la situación actual de las mujeres en los Estados miembros de las Comunidades europeas y en otros países europeos se sigue caracterizando por una desigualdad profunda en todas las instancias y organismos de decisión públicos y políticos a todos los niveles -local, regional, nacional y europeo-. Constatamos con preocupación que la participación de las mujeres en la toma de decisión política no ha mejorado en algunos países europeos desde mediados de los años 70 y que la evolución política reciente ha producido una disminución sensible de la proporción de mujeres que ocupan puestos de decisión, sobre todo en las asambleas legislativas. Concluimos que el acceso de las mujeres a los mismos derechos formales que los hombres, entre ellos el derecho al voto, el derecho a presentarse a las

14 Véanse, a este respecto, y por lo que hace al supuesto español, los datos del INE recogidos en INEBASE, en el apartado específicamente destinado al análisis dela presencia de hombres y mujeres en los puestos de poder y de toma de decisiones (último acceso 15 de febrero de 2019): http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t00/mujeres_hombres/tablas_1/&file=pcaxis&dh=0&capsel=4.

elecciones y a presentar su candidatura a puestos elevados de la administración pública, no ha conducido a la igualdad en la práctica.

La pregunta inmediata supera la búsqueda del porqué. Y se adentra en el cuándo. Una de las afirmaciones insistentes, uno de esos lugares comunes de visita frecuente cuando se habla de la necesidad de parificación es que, en el caso de España, es una mera cuestión de tiempo: y es que las mujeres estaban discriminadas normativamente en el franquismo, pero ya no lo están, y bastará el transcurso de los años para que sus (nuestros) logros formativos y su (nuestra) incorporación al mercado laboral tenga un reflejo en los puestos de toma de decisiones. Dicho en términos gráficos, el tiempo será el martillo que nos permitirá romper el techo de cristal.

Pero, de nuevo, los datos no parecen sustentar tal optimismo.

Si no hacemos referencia a la historia española predictatorial, y obviamos que el derecho de sufragio activo y pasivo se consiguió para las mujeres, como la proclamación de la igualdad, en la Constitución Republicana de 1931, la expresión constitucional reciente del reconocimiento del derecho a la igualdad data del año 1978. Este año cumple cuarenta la Constitución vigente. Y, en cuarenta años, la presencia femenina en el Parlamento no ha alcanzado el 50,9% que correspondería con la estructura social definida por razón de sexo. No ya las mujeres nacidas con la Constitución, sino todas las que en aquella época estaban ya en condiciones de participar en política, han sido "incapaces" de ocupar el espacio político equivalente a su presencia social. ¿Por qué razón no hay más diputadas y senadoras? ¿Más diputadas autonómicas? ¿Más alcaldesas? ¿Una presidenta del Gobierno? ¿Una candidata a la Presidencia del Gobierno?... Albert Rivera, líder de Ciudadanos, nació en 1979. Pablo Iglesias, cabeza de lista de Podemos, en 1978. Pedro Sánchez, líder del PSOE, nació en 1972. Pablo Casado, presidente del PP, en 1981. Y podríamos seguir. Cualquiera de las mujeres de sus respectivas generaciones han tenido una formación equivalente y unas oportunidades, sobre el papel, idénticas. Al menos así lo dicen las estadísticas. Y ¿entonces? ¿Por qué ninguna ha llegado al mismo lugar? ¿Qué tiempo adicional necesitan?

Existe otro ejemplo sumamente interesante de que el tiempo no lo cura todo. Nos lo ofrece el Poder Judicial.

La Ley 96/1966, de 28 de diciembre, al modificar el artículo 3.2.c) de la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos de la mujer, permitió a las mujeres acceder a la judicatura. A partir de la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio, pudieron hacerlo, incluso, sin el consentimiento de sus maridos.

Si bien en los primeros años el porcentaje de mujeres entre los ingresados en la carrera judicial era ínfimo, a partir del año 1980 se tienen datos que permiten asegurar que el número de mujeres no deja de ascender entre los miembros de la carrera judicial, hasta llegar al año 2013, en que comienza a superar el 50% de los miembros de la carrera, manteniéndose esa tendencia hasta hoy[15]. Es decir, en poco menos de cuatro décadas, las mujeres han pasado de ser menos del 5% de la carrera a ser más del 50%. Concretamente el 53,2% a primero de enero de 2018. Así pues, las mujeres ejercen poder judicial con carácter paritario (por debajo del tope máximo del 60% al que también me referiré después). Aquí sí, han llegado. Era cuestión de tiempo.

Pero, pese a ello, y aquí viene la paradoja, no ocupan los puestos de Gobierno dentro del Poder Judicial en la misma proporción. Ni ocupan, en la misma proporción, la categoría superior, es decir no llegan a ocupar el 53% de las Magistraturas del Tribunal Supremo.

Ahora bien, si entraron en el poder judicial a partir del año 1966, eso supone que existen mujeres que cumplen las condiciones temporales exigidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 301 a 315) para ser designadas por el Consejo General del Poder Judicial como Magistradas del Tribunal Supremo[16]. Si se revisa el Escalafón General de la Carrera Judicial, cerrado

15 Los datos sobre la presencia de mujeres en la carrera judicial se toman del informe elaborado por la sección de Estadística del Consejo General del Poder Judicial, titulado "Una perspectiva de género en la justicia". Se trata del boletín núm. 53, publicado el 14 de mayo de 2018, dentro de la serie dedicada a estudios temáticos elaborados a partir de los datos que trata esta sección. Se encuentra a disposición de la consulta pública (consultado el 15 de febrero de 2019 por última vez) http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/Datos%20de%20Justicia/Boletines%20Anteriores/Boletín%20nº%2053%20Perspectiva%20de%20género.pdf.

16 La Carrera judicial se estructura en tres categorías básicas -Juez, Magistrado y Magistrado del Tribunal Supremo-, y se somete a una configuración, reglada y exhaustiva en materia de

a 31 de marzo de 2018[17], no puede caber duda alguna al respecto. Tiempo para llegar al Tribunal Supremo han tenido. Y a pesar de ello no han llegado, o han llegado muy poco. Algo parecido sucede con los puestos de presidencias de órganos judiciales. El requisito temporal para ocupar esos puestos exige ser Magistrado o Magistrada, y tener una antigüedad de más de 10 años en esa categoría, la segunda de la carrera. En el año 2018 el 47,9% de las Magistradas cumplían esos requisitos. El porcentaje de presidentas de la AN era el 0%, el de Presidentas de Sala de la Audiencia Nacional, el 33,3%, el de Presidentas de TSJ el 7,1%; Presidentas de Sala de TSJ el 20%; de Audiencia Provincial el 16.3 %; y Presidentas de Sección de Audiencia el 21,9%.

Entonces, ¿es sólo cuestión de tiempo? No. El tiempo no explica el fenómeno. Habrá que buscar otra explicación más allá de la hecha expresa por el exministro de Justicia, Sr. Catalá, cuando se trataba de que el Senado eligiera a su terna para ocupar las Magistraturas del Tribunal Constitucional

---

ingreso y ascensos para garantizar la independencia de los juzgadores. Ahora bien, la provisión de determinadas plazas en las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y a la hora de acceder a la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, se supedita a la elección por parte del CGPJ, que tiene estos nombramientos por designaciones de marcado carácter "discrecional": a. Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial; b. Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial; c. Miembros del Tribunal Constitucional cuya designación le corresponde, esto es dos; d. Magistrados del Tribunal Supremo; e. Presidentes de Sala del Tribunal Supremo; f. Magistrado de la Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución, así como la del Magistrado de dichas Salas del Tribunal Supremo que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad; g. Presidente de la Audiencia Nacional; h. Presidente de Sala de la Audiencia Nacional; i. Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas; j. Presidente de Sala de los Tribunales Superiores de Justicia; k. Presidentes de las Audiencias Provinciales. Como decíamos, en estos casos la regla de acceso a un determinado puesto como presidente de un órgano colegiado, o el ascenso a la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, no es la celebración de un concurso, sino la designación por nombramiento discrecional realizado por el Consejo General del Poder Judicial, que de este modo actúa plenamente en uso de su competencia en materia de nombramientos.

17 Publicado en el BOE de 24 de abril de 2018, como Acuerdo de 12 de abril de 2018, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Escalafón General de la Carrera Judicial, cerrado al 31 de marzo de 2018. http://www.boe.es/boe/dias/2018/04/24/pdfs/BOE-A-2018-5535.pdf.

en el año 2017[18]. Si la respuesta a la pregunta de cuándo las mujeres estarán en condiciones de ocultar determinados puestos, puede ser "ahora", entonces hay que plantearse de nuevo la cuestión del por qué no sucede.

Del por qué al cuándo. Del cuando al por qué. Y desde ahí, al para qué. ¿Para qué es necesaria la parificación en el seno de los poderes públicos o del poder económico?

Finalmente, podríamos creer que lo que debiera ser plural es la representación de las ideas, sobre todo si hablamos del poder legislativo y de los poderes ejecutivos, sucesivamente considerados a lo largo del tiempo. Y, sin duda, la pluralidad de ideas es una de las claves del sistema democrático, entendido este como modelo de gestión del poder basado en la participación de la población en la toma de decisiones públicas, decisiones estas que serán diversas en función de las distintas ideas políticas en que se inspiren.

