



# ¿CAMBIAR LA LEY ELECTORAL?

*Joan BOTELLA*

**El derecho electoral constituye, con mucho, uno de los sectores más conservadores del ordenamiento jurídico. Las leyes electorales se modifican, en lo sustancial, muy poco; y esas modificaciones acostumbra a darse solamente en momentos de graves convulsiones y de cambio de régimen político. En la experiencia democrática reciente, solamente escapa a esta regla el caso francés, que vivió un breve paréntesis proporcional en 1986, volviendo inmediatamente después al sistema mayoritario a dos vueltas tradicional de la Vª República.**

**L**o más típico son situaciones como la italiana a partir de 1992, o la del Japón a partir de 1993, en que la reforma de la ley electoral se produce en un contexto de crisis generalizada del sistema institucional y, en particular, del sistema de partidos.

Las razones para ese conservadurismo son diversas. En primer lugar, los partidos políticos y los electores se habían habituado a un cierto sistema electoral. El cambio requiere adaptarse (modificar estructuras, mecanismos de decisión, etcétera), y tanto las organizaciones políticas como los ciudadanos sienten una

---

***Hay muchas voces  
que ponen en cuestión  
el funcionamiento  
de nuestro sistema electoral.***

---

cierta aversión a adaptarse a condiciones nuevas.

En segundo lugar, y es una razón más de fondo, el sistema electoral se establece y se modifica por ley; las leyes las redacta la mayoría parlamentaria; y la mayoría parlamentaria lo ha llegado a ser en virtud de la anterior ley electoral. De tal manera que quienes pueden tener deseos de cambio no tienen los instrumentos políticos para llevarlo a cabo, y quienes tienen los instrumentos, frecuentemente no tienen la voluntad de hacerlo: quien quiere, no puede; y quien puede, no quiere. La historia de la vieja reivindicación de un sistema electoral más proporcional en Gran Bretaña, y de su continuado fracaso, es un buen ejemplo de esta situación.

La moneda tiene también otra cara. Una mayoría parlamentaria de una fuerza política determinada podría, si lo quisiera, hacerse una ley electoral a la medida, que la beneficiase en ulteriores elecciones; y ello ha acontecido con frecuencia en contextos semi-democráticos. Pero en democracias estabilizadas un comportamiento de este estilo sería visto como algo ilegítimo, como una ruptura de las reglas del juego. Es interesante el caso de Cataluña, única Comunidad Autónoma que aún no tiene una ley electoral propia para sus elecciones autonómicas. La mayoría absoluta de que ha gozado CiU desde 1984 hasta 1995 indica claramente que no se trata

de un problema de insuficiente mayoría. Se trata, más bien, de que esa mayoría ni desea elaborar una ley electoral que beneficie a la oposición (lo que iría contra toda lógica), ni puede, por razones de legitimidad, elaborar una nueva ley encaminada a su propio beneficio.

Para el caso español, son cada vez más frecuentes las voces que ponen en cuestión el funcionamiento del sistema electoral, y es posible que la cuestión sea puesta sobre la mesa de discusión en un futuro próximo. Por ello puede ser útil revisar, de modo global, los principales rasgos de su mecánica, para poder proceder con mayor precisión a su evaluación y a una detección de sus puntos débiles.

Como hemos venido señalando, dos son las funciones primordiales que debe cumplir un sistema electoral democrático: debe garantizar posibilidades de *representación* a todos los grupos relevantes, y debe permitir la formación de equipos ministeriales con efectiva *capacidad de gobierno*. A la vez, una y otra función, si se realizan de modo eficaz, contribuyen a la *legitimación* del sistema político en su conjunto.

Desde el punto de vista de la representación, el balance debe ser mixto. El sistema ha favorecido, de modo sistemático, la representación de los dos mayores partidos políticos de ámbito general, y ha permitido una representación muy exactamente proporcional de los partidos de ámbito territorial restringido, regionalistas o nacionalistas.

En cambio, existe un colectivo claramente desfavorecido: el de los partidos menores de ámbito general español. El PCE y, posteriormente, IU; AP en el periodo 1977-82; el CDS o el fallido intento del PRD en 1986, integran este

grupo. Todos ellos se han visto sistemáticamente sub-representados, a consecuencia de la adopción de un número restringido de diputados y de un número elevado de circunscripciones. Así, en la mayoría de las provincias se asiste a un bipartidismo de hecho; el sistema electoral español es el menos proporcional de Europa, en niveles similares al sistema francés o al británico (que, como es bien conocido, no son sistemas proporcionales sino mayoritarios) (1).