Bien, pero entonces habrá que interrogarse sobre las razones por las cuales las mujeres no son capaces de representar esas ideas plurales en política, por qué no participamos, en igual medida que los varones, en ese proceso de toma de decisiones públicas que no se limita, obviamente, a ejercitar el derecho de sufragio activo cada cierto tiempo. Quizá sea necesario preguntarse las causas por las que las mujeres no desean entrar en la política institucional para tener la ocasión de transformar las ideas en políticas públicas. "Porque, seguramente, la cuestión lo sea de opciones personales". Las mujeres "prefieren" colaborar con el tercer sector, con una o varias ONGs, que afiliarse a un partido político, aunque sobre esto tampoco nos manejamos con cifras sino con intuiciones. Si bien sabemos que el 57,3% de los voluntarios o colaboradores con ONGs son mujeres[19], no sabemos cuántas mujeres están afiliadas a los partidos políticos españoles actualmente, porque los datos de afiliación, y por supuesto su desagregación por género, son uno

18 "El PP no ha propuesto ninguna mujer como candidata a magistrada del Constitucional", artículo de Yolanda Rodríguez Vidales, de 21 de febrero de 2017, para Confilegal. https://confilegal.com/20170221-el-pp-no-ha-propuesto-ninguna-mujer-como-candidata-a-magistrada-del-constitucional/.

19 Datos obtenidos de las estadísticas facilitadas por la Plataforma del Voluntariado en http://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/la-accion-voluntaria-en-2017.pdf (último acceso el 15 de febrero de 2019).

de esos grandes misterios estadísticos que no hemos logrado despejar en nuestro país, gracias a los propios partidos[20]. En todo caso, y a falta de datos contrastables, es "fácil" intuir que las mujeres hacen política no institucional a través de las organizaciones no gubernamentales, porque hacer política institucional, o "partidaria", "no les parece interesante". Será una tendencia natural, como las que se vinculan a las singularidades cognitivas que justifican la segregación escolar (STC 31/2018). En fin, obviamente, las conclusiones previas son sencillamente absurdas, pero, a veces es bueno escribirlas para exorcizarlas y perderles el respeto. De lo que no cabe duda, porque ahí sí tenemos cifras, es que ninguno de los partidos políticos con presencia parlamentaria estatal, salvo Izquierda Unida, poseen órganos de dirección absolutamente paritarios. Si bien es cierto que una parte de los partidos con representación en el Parlamento nacional garantizan el equilibrio de género (60%-40%) en los cargos ejecutivos. Es el caso del PSOE (41,7% de mujeres); Podemos (48,6% de mujeres); y CC (45,7% de mujeres), según los últimos datos disponibles correspondientes al año 2018[21].

En el caso del Poder Judicial, podría defenderse que no hay representatividad de género alguna que pretender o que alcanzar, y que la "boca de la ley" lo mismo puede ser masculina que femenina. Pero esta afirmación participaría

20 Opción de "opacidad" que ha sido avalada por la propia Agencia Española de Protección de Datos. Si los Partidos no quieren hacer públicos sus datos de afiliación nada les obliga a ello. Ni siquiera la petición expresa de los afiliados en casos tan particulares como la convocatoria de elecciones primarias. Así lo sostiene la AEPD en el informe 0046/2014, donde reitera que *queda prohibida la cesión de datos personales salvo que medie el consentimiento expreso y por escrito del interesado.* La excepción del artículo 7.2 LOPD respecto de los datos de los afiliados a un partido político y la posibilidad de tratamiento de ellos se refiere sólo al propio partido, por lo que sólo permite que los propios órganos de gobierno y representación del partido puedan conocer la información necesaria para el desarrollo de sus funciones. Pero no permite, ni siquiera aunque los propios Estatutos del partido lo prevean, porque se requiere un consentimiento expreso, la cesión a otros militantes de los datos de los afiliados al partido. Y ni siquiera aunque, como en el asunto planteado, los propios Estatutos del partido político prevean una convocatoria extraordinaria de los órganos representativos del partido, y se pretenda el conocimiento de las bases de datos de afiliados para el cálculo de porcentajes o para solicitar el apoyo de otros afiliados, sin que ello prive de carácter democrático a los partidos, puesto que la Ley de partidos políticos tampoco ha previsto dicha cesión. Informe consultado en línea en https://docplayer.es/21086726-Gabinete-juridico-informe-0046-2014.html (Último acceso 15 de febrero de 2019).

21 Datos tomados de las estadísticas del INE consultadas en http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres_hombres/tablas_1/l0/&file=p01001.px (último acceso el 15 de febrero de 2019).

de la afirmación de que no existen rasgos de género, como no existen rasgos políticos en la actividad judicial. Y no es posible estar de acuerdo con esta constatación. A estas alturas ya son muy pocos los que sostienen que los jueces juzgan sin implicarse subjetivamente. Ya lo dijo, de forma elocuente, Ignacio de Otto (1989, 63):

> Es importante subrayar esto, aun cuando pueda parecer obvio, porque con frecuencia el mandato de imparcialidad suele entenderse como mandato de neutralidad general, política sobre todo, que sólo podría realizarse en un juez de naturaleza cuasidivina. Que los individuos que ostentan la cualidad de juez no están obligados a ser apolíticos ni cosa semejante es algo perfectamente obvio: ni la Constitución impone tal exigencia ni la circunstancia de que un juez tenga convicciones políticas tiene por qué afectar a su independencia e imparcialidad.

Pero más allá de que pongamos en duda o no la imposibilidad de asimilar imparcialidad y neutralidad judicial, la cuestión es más sencilla. Nos lleva a plantearnos, si, debiendo ser hombres y mujeres jueces imparciales, que no neutrales, en el desempeño de sus funciones ¿por qué razón las mujeres, que demuestran cuantitativamente mayor "mérito y capacidad" en el acceso a la carrera, al menos desde el año 2013, pierden esa ventaja cuantitativa y porcentual una vez se incorporan a dicha carrera? ¿Por qué razón no ascienden ni ocupan puestos de Gobierno en la misma proporción que sus compañeros? ¿Será debido a que piden más permisos, lo que les impide ser más eficientes en el desempeño de sus funciones? "Claro, debe ser eso". Desde luego piden más permisos de maternidad y para cuidar a hijos menores cuando están enfermos. En 2017 exactamente el doble que los varones. Aunque, en cambio, en el mismo período, pidieron menos de una tercera parte de las compatibilidades docentes, de modo que suman, en menor medida que los compañeros varones, ese mérito a su CV[22]. Uno de esos méritos computables para determinados nombramientos, como lo son también el haber ocupado previamente puestos de gobierno. Esos que las magistradas ocupan en los porcentajes que han sido expuestos más arriba. Quizá ahí sí tengamos una explicación. Una evidentemente ajena a sesgo

22 Estos datos estadísticos se extraen del boletín núm. 53, publicado el 14 de mayo de 2018 de la Sección de Estadística del CGPJ. Se encuentra a disposición de la consulta pública en http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/Datos%20de%20Justicia/Boletines%20Anteriores/Boletín%20nº%2053%20Perspectiva%20de%20género.pdf (consultado el 16 de mayo de 2018).

alguno de género, porque va asociado a la naturaleza misma de las cosas (otra vez) que las mujeres juezas tengas más responsabilidades familiares que los hombres jueces, y menos tiempo, por tanto, para dar clase o para hacer política judicial. Todo encaja.

Llegando a este punto de la reflexión, no faltan autores que niegan esta aproximación dicotómica, rechazando que pueda abordarse la cuestión de la reforma del sistema democrático desde una visión del mundo en dos mitades. Aranda asegura que "aquellas opciones que se decantan por la división del mundo en dos mitades rompen con el principio de igualdad construido a partir de un individuo abstracto y echan mano de un criterio irracional (entendido por tal la apelación a la naturaleza y no a la razón) poco compatible con la democracia representativa, y alerta sobre la necesidad de ponerse en guardia en un sistema que tiene como objetivo prioritario reforzar la racionalidad de los seres humanos y la sociedad en la que viven, sobre la base de la igualdad jurídica de derechos y oportunidades" (Aranda, 2014, 138).

Sin duda es cierto que la división sexual binaria del mundo es merecedora de un buen número de críticas, pero no las que le imputa este autor. Es cierto que el principio de igualdad, y la definición ilustrada del mismo, será el eje en torno al que se construirán los estados constitucionales modernos. También lo asegura Cobo: "La noción de igualdad reposa sobre la de universalidad, que, a su vez, es uno de los conceptos centrales de la Modernidad, y se fundamenta en la idea de que todos los individuos poseemos una razón que nos empuja irremisiblemente a la libertad, que nos libera de la pesada tarea de aceptar pasivamente un destino no elegido y nos conduce por la senda de la emancipación individual y colectiva" (Cobo, 2012, 110). Pero la cuestión es que la universalidad, "el universal", el paradigma que define lo que es el todo, es el individuo varón con unas determinadas características. La igualdad ilustrada, no sirve, por tanto, para identificar a quienes se hallan fuera "del universal". Y, sin duda alguna, fuera del universal nos encontramos las mujeres. Volviendo a citar a Cobo, que formula aquí una conclusión fácilmente extraíble de la lectura de *El Emilio* de Rousseau, calificada como obra necesariamente complementaria de *El Contrato Social*, "el poderoso y radical principio de igualdad de nuestro filósofo se bloquea cuando ha de ser aplicada a las mujeres. Y lo mismo ocurre con el concepto

de igualdad de Locke. Hay que señalar que los dos conceptos de igualdad, el liberal lockeano y el radical rousseauniano, no consideran a las mujeres ni sujetos políticos ni sujetos de razón. En ambas teorías se argumenta que las mujeres son el 'otro' sexo" (Cobo, 2012, 114).

Por tanto, la primera opción que se decanta por la división del mundo en dos mitades, es la opción en que se sostienen los postulados igualitarios del constitucionalismo moderno. Si asumimos este "pecado original" del constitucionalismo y de la teoría de la representación que se asocia a la democracia representativa, es más fácil entender lo demás. La democracia paritaria no es una propuesta basada en una división del mundo en dos mitades. Es una propuesta que pretende superar la "original" división del mundo en dos mitades, porque parte de la lúcida conciencia de que esa división existe. Cuestión adicional es si alcanzar la presencia paritaria supone, por sí sólo "feminizar la política", y cambiar las reglas de ese juego político o de los mecanismos de toma de decisiones. Ese es un paso sucesivo, que nos podría llevar a hablar de los diversos postulados que sostienen las diversas corrientes del feminismo[23]. Ahora no se trata de eso, sino de reflexionar sobre la "mera" presencia de las mujeres en los puestos en que se toman decisiones con trascendencia pública y política. Una presencia que, por sí sola es sumamente importante en términos de "representación descriptiva" (Rodríguez, 2016, 113).

23 Elviro Aranda, en sus trabajos sobre democracia paritaria (2013 y 2014), sostiene que el feminismo de la diferencia produce una gran tensión en la democracia representativa. Él interpreta que el feminismo de la diferencia no admite el concepto de ciudadanía universalista, sino que desarrolla una noción de ciudadanía diferenciadora que no se compadece con los principios de universalidad e igualdad entre todos los seres humanos en que se basa la democracia representativa. Y sostiene también, con un evidente tono crítico, que es el feminismo de la diferencia el que ofrece los argumentos en que se sustenta la idea de una "representación equilibrada" establecida de forma permanente en la legislación electoral. Pero esa conclusión, a mi juicio, es incorrecta. Se trata, primero, de estar para, estando, poder ser. La asociación entre democracia paritaria y feminismo de la diferencia responde a una asociación de ideas que, a mi juicio, es manifiestamente incompleta. En el mismo sentido crítico, y con mayor detalle, se manifiesta Salazar, 2014, notas al pie 5 y 6.

III. ¿CUÁL ES LA DEFINICIÓN CORRECTA DE DEMOCRACIA PARITARIA?

Paridad Electoral no es lo mismo que democracia paritaria, aunque exista una cierta tendencia a la equiparación conceptual.

La paridad electoral es la exigencia de una "presencia equilibrada" de mujeres y hombres en el ámbito de las listas electorales. Un "equilibrio" que puede exigir o no la paridad pura, de modo que los puestos en la lista electoral se repartan al 50%, y una "presencia" que puede tener por objetivo, sencillamente, garantizar la participación, pero no asegurar, una vez transformados los votos en escaños, la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las Cámaras de representantes. Dicho en otros términos, y como regla general, porque fórmulas de paridad electoral hay muchas y con objetivos distintos, la paridad electoral, que debiera ser un medio para alcanzar la parificación en las Asambleas Parlamentarias estatales o sub estatales, en los municipios, o en los parlamentos supranacionales de elección directa, puede llegar a convertirse en un fin en sí mismo. Así, este instrumento no garantiza nada más que la posibilidad de participar en el juego electoral. Pero no asegura que las mujeres ganen al final. Y por tanto, no asegura la presencia en las instituciones clave de la democracia representativa, ni en los puestos determinantes de toma de decisiones.

La democracia paritaria es un concepto más amplio y que se vincula, en su origen, a la actividad del Consejo de Europa (Saldaña, 2013,140). Si bien se populariza a partir de la Conferencia de Atenas de 1992[24], que con su Declaración transforma la noción en reivindicación, y le da un alcance europeo, la primera vez que se utiliza el concepto es en 1989, en Estrasburgo. La expresión *democratie paritaire*[25], sirvió para simplificar la inglesa *The democratic*

24 Se trata de la I conferencia Europea "Mujeres en el Poder", celebrada en Antenas el 3 de noviembre de 1992.

25 Elviro Aranda (2014, 139), sostiene que el término paridad, en el contexto de la teoría de la representación, fue puesto sobre la mesa por el feminismo francés en la década de los noventa del S. XX, y atribuye el origen al libro "Au pouvoir citoyennes- Liberté, egalité, parité", firmado por Françoise Gaspard, Claude Servan-Schreiber, Anne Le Gall, y aparecido en Editions du Seuil (1992). A mi juicio, es más correcto atribuir el origen del término a la iniciativa política

principle of equal representation, que dio título a un seminario organizado por el Comité Europeo para la Igualdad entre mujeres y hombres (CEEG por sus siglas en francés) en noviembre de aquel año. Pero, en aquel momento, aún se trataba de una noción controvertida en su mera formulación, a pesar de que existiera el acuerdo sobre la conveniencia de analizar los vínculos entre igualdad y democracia.

El grupo del CEEG encargado de trabajar sobre la cuestión, definió democracia paritaria como "la plena integración de la mujer, en pie de igualdad con el hombre, a todos los niveles y en todos los aspectos de funcionamiento de una sociedad democrática, y mediante estrategias multidisciplinarias". Por tanto, no se trata sólo de tender a la parificación en materia electoral, sino de algo mucho más extenso y complejo, que alcanza cualquier instancia de decisión, no sólo política, sino también económica.

En este ámbito las estrategias son múltiples y se refieren tanto al refuerzo de las políticas generales de igualdad de oportunidades que afectan a la educación, la integración laboral, la conciliación, la presencia en los medios de comunicación, etc., como al corazón del régimen político, esto es al sistema electoral. Por tanto, la paridad electoral es un eje, pero no el único, en torno al cual se articulan las medidas de refuerzo de la democracia paritaria, que se debe entender, al menos así lo hace el Consejo de Europa, como una noción armónica con toda la filosofía de derechos humanos que desarrolla el COE (Sineau, 2004, 28 y ss.).

La Recomendación 1413 (1999) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros, son los dos documentos de *soft law* que constatan tanto la situación de infrarrepresentación femenina en el seno de las instituciones políticas, como las dificultades de avance de los Estados a este respecto y la necesidad de adoptar medidas concretas. La Recomendación (2003)3 vendrá a introducir en el escenario paranormativo del Consejo de Europa la noción de "participación equilibrada", definida como representación de al menos el 40% de cada uno

del Consejo de Europa, y su popularización a la Declaración de Atenas. De lo que no cabe duda es de la genealogía francófona del concepto.

de los dos sexos en todo órgano de toma de decisiones en la vida política y pública. Una noción tomada, a su vez, de la Resolución de 18 de enero de 2001 adoptada por el Parlamento Europeo[26].

Y a partir de aquí, la noción se traslada, como veremos, a las legislaciones nacionales que parecen conformarse con esa "cláusula suelo". No menos del 40% para ninguno de los sexos. Aunque, claro, sabiendo que somos las mujeres las que estamos muy por debajo de ese 40%, esta cláusula es un objetivo deseable para elevar la presencia femenina en los espacios de toma de decisiones. El problema, es que pareciera que se está convirtiendo, al mismo tiempo, en un techo. Uno más. "Y si con el 40% no basta, ¿con que presencia te conformarías?", me preguntan a veces. Única y exclusivamente con la que refleje la aportación de las mujeres a la sociedad, a la economía (la oficial y la que no aparece en el PIB), a los cuidados y al avance de la humanidad. Una que sea reflejo de nuestras capacidades, nuestras competencias y nuestro talento. La que viene dada por nuestra presencia real en el mundo. El 50%. La lectura reduccionista de la democracia paritaria a las horquillas del 40%-60%, me parece sumamente tramposa. Olvida el origen de la noción y los principios que lo inspiraron -principios de derechos humanos, conviene insistir en ello-, y convierte a la parte en el todo. A una medida puntual y transitoria en el eje definidor del modelo. Y no, no es eso.

26 Posteriormente la noción se mantiene y reproduce, o bien aparece implícita en diversos documentos de *soft law* de la Unión Europea como la denominada "Carta de la Mujer" que es una Comunicación de la Comisión [COM(2010)78 final] con motivo del Día Internacional de la Mujer 2010 en conmemoración del 15º aniversario de la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Pekín, y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078 , último acceso el 15 de febrero de 2019). También se puede citar el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019. Respecto de la democracia paritaria en la Unión Europea véase Sevilla Merino, 2014.

IV. LAS MEDIDAS DE *PARIFICACIÓN* DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA: LAS LISTAS ELECTORALES *EQUILIBRADAS* [27] Y LAS OBLIGACIONES QUE NO LO SON

En España, todas las medidas normativas adoptadas con el objetivo de profundizar en la democracia paritaria han corrido a cargo del legislador, estatal o autonómico. Nada dice la Constitución sobre el tema, más allá de la genérica referencia al principio de igualdad material del artículo 9.2 CE, a la interdicción de discriminación por razón de sexo que se contiene en el artículo 14 CE, y al reconocimiento del derecho de igual acceso a cargos y funciones públicas que contempla el artículo 23 CE (Gómez, 2017, 81). La primera norma del bloque de la constitucionalidad que incorpora el término "democracia paritaria" es el Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras la reforma del año 2007 (art. 10).

En Francia, ejemplo paradigmático en la adopción de medidas en materia de democracia paritaria, la Ley constitucional de 8 de julio de 1999 revisó los artículos 3[28] y 4[29] de la Constitución[30], para permitir al Parlamento la adopción de medidas de acción positiva, evitando de este modo un even-

27 Huyo conscientemente del uso del término cuotas electorales en todo este apartado, optando por la idea de parificación o paridad porque entiendo, como explica Blanca Rodríguez, que se trata de mecanismos que, pese a perseguir idéntico objetivo, responden a estrategias distintas, y a distintos condicionantes teóricos (Rodríguez, 2016, 107).