Además, se trata de una situación que tiende a amplificarse, puesto que los simpatizantes de esos partidos, a la vista de sus escasas posibilidades de obtener representación, pueden tender a votar por aquel de los grandes que les quede más próximo: se habla de «voto útil» para referirse a este fenómeno.

Este fue un resultado querido por el constituyente, en aras de favorecer la obtención del segundo de los objetivos propuestos, esto es, el de favorecer el peso parlamentario del partido ganador en las elecciones. La hipótesis compartida en el periodo constituyente era que no podría haber en nuestro país un partido con mayoría parlamentaria en el Congreso, dadas las importantes divisiones sociales y políticas existentes. De ahí la adopción de multitud de mecanismos institucionales, encaminados a reforzar al grupo mayoritario. Por mencionar sólo uno, muy próximo al ámbito electoral, se puede observar la asimetría existente entre la mayoría simple, requerida para la investidura del presidente

---

(1) Para una estimación comparada del grado de proporcionalidad real de los diversos sistemas electorales europeos, véase las estimaciones que presenta J.R.Montero, «Las elecciones legislativas», R. Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975 - 1986)*, pág. 281.

---

### ***Las mayorías absolutas conseguidas por el PSOE en 1982-1989 suponen un fenómeno imprevisto.***

---

del Gobierno, y la mayoría absoluta requerida para la aprobación de una moción de censura (que, además, tiene carácter constructivo) (2).

Así, y desde el punto de vista de las hipótesis implícitas compartidas por las fuerzas políticas del periodo de la transición, las mayorías absolutas conseguidas por el partido socialista en las elecciones del periodo 1982-1989 deben considerarse como un fenómeno imprevisto y, probablemente, excepcional. Parecía asumirse, como hipótesis más probable, la existencia de un grupo mayoritario (pero sin mayoría absoluta), necesitado del apoyo de fuerzas menores. En todo caso, la experiencia muestra que aquel fenómeno imprevisto puede producirse e, incluso, reiterarse.

Queda abierto a disputa un problema: como hemos puesto de relieve, los grupos menores que pueden prestar un apoyo externo a un gobierno de mayoría relativa son, fundamentalmente, los nacionalistas periféricos. La experiencia muestra que este tipo de apoyos está permanentemente sujeto a graves problemas, al ser presentado de modo siste-

---

(2) De un modo más amplio, acerca de las consecuencias constitucionales de las diversas hipótesis sobre el sistema de partidos español, véase I. Molas, I.E.Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987; en particular, pág. 194 y ss.

---

***Nuestro sistema electoral  
quiere favorecer  
la formación de partidos  
sólidos y disciplinados.***

---

mático como el resultado de un intercambio, que produce contrapartidas beneficiosas sólo para el territorio (o territorios) de esas fuerzas externas de apoyo. En el contexto electoral actual, este efecto es de imposible resolución: solamente una modificación, en sentido más proporcional, que permitiese una mayor presencia a los partidos menores de ámbito general español, permitiría evitar ese efecto indeseado.

En este sentido, y dentro del marco constitucional vigente, pocas mejoras son pensables. Cabe mencionar, en todo caso, la ampliación del número de diputados al máximo previsto, 400, y la introducción de algún mecanismo que permita reagrupar votos sobrantes a escala provincial, a un nivel geográfico más elevado, como las Comunidades Autónomas o incluso el total nacional, nivel al cual se produciría una nueva asignación de escaños (3).

La preocupación tradicional por la fragmentación que genera una mecánica más proporcional no parece tener lugar, dada la experiencia de las elecciones al Parlamento europeo, elecciones en las que una fórmula completamente proporcional no ha dado lugar, prácticamente,

---

(3) Véase una simulación en esta línea propuesta por J.M.Valles, «Alcance y límites de una reforma electoral española en 1981», *Estudis Electorals*, 6, 1982, en particular pág. 24 y ss.

a un aumento del número de partidos con representación.

Junto a su carácter escasamente proporcional, el segundo eje de crítica al sistema electoral vigente es el del carácter cerrado y bloqueado de las candidaturas. La lista de nombres que ofrece cada partido es inmodificable, y el elector no puede diversificar su voto entre candidatos de diversas listas.