28 El artículo 3, en su último inciso, tal y como resulta de la reforma de 1999 especifica que *la ley favorece el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas*. Este precepto fue de nuevo modificado por la *Loi Constitucionnel* nº 724-2008, de 23 de julio, denominada de "modernización de las instituciones de la V República", y que conformó una reforma constitucional de amplio espectro. El nuevo artículo 3 ya no se refiere a las disposiciones legales que contemplen acciones positivas. Esta previsión, en el nuevo texto constitucional pasa a integrarse en el artículo 1 de la Constitución, que contiene los principios básicos de la organización Republicana. Y además, en esta versión, vendrá a completarse con la previsión de que la igualdad entre hombres y mujeres también se proyectará a sus respectivas responsabilidades profesionales y sociales.

29 Al artículo 4 venía a añadirse un nuevo inciso que establecía que los partidos políticos contribuirían a la puesta en práctica del principio enunciado en el último inciso del artículo 3, al que se hace referencia en la nota previa, siempre dentro de las condiciones que determinaría la ley.

30 Véase el texto completo de la LOI constitutionnelle no 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, publicada en el JORF núm. 157 de 9 de julio de 1999. Disponible

tual freno a dichas medidas por parte del *Conseil Constitucionnel* (Sineau, 2004, 38). Este, sin un sustento específico en el texto de la Constitución, bien podría haber tenido por discriminatorias las medidas de promoción de la igualdad de las mujeres. En España el legislador, incapaz de erigirse en constituyente por distintas razones que no vienen al caso, ha venido optando por arriesgarse y aprobar una serie de normas que, una vez pasado el filtro del examen de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, han resultado ser acordes con la Constitución, merced a lo dispuesto en el omnipotente artículo 9.2 CE[31].

De todas esas medidas solo trataré en extenso a la que, de forma específica, se refiere al eje de la paridad electoral o de la parificación en los órganos de gobierno, si bien podrían citarse muchas otras, que han venido a reforzar las políticas generales de igualdad y que, por esa razón, y tal como se ha explicado previamente, también coadyuvan a la consecución de una democracia paritaria[32]. Dicho en otros términos, me voy a centrar en la exposición de la conocida como "Ley de igualdad", que ha sido la que ha tenido un impacto más directo en la persecución de uno de los objetivos de la democracia paritaria, quizá el más visible y por tanto el que mayor protagonismo ha alcanzado, para desgracia de la concepción global de la democracia paritaria.

---

en (último acceso el 15 de febrero de 2019): https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396412&categorieLien=id.

31 Salazar hace un interesante recorrido por esas medidas normativas (2014, 90 y ss). A la lectura de esas páginas me remito.

32 Por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2007 contiene un apartado extenso relativo al derecho al trabajo en igualdad de oportunidades mediante la incorporación de medidas que buscan garantizar la igualdad entre sexos en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo; así como prevé medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad en los cuidados. Es cierto que las medidas de la Ley son promocionales, como demuestra la lectura de los artículos 45, 46 y 50 LOI, pero no dejan de ser medidas de impulso plenamente coherentes con los principios contenidos en las recomendaciones del Consejo de Europa, relativas al desarrollo de la democracia paritaria. Es de sumo interés, asimismo, revisar las reflexiones de Octavio Salazar sobre la democracia paritaria como pacto de personas sustentadoras o cuidadoras en igualdad (Salazar, 2014, 98).

El propio Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI)[33], entiende que es fundamental mejorar la calidad de la democracia, y, en esa línea inscribe la garantía de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en el ámbito de la representación política, y la subsiguiente reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para introducir la obligación de las mal llamadas "listas paritarias", que son, sencillamente, listas con presencia equilibrada en los términos definidos por el marco europeo de referencia. La LOI, modifica los artículos 187.2, 201.3 de la LOREG y la disposición adicional 1.2, añadiendo además un artículo 44 bis y una disposición transitoria 7ª. La definición de cómo han de elaborarse las listas está en el nuevo artículo 44 bis, que dice literalmente:

> 1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.
>
> En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia

33 Recuérdese que, en este ámbito, la normativa autonómica precede a la estatal. La Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad de las Illes Balears fue la pionera introduciendo un modelo de "listas cremallera" sobre el que no llegó a pronunciarse el Tribunal Constitucional porque, a pesar de haberse interpuesto un recurso de inconstitucionalidad (núm. 5536/2002), el cambio en la Presidencia del Gobierno llevó al desistimiento de este recurso. El resto de normas autonómicas son la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla- La Mancha, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que reforma la Ley 5/1999 de Elecciones al Parlamento Vasco, la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la ley Electoral de Andalucía, y la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley Electoral de la Región de Murcia. Las demás normas autonómicas de régimen electoral no han incluido previsiones específicas actuando como supletoria a este respecto desde 2007 la LOREG (disposición adicional primera). Sobre las normas autonómicas véase Ruiz Rico (2009).

de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.

3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.

4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En síntesis, la norma prevé que, en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los dos sexos supondrán no menos del 40% del total, un porcentaje que ha de verse respetado también en cada tramo de cinco puestos. De esta regla general que se aplica a la mayor parte de elecciones a celebrar en España, sólo se excepciona a pequeños municipios e islas. Optando por este instrumento que condiciona la conformación de las listas electorales, la norma interviene en el proceso electoral y no en las instituciones de representación parlamentaria, o en el procedimiento de selección de candidatos propio de los partidos políticos[34]. Esta opción, extendida en los países de nuestro entorno (Delgado, 2016, 131), encuentra mejor justificación desde el punto de vista dogmático y de la teoría política, porque garantiza que ocupe el escaño quien más votos ha recibido, sin que la conexión directa entre voto y escaño se vea mediatizada por fórmulas de corrección para asegurar la presencia femenina en las Asambleas. Por eso el impacto de la medida ha sido relativo, tal y como se deduce del análisis de los datos que hablan de la presencia femenina actual en los órganos de representación política. En el Congreso de los Diputados, por ejemplo, la presencia femenina ha subido del 5,14% de la primera legislatura tras la constituyente, al 39,43% en la XII[a] legislatura, sin haberse alcanzado nunca la paridad total. Pero,

34 Sobre las medidas dirigidas a los Partidos Políticos véanse los comentarios de Belda (2006-2007, 186-187). Asimismo, véase el trabajo de Santolalla (2009).

desde la IXª legislatura, que es la primera en que se aplica la reforma de la LOREG, el incremento es de apenas cuatro puntos porcentuales[35]. Se subió más en presencia sin soporte normativo que con él[36].

A pesar de lo limitado de su alcance cuantitativo, la norma ha sido objeto de severas críticas, y se entendió que podía ser contraria a varios preceptos constitucionales, en particular al ejercicio de algunos derechos civiles y políticos. Belda, por ejemplo, ha sostenido que la medida, que califica como medida promocional compensatoria hacia un colectivo, encuadrándola por tanto en el artículo 9.2 CE, lesiona el artículo 23 en sus dos apartados. El derecho a participar en asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE) y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), vendría limitado por el instrumento adoptado para asegurar la presencia equilibrada, porque tal instrumento obvia que la categoría de ciudadano, a efectos de elegibilidad, es indivisible, y el legislador carecería de toda base jurídica para crear diferencias internas dentro de esta categoría (Belda, 2006-2007, 184). No es posible, a juicio de este autor, romper el concepto de cuerpo electoral, formulando un cuerpo representativo sectorializado, sin modificar la Constitución. Podría estar de acuerdo con el profesor Belda en que la reforma de la Constitución hubiera sido la fórmula más "limpia", para consagrar la democracia paritaria como principio estructurante del sistema democrático

35 En el caso de las alcaldías, después de las elecciones municipales de 2015 se alcanzó el mayor número de mujeres alcaldesas de la historia de la democracia, llegándose al 19,9 %. Véanse los datos en http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/AdmonLocal.htm (último acceso el 15 de febrero de 2019). Quizá en este caso, el impacto de la medida haya sido superior, aunque, en cualquier caso, estamos aún lejos de ver trasladado el suelo del 40% del ámbito de los elegibles al de los electos.

36 Un interesantísimo análisis sobre el efecto de la LOI en la presencia de electas en las elecciones de 2008, es el que realizan Kerman Calvo Borobia y Álvaro Martínez Pérez, para la Fundación Alternativas. El estudio se titula "Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008". Una de sus conclusiones es sumamente elocuente, y da quizá la clave del problema: "el trabajo demuestra que la consecución de la paridad en la representación política de hombres y mujeres depende principalmente de la voluntad política de los principales partidos políticos. Ante la ausencia de reglas severas sobre el orden de los candidatos en las listas electorales, la presencia de un mayor número de mujeres en las listas electorales no lleva necesariamente a la paridad en los cargos electos. La ley de igualdad concede a los partidos el suficiente margen de maniobra para cumplir con la letra sin perseguir el espíritu de la norma legal".

español, y para asegurar el encaje constitucional de las medidas legislativas de parificación. Pero habida cuenta de las dificultades de modificar el artículo 23 CE, que exige de una reforma agravada (art. 168 CE), no parece razonable sostener que ante la inacción del constituyente el legislador debió quedarse de brazos cruzados sin intentar, al menos, una reforma legislativa aun a riesgo de que pudiera ser invalidada por el Tribunal Constitucional. Opción que no se verificó. Por lo demás, entender que el cuerpo electoral es un cuerpo unitario, que elige a una asamblea unitaria, en la que las particularidades propias de los electores, más allá de su tendencia política, no tienen reflejo alguno, parece olvidar el sesgo rural de nuestro sistema electoral, la realidad periférica o regionalista, la tendencia al alza de la edad de los electores, que posiciona a algunos partidos a favor del descenso de la edad para ejercer el derecho al voto… la comprensión del cuerpo electoral como un bloque unitario responde a una posición dogmática, basada en la propia construcción de lo que no es sino una ficción jurídica, quizá necesaria para justificar la teoría de la representación[37], pero a mi juicio, un tanto desconectada de la realidad, y relativamente ignorante de las bases fácticas y filosóficas que sustentan la teoría, y de la necesaria evolución de la misma para adaptarla a una sociedad contemporánea.

La afectación constitucionalmente inadmisible del artículo 23 CE, llevaría aparejada, según Belda la lesión del derecho de quien "no puede presentarse a unas elecciones en razón de su sexo (art. 14 CE), y la afectación de la libertad de expresión del pluralismo político de los partidos (art. 6 CE) que es manifestación patente de un valor del propio ordenamiento constitucional (art. 1.1 CE) además de todo ello, repercutirá sobre las concretas previsiones de configuración de los órganos constitucionales por fragmentar y categorizar el concepto de pueblo español (art. 66 CE) y limitar el contenido del

37 Como bien explica Blanca Rodríguez, citando a Pitkin, la representación es una ficción cuyo propósito es hacer presente lo ausente, y esta ficción, como todas, exige un relato para ser aceptada. Según Rodríguez, "la aportación de la democracia a la ficción de la representación política consiste en incorporarle la narrativa del autogobierno (…) fue el principio de unidad de representación política el que en su momento sustentara el sufragio censitario en el Estado liberal (…) consistía aquí en presumir, iuris et de iure, que sólo un grupo dentro del cuerpo de representados (…) tenía autoridad para ser y para elegir a los representantes, quedando el resto de la población conceptualizada como civilmente dependientes" (Rodríguez, 2009, 102). Por tanto, la noción originaria de unidad del cuerpo electoral, está consustancialmente unida a la idea de exclusión, no solo de las mujeres, pero también de las mujeres, de ese cuerpo unitario.

derecho de sufragio en sus vertientes activa y pasiva para las elecciones al Congreso y al Senado (arts. 68.1 y 5 y 69.2 respectivamente)" (Belda, 2006-2007, 190). En suma, este autor denuncia la impertinencia de las acciones de discriminación positiva en el ámbito de la representación política.

Una parte de estas críticas se tradujeron en argumentos para impugnar la constitucionalidad de la ley. Pero el Tribunal Constitucional, en la STC 12/2008, desestimó simultáneamente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado en funciones de juez electoral, y el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Popular en el Congreso, respecto del artículo 44 bis LOREG.

El Tribunal descarta que la medida de "parificación relativa" adoptada por el legislador vulnere el artículo 14 CE, por tratarse de una medida discriminatoria. Al contrario, se afirma que el principio de composición equilibrada que inspira este instrumento normativo está al servicio de la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, al informar la elaboración de las candidaturas. Y descartado el carácter discriminatorio de la medida el Tribunal le atribuye validez constitucional indubitada, anclando constitucionalmente la opción del legislador a los artículos 9.2, 14 y 23. El Tribunal afirma que:

> La validez constitucional de estas medidas, como se acaba de decir, resulta clara. En primer lugar porque es legítimo el fin de la consecución de una igualdad efectiva en el terreno de la participación política (arts. 9.2, 14 y 23 CE). En segundo término, porque resulta razonable el régimen instrumentado por el legislador (…) que, por tanto, sólo excluye de los procesos electorales a aquellas formaciones políticas que ni tan siquiera aceptan integrar en sus candidaturas a ciudadanos de uno y otro sexo. En fin, porque es inocuo para los derechos fundamentales de quienes, siendo sus destinatarios, los partidos políticos, no son, por definición, titulares de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo.

Y vincula, y eso resulta muy interesante, la promoción de la igualdad material con las declaraciones internacionales de derechos humanos, haciendo de la lucha por la igualdad real una cuestión de derechos humanos. De hecho, pone de relieve el contexto normativo internacional en materia de derechos de las mujeres, pone de relieve "que la búsqueda de la igualdad formal y material entre mujeres y hombres constituye una piedra angular

del Derecho internacional de los derechos humanos" (FJ 4). Obviamente los razonamientos del Tribunal son mucho más profundos, y van más allá. Pero resulta relevante destacar los argumentos anteriores. No hay lesión de los artículos 14 y 23 CE, porque la plena realización de uno y de otro, pasan por la plena incorporación de hombres y mujeres, a la escena pública.

Conviene recordar que la ley de igualdad no se ha limitado a intervenir sobre la selección de los puestos de representación, sino que también se ha referido a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los puestos de la Administración Pública, siempre con arreglo a la misma regla que ofrece una horquilla de equilibrio del 40-60%. Dice el artículo 52 LOI que el Gobierno "atenderá" al principio de presencia equilibrada en las designaciones que le corresponda formular par los órganos directivos de la Administración General del Estado, o para los organismos públicos vinculados y dependientes de la AGE.

A pesar del interés del precepto, es imprescindible descifrar la letra pequeña. Y es que la atención se prestará sobre el conjunto de todos esos nombramientos, y sólo cuando se trate de la Administración General del Estado, porque las administraciones autonómicas responderán a los criterios fijados por sus propias leyes de igualdad. La norma parece estar formulada en términos de orientación de la política pública, y no de mandato imperativo, lo que sin duda le resta fuerza obligatoria, y presupone una buena voluntad gubernamental que no siempre existirá. En la misma línea, el hecho de que los artículos 53 y 54 de la ley, prevean que razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas, puedan llevar a excepcionar el mandato de presencia equilibrada en tribunales, órganos de selección de personal, etc... es abrir una puerta que atravesará, sin duda, quien tenga poco aprecio a la implantación de las medidas de parificación. La ley ofrece un buen marco, pero deja demasiado margen a la voluntad política subsiguiente. Y prueba de ello, sin necesidad de más comentarios, es el siguiente cuadro, que refleja la composición del Gobierno del Estado[38] desde el año 2010, es decir una vez vigente la LOI:

38 Por lo que hace a los Gobiernos autonómicos, las cifras pueden ser consultadas en http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderEjecutivo.htm (último acceso el 15 de febrero de 2019). En este caso las cifras a nivel estatal son elocuentes en lo que hace al porcentaje de presidentas que en 2015 alcanzó el 21,5%, en la cifra más alta jamás alcanzada

% Mujeres		2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
	TOTAL	**41,20**	**29,21**	**29,41**	**29,44**	**32,42**	**30,88**	**31,42**	**38,12**	**34,44**
	Presidencia de Gobierno, Vicepresidencia/s y Ministerios	61,10	35,70	27,30	28,60	35,70	28,60	28,60	43,80	50,00
	Secretarías de Estado	43,50	29,20	25,00	25,00	33,30	25,00	25,00	25,90	25,00
	Subsecretarías y Secretarías Generales	39,70	30,20	36,50	35,20	34,60	34,60	33,30	56,70	40,00
	Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas	39,00	27,90	27,40	27,90	31,00	30,70	32,10	35,20	32,70

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a partir de los datos publicados en la Web del Gobierno de España. Más información en: http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderEjecutivo.htm (último acceso el 15 de febrero de 2018).

Y a ese margen amplio de discrecionalidad en la aplicación de la norma, se suma el hecho de que la misma no se proyecta hacia los órganos constitucionales, sino exclusivamente a la AGE. A este respecto, las cifras de mujeres en diversos órganos constitucionales son elocuentes, y eso que no incluye las cifras de la Magistratura, ni en el caso del Tribunal Supremo, ni del Tribunal Constitucional.

y que descendió al 15,79% tras la dimisión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid y la investidura de su sustituto, habiendo descendido nuevamente tras las elecciones al Parlamento de Andalucía que aún no tienen reflejo estadístico en la tabla de referencia. Un poco más halagüeña es la cifra de Consejeras, que sí superó el 40% en 2015 como media.

MUJERES EN DIVERSOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (%)									
	2018	**2017**	**2016**	**2015**	**2013**	**2012**	**2011**	**2010**	**2009**
Consejo de Estado	34,48	20,7	24,1	23,3	21,9	23,3	19,2	17,9	19,2
Consejo General del Poder Judicial	42,86	42,9	42,9	42,9	33,3	35,0	33,3	35,0	33,3
Tribunal de Cuentas	41,67	38,5	38,5	41,7	41,7	6,7	7,1	7,1	7,1
Defensor/a del Pueblo (en funciones)	0,00	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Junta Electoral Central	35,71	20,0	15,4	14,3	14,3	14,3	8,3	15,4	7,7
Consejo Económico y Social	25,00	23,0	23,0	23,0	19,7	25,0	21,3	23,0	17,2

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a partir de los datos publicados en la Web del Gobierno de España. Más información en: http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderEjecutivo.htm (último acceso el 15 de febrero de 2018).

La conclusión es doble y es sencilla. La LOI no tiene eficacia suficiente para determinar la presencia equilibrada en todos los cargos y funciones públicos, porque su ámbito de aplicación es limitado y porque su formulación es abierta y principal, no obligatoria ni categórica. Ello no significa que no haya mejorado la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones en los últimos años porque, en términos generales, y salvo excepciones como la referida a la composición del Gobierno del Estado, lo ha hecho. Ahora bien, el objetivo de la presencia equilibrada según los parámetros previstos en la Ley de Igualdad y en los instrumentos europeos, no se ha alcanzado.