Por otra parte, al ser elaboradas y aprobadas las listas por los órganos centrales de las diversas fuerzas políticas, es fácil imaginar que los dirigentes de los partidos tenderán a favorecer la presencia de candidatos fieles a la dirección del partido, antes que de candidatos independientes y con criterio propio.

Este dato constituye una consecuencia del tercer objetivo que se propusieron los legisladores al elaborar el sistema electoral, que era el favorecer la formación de partidos políticos sólidos y disciplinados. A la salida de la dictadura franquista, los partidos políticos democráticos eran organizaciones extremadamente débiles, integradas por pocos miembros, con bases sociales muy tenues y con pocos medios de acción política propia (4). El temor a que se produjese un reciclaje de anteriores dirigentes del régimen franquista, especialmente (dado el tipo de transición democrática

---

(4) Para la situación de los partidos políticos españoles tras la transición, puede verse la obra de divulgación de J. de Esteban, L. López Guerra, *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982. Con datos relativos a los años ochenta, se puede mencionar el estudio de P. del Castillo, «La financiación de las elecciones legislativas de 1982», en J.J.Linz, J.R.Montero (eds.) *Crisis y cambio: Electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, esp. pág. 269 y ss.

que tuvo lugar en España) gracias a su control de ciertas palancas del aparato de Estado, gobiernos municipales y provinciales, administración, etcétera, condujo a una voluntad deliberada de reforzamiento de los partidos políticos como protagonistas esenciales del proceso electoral.

De ahí que se estableciese dentro de la normativa electoral un conjunto de elementos muy heterogéneos (más allá de la estricta fórmula electoral), encaminados a asegurar ese objetivo, incluso en aspectos a primera vista menores o adjetivos, como la amplitud de las inelegibilidades establecidas; la centralización de la contabilidad de las campañas electorales; la inexistencia de concejales de distrito; la fijación de un umbral mínimo del 5 % para obtener representación municipal; el carácter muy «partitocrático» de la designación de los Diputados provinciales; etcétera.

Lo cierto es que, tras casi veinte años de experiencia democrática, los partidos políticos españoles siguen mostrando una marcada debilidad. Su afiliación es escasa, no tienen medios de expresión propios y no es visible su presencia y actuación en la sociedad, sino solamente en el seno de las instituciones. De tal manera que de aquella batería de instrumentos, queda solamente la fuerte centralización de los partidos en su dirección nacional (o, con frecuencia, en su dirigente máximo nacional), sin que se hayan producido los efectos deseados sobre la consolidación de los partidos políticos.

Ello da una cierta verosimilitud a la reivindicación de que se introduzca un sistema de «listas abiertas» que ponga en manos de los electores no sólo la determinación de los resultados electorales globales de cada partido, sino también la

designación concreta de los miembros de la cámara. Conviene reflexionar un momento sobre la propuesta.

Para empezar, hay que pedir mayor precisión. Por «listas abiertas» debe entenderse la posibilidad de que el elector pueda componer su propia lista, combinando nombres de diversas candidaturas. No parece que sea esto lo que se solicita; por otra parte, este mecanismo estaba vigente en las elecciones a Cortes en la Segunda República, como actualmente para la elección del Senado, y es de observar, de pasada, que tanto en los años treinta como en la actualidad, es muy escaso el número de electores que utilizan esta posibilidad.

Por consiguiente, lo que se reivindica parece ser más bien que se modifique el segundo elemento que caracteriza hoy a nuestras listas electorales, esto es, el hecho de que sean *bloqueadas*. El elector daría su voto a la candidatura presentada por un determinado partido, pero tendría la posibilidad de indicar quiénes son los candidatos que gozan de su preferencia dentro de esa lista de partido. Por esto el mecanismo es denominado con frecuencia «voto de preferencia», expresión utilizada en Italia hasta 1992 (año en que ese país suprimió el mecanismo).