V. EL DÉFICIT DE PARIDAD EN LAS ALTAS MAGISTRATURAS. ¿UN PROBLEMA DE DEMOCRACIA PARITARIA?

El informe "Una perspectiva de género en la justicia"[39] realizado por la Sección de Estadística del CGPJ, y publicado el 14 de mayo de 2018, ofrece unas cifras sumamente interesantes sobre la composición del poder judicial y la presencia de las mujeres juezas en la estructura (jerárquica) de ese poder. Más allá de las valoraciones que pueda merecer la total ausencia de perspectiva de género en este informe, lo que no deja de resultar paradójico[40], lo cierto es que pone de manifiesto que las mujeres juezas, siendo la mayoría de la carrera judicial y poniendo un número de sentencias equivalente a su presencia (el 53,5%), no ocupan, en cambio, en la misma proporción, ni los puestos de Gobierno de los órganos judiciales, ni las magistraturas del Tribunal Supremo. La lectura que la Asociación de Mujeres Juezas hace de esta realidad es la siguiente:

> Por tanto puede concluirse que la presencia femenina en los puestos judiciales de nombramiento discrecional del CGPJ ha disminuido en términos relativos, en los últimos ocho años, si partimos de una judicatura integrada mayoritariamente por mujeres, lo que supone un retroceso de género carente de racionalidad tras cuarenta años de Constitución, que contraviene lo establecido en los ejes de actuación del Plan de Igualdad de la Carrera Judicial aprobado por el propio CGPJ el 14 de febrero de 2013 y el artículo 11 de la LO 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. La ONU ya advirtió de esta anomalía democrática de la judicatura española en su informe de fecha 17 de junio de 2015 del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujeres en la legislación y en la práctica en España, recogiéndose en sus conclusiones como recomendaciones finales vinculantes para el Estado español: "Con respecto a la participación de la mujer en la vida política y pública el grupo de trabajo

39 Puede ser consultado en (último acceso el 15 de febrero de 2019) http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/Datos%20de%20Justicia/Boletines%20Anteriores/Boletín%20nº%2053%20Perspectiva%20de%20género.pdf .

40 Véase el comunicado de la Asociación de Mujeres Juezas (AMJE) publicado en http://www.mujeresjuezas.es/2018/05/16/sin-mujeres-no-es-justicia-exigimos-al-cgpj-que-garantice-la-igualdad-efectiva-en-la-carrera-judicial/ (último acceso el 15 de febrero de 2019).

> recomienda que el Estado aplique medidas especiales de carácter temporal para lograr un equilibrio de género en la administración pública, en particular en los niveles más altos de la Judicatura y en el Servicio Exterior".

Y esta lectura, no puede ser tachada de errónea. La presencia de las mujeres juezas y magistradas en los puestos cuya designación corresponde al CGPJ[41] es llamativamente baja, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de mujeres que, en la actualidad, integran el poder judicial.

La explicación es mucho más sencilla de lo que parece. El CGPJ posee un amplio margen de discrecionalidad a la hora de efectuar los nombramientos que se le atribuye. Y lo utiliza como considera oportuno. Y parece considerar oportuno no asumir que, su margen de discrecionalidad quede limitado por la necesidad de asegurar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la cúpula del poder judicial.

En un *obiter dicta* de la STC 238/2012, el Tribunal Constitucional afirma que, a los nombramientos efectuados en el seno de la carrera judicial por el Consejo General del Poder Judicial, se le aplican los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), respeto al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE), y respeto a los principios de mérito y capacidad que han de inspirar el acceso a la función pública (art. 103.3 CE). E incide en este último criterio, reforzando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que también se manifiesta en este sentido:

> [L]a provisión de destinos en estos casos, si bien ha de guiarse por criterios que sean reconducibles a las nociones de mérito y capacidad, también es altamente discrecional, deja un amplio margen de libertad de apreciación al órgano competente para proveer la plaza, margen que no es reconducible a parámetros objetivados y predeterminados. Por tanto la provisión de las plazas controvertidas en este recurso de inconstitucionalidad responde a parámetros que no ajustan esa provisión a un sistema de concurso en sentido estricto, a pesar de que los arts. 342 y 343 LOPJ si establecen unas exigencias temporales mínimas de servicio del candidato a la plaza dentro de la categoría exigida para acceder a esa plaza, sino que la aproximan

41 Véase nota al pie núm. 15.

> más bien al sistema de libre designación prevista para los funcionarios y a la cual hemos tenido ya ocasión de referirnos en nuestra jurisprudencia, validando la constitucionalidad del mismo (…), en la medida en que el recurso a este sistema "no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir cómo tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106.1 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad" (STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 12) (FJ 7).

Pero, ¿se les aplicaría también la garantía de la igualdad material ex artículo 9.2 CE? En principio nada impediría al CGPJ asumir la vinculatoriedad de este principio y quizá debiera hacerlo, máxime si se tiene en cuenta que, cuando no aplica criterios de parificación en sus nombramientos, el Consejo está obviando el mandato del Reglamento 1/2010, de 25 de febrero, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales. Y, ello, por sí solo, podría hacer incurrir en arbitrariedad manifiesta dichos nombramientos.

El preámbulo del Reglamento establece expresamente que "en relación con los principios constitucionales de mérito y capacidad, se atenderá al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad, a que se refiere la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres". Y en varios preceptos se habla del respeto al principio de igualdad, eso sí, sin que se detallen las acciones positivas que habría que llevar a cabo para garantizar la consecución del objetivo de presencia equilibrada de hombres y mujeres en los puestos que deba nombrar el Consejo.

La cuestión no es que se prevea o no la consideración del principio. La cuestión es el amplio margen de discrecionalidad que posee el Consejo y que tiene una carga política enorme, tanto para escoger entre perfiles políticos determinados a los miembros más destacados de la Carrera Judicial, como, si quisiera, para desarrollar políticas de parificación por razón de

género[42]. El propio Tribunal Supremo reconoce la virtualidad de la potestad de nombramiento, y justifica que el constituyente no haya convertido al Consejo, llamado a asegurar la independencia, entre otras cosas, en el nombramiento de los jueces y magistrados, en una mera comisión calificadora. Ahora bien, esta facultad concedida al Consejo, que le permite hacer "valoraciones de conveniencia institucional, a él confiadas precisamente por razón de su origen, rango y compleja composición"[43], le coloca también en la tesitura de justificar, muy detalladamente, por qué no considera que, dentro de sus valoraciones de conveniencia institucional, también puede, incluso debe incluirse, la consecución de la paridad en los puestos en que se ejerce mayor poder, jurisdiccional pero también de Gobierno, en el seno del Poder Judicial.

En cualquier caso, la absoluta discrecionalidad en la potestad de nombramientos, se ha visto paulatinamente reducida. De un lado, se ha venido exigiendo la consideración de los principios de mérito y capacidad a la hora de proceder a los nombramientos discrecionales, expresamente a partir de la reforma de la LOPJ por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, así como la expresión manifiesta del recurso a tales principios, o dicho de otro modo, la motivación del nombramiento. Y esta exigencia ha venido siendo reforzada por el Tribunal Supremo a partir de la STS 3171/2006, de 29 de mayo, en el conocido asunto Gómez Bermúdez. El fundamento jurídico quinto de esta sentencia, establece claramente que el artículo 122.1 de la Constitución marca un límite al ejercicio de la función de nombramiento, incluso cuando esa función se articule en una facultad de libre apreciación para la provisión y cobertura de determinados destinos entre los jueces y magistrados. Afirma la sentencia que del artículo 122.1 CE se deduce que la carrera judicial ha de entenderse como un *cursus honorum*, en "el que se desarrolla una progresión profesional vertebrada en torno a tres conceptos: el estatuto, el Cuerpo y la carrera. Progresión o promoción profesional que está igualmente vinculada a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que resultan proyectables sin reservas sobre los cargos judiciales".

---

42 Se ha referido precisamente a los nombramientos como una de las funciones con mayor carga política dentro de las que posee el Consejo Luis María López Guerra.

43 STS 3171/2006, del Pleno de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, de 29 de mayo de 2006.

Por otro lado, se han introducido fórmulas de nombramiento que exigen la adopción mayoritaria del acuerdo para la designación, en el seno del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de forma que se garantice una suerte de legitimación del nombramiento. La disposición actualmente vigente ha modificado el sistema de mayorías reduciéndolo de una mayoría cualificada de 3/5, a una mayoría simple con voto de calidad, tal y como se dispone en el artículo 630 LOPJ, que establece que "los acuerdos de los órganos colegiados del Consejo General del Poder Judicial serán adoptados por mayoría simple de los miembros presentes, salvo cuando esta Ley Orgánica disponga otra cosa. Quien presida tendrá voto de calidad en caso de empate". Así pues, limitar la discrecionalidad está dentro de la propia lógica del modelo.

Debiera plantearse, por tanto, la necesidad de incorporar un nuevo límite. Uno que impida la preterición sistemática de las mujeres. Uno que condicione el tipo de méritos a valorar, de modo que la elección de los méritos evaluables no venga a transformarse en un instrumento de discriminación indirecta. Por poner sólo un par de ejemplos: si para acceder a la categoría de Presidente de un Tribunal Superior de Justicia, se valora como mérito prioritario, incluso por encima del puesto en el escalafón, el previo desempeño de labores de gobierno judicial, y las estadísticas muestran indubitadamente que esos puestos son mayoritariamente desempeñados por varones, no queda más remedio que concluir que la selección de este mérito como computable tiene un efecto inmediato de discriminación indirecta; si a los méritos docentes se atribuye un peso importante en la calificación del currículo del candidato, y sabemos que son prioritariamente los varones los que solicitan la compatibilidad docente, la valoración preferente de este mérito también tiene efectos discriminatorios indirectos.

Lamentablemente, estos postulados no serán llevados inmediatamente a la jurisprudencia constitucional, no por falta de ocasión, sino por falta de voluntad en este sentido del órgano llamado a formular una interpretación de los artículos 23.2 y 103.3 CE a la luz de las exigencias de promoción de la igualdad real del artículo 9.2 CE.

Por medio del ATC 119/2018, de 13 de noviembre el Tribunal inadmitió a trámite el recurso de amparo planteado por Dña. María Pilar Alonso Saura,

Magistrada de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Murcia que optó en su día a la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, perdiéndolo frente a un candidato, varón, que acumulaba menos méritos objetivos, superándola exclusivamente en un mérito de valoración estrictamente subjetiva. Sin detenernos en exceso en la complejidad procesal de la vía previa al amparo constitucional, una de las cuestiones objeto del recurso llamaba al Tribunal a pronunciarse sobre si había existido o no discriminación por razón de sexo en la selección del candidato varón y la preterición de la recurrente en amparo. Aceptando de forma implícita la especial trascendencia del recurso, asumiendo la "importancia del asunto" (FJ 1), el Tribunal rechaza mediante un Auto extensamente motivado, la concurrencia de la lesión del artículo 14 CE denunciada, afirmando, que las resoluciones del Consejo General del Poder Judicial a la hora de efectuar nombramientos no pueden imponer con automatismo a la candidata mujer, cuando existe diferencia de méritos.

Tres votos particulares firmados por cuatro magistrados discuten la decisión de la mayoría —en este caso de once— en una doble vertiente. Los cuatro discrepantes, disienten de la decisión de inadmitir a trámite este recurso de amparo. Concurriendo especial trascendencia constitucional, la inadmisión del recurso por manifiesta inexistencia de lesión es intrínsecamente contradictoria si se tiene en cuenta, no ya la existencia de cuatro votos particulares en el Tribunal Constitucional, sino el itinerario procesal previo y la abierta fractura que también se verificó en la Sala Tercera del Tribunal Supremo a la hora de enjuiciar este caso (en dos ocasiones, para más datos). Intrínseca contradicción que se percibe también atendiendo a la extensión del propio Auto. Si son precisas 94 páginas del BOE para descartar indiciariamente la lesión, no parece razonable afirmar que la ausencia de lesión sea manifiesta.

Pero más interesante es lo que se formula, respecto del fondo, en dos de los votos particulares. Los que firman los Magistrados Juan Antonio Xiol y Fernando Valdés de un lado, y la Magistrada Maria Luisa Balaguer de otro.

En el primero de ellos, Xiol recuerda que "han pasado más de veinte años desde que en la STC 128/1987, de 16 de julio, el Tribunal considerara que la adopción de medidas dirigidas a revertir "la histórica situación de inferioridad en la que la vida social y jurídica… había colocado a la población

femenina" no podían considerase opuestas al "principio de igualdad, sino, al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes". Quizás la resolución de este recurso hubiera sido un buen momento para reflexionar sobre la conveniencia de avanzar en esa doctrina y establecer que tales medidas, una vez previstas por el legislador, conforman el ámbito garantizado por el artículo 14 CE. Este cambio doctrinal conllevaría que estas medidas de acción positiva no solo no serían lesivas del principio de igualdad, como sostiene la doctrina de este Tribunal, sino, que, además, integrarían el contenido del derecho a la no discriminación por razón de sexo. La inclusión de este tipo de medidas en la configuración legal del derecho a la no discriminación conllevaría, por tanto, que su incumplimiento, además de una infracción legal, fuera un acto discriminatorio prohibido por el artículo 14 CE. Esta cuestión hubiera merecido, a mi juicio, un análisis específico en el que se ponderase si la persistente brecha de género que sigue existiendo en casi todos los ámbitos de la sociedad justifica una protección jurídica reforzada de las medidas de acción positiva que, en garantía de la igualdad real y efectiva, establezca el legislador".

Y en el segundo, Balaguer establece con claridad que "el recurso de amparo llamaba a valorar si es posible integrar como límite a la discrecionalidad del Consejo, no sólo la interdicción de arbitrariedad y el respeto a los artículos 23.2 y 103.3 CE, sino también la garantía de la igualdad material ex artículo 9.2 CE. Se trataba, por tanto, de apreciar si el Consejo, elegidos los criterios determinantes de la selección del candidato, y habiendo otorgado un peso desproporcionado a los criterios de valoración subjetiva sobre los méritos objetivos, desactivó, de forma arbitraria y contraria al principio de promoción de la igualdad del artículo 9.2 CE, las reglas de parificación que él mismo se había dado en el Reglamento 1/2010, de 25 de febrero, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales".

Y la respuesta de la Magistrada es inequívoca. Sí es posible:

> (…) Existe una regla que debe orientar la valoración discrecional del Consejo y que se vincula a la voluntad manifestada de asegurar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los puestos de gobierno del Poder Judicial. Pero esa regla queda condicionada a la valoración de los principios

> de mérito y capacidad. No se trata, por supuesto, de elegir a las mujeres por esa mera circunstancia fáctica si en las mismas no concurren los requisitos exigidos, y el mérito y capacidad constitucionalmente consagrados. Y es ahí, precisamente, donde se encuentra la posibilidad de defraudar la finalidad del precepto mediante una interpretación efectuada por el propio Consejo General del Poder Judicial, que evita la aplicación del artículo 3.3 del Reglamento deteniéndose en la previa valoración del mérito y la capacidad. Porque el Consejo da prevalencia, por encima de los criterios objetivos de evaluación, a un criterio eminentemente subjetivo que favorece al varón, aparentemente de forma sistemática, a juzgar por la presencia de mujeres en los puestos cuya selección corresponde al Consejo. Cabe pensar entonces si podría existir un problema de discriminación sistémica o estructural de las mujeres en el seno de la carrera judicial. Parece evidente que si las mujeres constituyen aparentemente una mayoría numérica en la carrera judicial, a la que se accede mediante pruebas objetivas y ciegas al género, exclusivamente basadas en la valoración de actitudes personales objetivables, y esa presencia no se replica, en proporciones equivalentes, o al menos próximas, en los puestos de gobierno cuya selección corresponde al Consejo, debería indagarse si existe algún problema con la discrecionalidad en los nombramientos. Al menos, en lo que hace a la aplicación, como límite de dicha discrecionalidad, del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. (…) Además, si a la hora de valorar el ascenso a puestos de gobierno, el Consejo tiene en cuenta elementos del currículo que sostienen un sesgo de género, como por ejemplo la previa presencia en puestos gubernativos o la estancia en el extranjero, en tramos de edad fértil o de crianza y educación de hijos e hijas, está incurriendo en una práctica que supone de facto una discriminación indirecta.

Si los votos particulares de hoy pueden convertirse mañana en nuevas líneas jurisprudenciales, solo queda esperar que el Tribunal tenga ocasión de replantearse, en un futuro no muy lejano, lo que no deja de ser una criticable doctrina, aunque haya encontrado reflejo en un Auto de inadmisión a trámite.

VI. REFLEXIONES ABIERTAS PARA PROFUNDIZAR EN DEMOCRACIA PARITARIA

"La democracia paritaria, es decir, aquella en la que hay un equilibrio de la presencia de mujeres y de hombres en todas las instituciones, es otra forma de reprender la democracia, mejorándola. Debería llevar a una colaboración de las mujeres y de los hombres, a una suerte de nuevo contrato social entre los sexos" (Sineau, 2004, 47). Se trata de "una nueva forma de organizar las relaciones sociales entre los sexos, sobre la base del igual valor y dignidad de las mujeres y de los hombres, lo que aquí se postula, y lo que se deduce lógicamente del hecho de tomar en cuenta, en la definición de la democracia, de la dualidad sexuada de la humanidad" (Sineau, 2004, 49).

Esta idea es, sin duda, inspiradora. Y retoma el espíritu y el argumento central con que iniciaba estas páginas. Pero podría añadirse algo más. Como dice Salazar, no se trata sólo de poner el acento en la dimensión cuantitativa de la presencia femenina en las esferas de ejercicio del poder. Se trata de que esa presencia cualifica la toma de decisiones en sí misma, porque supone "entender que hombres y mujeres hemos de compartir de manera equilibrada *poder* y *ciudadanía*" (Salazar, 2014, 95). Y ese, es sólo el primer paso. Estar para ser. Primero estemos, y ello será un avance para las mujeres, pero no solo para nosotras sino para el conjunto de la sociedad porque nuestro talento, nuestras competencias y nuestro saber hacer colaborarán para el progreso de nuestras sociedades. Y luego seamos[44]. Y sobre todo seamos conscientes de que determinados cambios sociales exigen una mirada feminista. No todas las que estarán tendrán esta mirada, sin duda. Y tampoco cabe duda de que algunos de los que están ya la tienen. Pero ellos no llegaron ahí gracias a un postulado feminista. En cambio, todas las que estarán deberán agradecérselo a ese mismo postulado. Y eso, sin duda, dejará su impronta y permitirá abrirle las puertas a las reflexiones subsiguientes.

Ahora bien, más allá del carácter "virtuoso" de la democracia paritaria, que no obstante algunos niegan, cuando descendemos al fango de los ins-

44 En este mismo sentido se pronuncia Rodríguez (2016).

trumentos apropiados para lograr tan loable objetivo, es cuando empiezan los problemas.

Frente a la actual conformación de las listas electorales, a la que he venido haciendo referencia, y que impone la presencia equilibrada por tramos en las elecciones europeas, nacionales y municipales, y en casi todas las autonómicas, se opone la demanda, cada vez más intensa y con mayor eco entre algunas formaciones políticas, de listas abiertas y desbloqueadas. Esta opción pretende ser la solución al problema de desconexión, y de falta de identificación entre representantes y representados. Es decir, pretende construir un nuevo relato que sustente el principio de representación.

Pero diferentes estudios muestran que el sistema electoral más beneficioso para asegurar la presencia femenina en los puestos de representación es el sistema proporcional, en el que existen circunscripciones plurinominales, y listas cerradas de tipo cremallera, sin perjuicio de que la dificultad sigue estribando en el lugar en que se coloca efectivamente a las mujeres en esas listas. Por eso las listas abiertas, sin instrumentos correctores, podrían alejarnos del objetivo de presencia equilibrada, aunque no hay estudios concluyentes al respecto, pero sí una intuición intensa de que, en el escenario actual, la mayor presencia mediática de los hombres políticos que de las mujeres políticas, llevaría a la preferencia del elector por el que fuera más conocido, y por tanto, por el varón.

Entonces ¿qué es más importante, reforzar la identificación entre representante y representado?, ¿o reforzar la presencia femenina en los puestos de representación política para asegurar la presencia simbólica de las mujeres en los ámbitos clave de toma de decisiones? ¿Cómo se refuerza mejor la democracia, a través de un mandato representativo que refuerce los vínculos de compromiso político entre el que elige y el que resulta elegido, o a través de la configuración de escenarios de discusión política lo más plurales posible, lo que incluiría aumentar la presencia femenina en esos escenarios, a la par que su protagonismo?

Quizá haya que encontrar la forma para combinar ambos discursos. Como dice Blanca Rodríguez, citando a Philps "el principio democrático introduce la obligación de ampliar y diversificar en lo posible la composición de

cada órgano de representación política, de aspirar a convertirlo en reflejo de esa diversidad social y de los intereses diversos que en ella se dirimen, fomentando la capacidad de las/os representantes de identificarlos y hacerlos valer mediante canales de comunicación fluida con las/os representados" (Rodríguez, 2016, 104). Y fórmulas combinatorias existen, tal y como explica la propia Rodríguez: "no veo (…) obstáculo constitucional para que un sistema de personalización del voto venga acompañado de la obligación de que esos votos personalizados tengan que ser paritarios". Otras obligaciones respecto de la emisión del voto y la configuración de las listas existen, y no han sido consideradas inconstitucionales (STC 12/2008). Tampoco veo yo obstáculo alguno en que existan mecanismos correctores de la presencia definitiva de representantes femeninos y masculinos en las Cámaras, para el hipotético caso de que la obligación de voto paritario no fuera bastante para garantizar la presencia equilibrada. En el Senado, por ejemplo, podría condicionarse el nombramiento de los Senadores de designación autonómica a la garantía del equilibrio de género en la Cámara Alta. Limitaría ello la voluntad electiva de las Asambleas Autonómicas. Sin duda, como lo estaría la de los electores del cuerpo electoral. La cuestión es si existe o no causa o principio constitucional que lo justifique. Y la democracia paritaria nos da una respuesta positiva.

Por otro lado, el mérito y la capacidad no son causa de exclusión de las medidas de promoción de la igualdad de género que puedan llegar a adoptarse. Al contrario, seguramente si se aplicaran de forma ciega, beneficiarían a las mujeres en el supuesto español, tal y como hemos expuesto más arriba. No se trata de escoger entre la presencia de mujeres sin mérito y capacidad, y la presencia de hombres con mérito y capacidad. Esa dicotomía es sencillamente falaz. Porque estos valores se reparten por igual entre ambos sexos. Se trata de elegir a los que tengan más mérito y capacidad, incluso aunque sean mujeres, para los puestos en que esos criterios sean relevantes, y no está claro que sea el caso de los puestos de representación política. Lo que hay que desterrar es la selección basada en criterios espurios, en afinidades políticas, o en conexiones personales. Porque, en ese ámbito, los hombres, que se conectan con más facilidad a los círculos de poder preexistentes, mayoritariamente ocupados por hombres, juegan con ventaja.

Es necesario asegurar rango constitucional a la noción de democracia paritaria. Siguiendo, de algún modo, el modelo francés, pero yendo más lejos. La paridad debiera incorporarse a la Constitución, en primer término, como principio constitucional, como complemento inescindible de la igualdad y del pluralismo político que proclama el artículo 1 CE. Y desde esa naturaleza de valor superior, debería llevarse a mandato absoluto en la composición de los órganos constitucionales y, eventualmente, aunque ello supusiera mayores dificultades de articulación, a la composición de Cámaras legislativas como obligación de resultado. Actualmente la paridad actúa, en la modalidad de paridad relativa que se ha venido analizando, inspirada en la idea de presencia equilibrada de ambos sexos, como una obligación de medio para el sistema político y de resultado para los Partidos. Habría que plantearse, por tanto, un cambio de paradigma, que impusiera la paridad (absoluta o relativa) como obligación de resultado para el sistema en sí.

Es necesario, asimismo, trabajar en la promoción de la participación política activa de las mujeres, en primera línea de la política institucional, lo que exigiría revisar las relaciones entre lo público y lo privado, entre las nociones de ciudadanía y de *cuidadanía* (Salazar, 2014, 99).

Quizá existan factores de exclusión de las mujeres de la política institucional que deban ser combatidos, más allá de lo que hace al desplazamiento de las mujeres por sus compañeros dentro de organizaciones que son, como reflejo de la sociedad en que se desenvuelven, esencialmente machistas. Se ha hablado mucho de feminización de la política, pero eso no consiste solo en elevar la presencia femenina en los Parlamentos, en los Ayuntamientos, en los Gobiernos. Se trata también de trabajar sobre las dinámicas de organización del tiempo de trabajo en política, sobre el reparto de los roles, sobre la distribución de los temas de trabajo, y sobre la transmisión al electorado de todo lo anterior.

Las mujeres constituimos la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad. Una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres

como para los hombres. La infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad[45]. Por todo lo anterior, sencillamente, es necesario trabajar en la construcción de una democracia paritaria. Porque, en el siglo XXI, no podemos seguir sosteniendo que nuestros sistemas constitucionales son sistemas democráticos, si esa democracia excluye de forma abierta o mediante subterfugios como los que en estas páginas hemos tratado de exponer, a la mitad de la población. Porque el "todo para el pueblo pero sin el pueblo" que, tiempo después, ya en el S. XX, se convirtió en "todo para las mujeres pero sin las mujeres", no resulta aceptable. Porque solo la democracia paritaria, es democracia. Es gobierno del pueblo. Un pueblo en el que también estamos nosotras.

45 Tomado de la Declaración de Atenas, 1992.

BIBLIOGRAFÍA

— ARANDA ALVAREZ, E.; *Democracia Paritaria. Un estudio crítico.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

- "El dilema de la democracia paritaria", en RUIZ RICO RUIZ, C., *Participación política y derechos sociales en el S. XXI.* Fundación Manuel Giménez Abad, Colección Actas núm. 8, Zaragoza, 2014, pp. 137-155.

— BELDA PEREZ-PEDRERO, E.; "Comentario legislativo de interés autonómico: la paridad electoral como finalidad disociada de las acciones positivas en favor de un sexo", en Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla la Mancha, Universidad de Castilla la Mancha, nº 10, año 2006-2007, pp. 181 y ss.

— COBO, R.; "Las paradojas de la igualdad en Jean-Jacques Rousseau", en *Avances del Cesor,* Año IX, N° 9, 2012, pp. 109-121.

- "Política feminista y democracia paritaria", Leviatán. Revista de los hechos e ideas, 80. 2000.

— DE OTTO, I.; Estudios sobre el Poder Judici*al*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.

— DELGADO, I.; "Cuotas e Instituciones. Un análisis comparado de sus efectos sobre la representación política de las mujeres", en LA BARBERA, C. y CRUELLS, M. (Coord.) Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 131-156, 2016.

— ELVIRA PERALES, A.; "La participación política de las mujeres", en PALOMAR OLMEDO, A.: *El tratamiento de género en el ordenamiento español,* Valencia, 2005.

— FAVOREAU, L.; "Principio de igualdad y representación política de las mujeres: cuotas, paridad y Constitución", en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 50, pp. 13- 28. 1997.

— GARCÍA SORIANO, M. V.; "El principio de presencia equilibrada en el art. 44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG", en *Feminismo/s*, Nº. 12, 2008, pp. 135-154.

— MARTÍNEZ SAMPERE, E.; "La legitimidad de la democracia paritaria", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, p. 133-150.

— MONTESINOS PADILLA, C.; "Género y sexo en la doctrina del Tribunal Constitucional", en GONZÁLEZ-ARES, J. A. (coord.), *Mujer, política e igualdad. De las palabras a los hechos,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 287-311. 2017.

— RODRÍGUEZ RUIZ, B.; "Paridad electoral y personalización del voto. Reflexiones en construcción", en *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*; Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 101-121.

— RUIZ-RICO RUIZ, G.; "Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico", En *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009; p. 145-184.

— SALAZAR BENÍTEZ, O.; "El reto de la democracia paritaria" en *Estado de Derecho y discriminación por razón de género, orientación e identidad sexual*, Cizur Menor, Navarra: Aranzadi; Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica, 2014; p. 89-108.

— SALDAÑA, M. N.; "Génesis y promoción de la democracia paritaria en el Consejo de Europa: de la igualdad entre mujeres y hombres como fundamento de la democracia a la participación equilibrada de género

en la toma de decisiones política y pública", en *Revista Europea de Derechos Fundamentales,* núm. 22/2º Semestre 2013, pp. 137-204.

— SANTOLAYA MACHETTI, P.; "Democracia paritaria y partidos políticos", en *Parlamento y partidos políticos: XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2009, p. 171-184.

— SEVILLA MERINO, J.; "Democracia paritaria y Unión Europea", en *Integración europea y género*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 155-177.

— SINEAU, M.; *Parité-Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique,* Consejo de Europa, Alemania, 2004. Disponible en línea en https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/Genderware_fr.pdf.

— URIBE OTALORA, A.; *La participación de la mujer en la vida pública española (1978-2012). Los efectos de la Ley de Igualdad (LO 3/2007) en el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.* Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

— ZÚÑIGA AÑAZCO, Y.; "Democracia paritaria, de la teoría a la práctica", en Revista de Derecho (Valdivia), VOL. XVIII, nº 2, diciembre 2005, pp. 131-154.

Las áreas de la **Fundación** son:

ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

IBEROAMÉRICA

ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

CORTES DE ARAGÓN
Parlamento