El funcionamiento del voto de preferencia es fácil de entender: una vez hecha la asignación proporcional de escaños, no son elegidos automáticamente

---

***La presencia  
de los partidos  
sólo es visible  
en las instituciones.***

---

---

***El voto de preferencia  
ha provocado fenómenos  
de financiación ilícita  
de campañas electorales.***

---

los números 1, 2, 3, etcétera, de la lista, hasta completar el número de escaños correspondiente a ese partido, sino que son elegidos los candidatos por orden decreciente de preferencias expresadas. El sistema se puede matizar: por ejemplo, se puede limitar el número de candidatos por los que el elector puede expresar una preferencia individualizada; o se puede requerir un número mínimo de preferencias para forzar la modificación del orden de los elegidos.

El sistema es atractivo, pero la experiencia de los países en que se ha utilizado muestra algunas consecuencias sobre las que hay que reflexionar.

La primera de estas consecuencias es que, para cada candidato de una lista, el primer rival no es el candidato de otro partido, sino *los demás candidatos de su misma lista*. Ello estimula la formación de facciones en el seno de los partidos, y tiene consecuencias importantes en el plano de la financiación de las campañas (puesto que el partido paga sólo la campaña general del partido, cada candidato debe procurarse sus propios medios de campaña que le permitan diferenciarse de los demás nombres de su misma lista).

El segundo efecto poco deseable es que favorece la intervención de organizaciones sociales, extra-políticas, en la designación de los diputados. La movilización de un cierto grupo de electores

puede decantar la obtención de un mayor número de preferencias hacia un cierto candidato. De tal manera que se abre un espacio de «intercambios» entre candidatos individuales y grupos de intereses organizados. En el caso italiano, era visible que mientras en el Norte del país pocos electores utilizaban su voto de preferencia (y, por consiguiente, votaban las candidaturas tal como las presentaban los partidos), en el Sur y en Sicilia más de la mitad de los electores utilizaban el voto de preferencia. Y, dadas las condiciones sociales y culturales vigentes en esas zonas, resulta meridianamente claro el origen y la finalidad de esta expresión organizada de preferencias.

De hecho, cabe observar que en los países que, de una forma u otra, han utilizado el voto de preferencia de un modo más continuado (como Italia hasta 1992 y un sistema vagamente similar, como el empleado en Japón hasta 1993), se han dado fenómenos de financiación ilícita de las campañas electorales en mucha mayor escala que en los demás países. Y debe anotarse, además, la coincidencia de su supresión, tanto en Italia como en Japón, en coyunturas políticas de reforma y de moralización de sus respectivos sistemas políticos.

Por ello, el voto de preferencia goza de pocos partidarios, aun dejando a un lado la justicia de las críticas al excesivo predominio de los aparatos centrales de los partidos en la confección de las candidaturas (5).

---

(5) Diversas propuestas de reforma, así como sus posibles impactos, han sido revisadas por J.R. Montero y R. Gunther en «Sistemas cerrados y lista abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en el volumen colectivo *La reforma del sistema elec-*

Un sistema que permite combinar a la vez una buena proporcionalidad en los resultados y un notable grado de personalización de la confrontación electoral es el empleado en la República Federal Alemana. En las elecciones federales se toma como circunscripción a los *Länder*; por consiguiente, amplias circunscripciones, que permiten un alta proporcionalidad. Pero los diputados elegidos por cada partido son elegidos directamente por los ciudadanos en distritos uninominales, por sistema mayoritario. Las listas a nivel de cada Estado federado se utilizan sólo para completar la designación hecha directamente por los ciudadanos.

Este sistema goza de un cierto predicamento entre la opinión técnicamente más solvente en nuestro país (salvada la dificultad que supondría hacer un mapa de distritos uninominales para toda España). Pero las exigencias constitucionales de tomar como circunscripción las provincias, y de proceder a una elección proporcional *en el seno de cada provincia* plantean de nuevo el grave problema de la limitación del número de escaños: cualquier opción que se base en 50 circunscripciones y en un número máximo de 400 diputados volverá a plantear graves problemas de proporcionalidad.

La designación de los candidatos, en el contexto de un mecanismo de listas cerradas y bloqueadas, adquiere así

---

*toral*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos, 49, 1994. Del mismo modo, puede verse la obra de M. Baras y J. Botella, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996. Se puede encontrar una discusión exhaustiva en el volumen colectivo coordinado por Juan Montabes, *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.

una importancia crucial. Si su elaboración se limita a un reducido núcleo de la cúpula del partido (como se preve en los Estatutos del PP o de CDC, por ejemplo), la formación de los órganos parlamentarios depende, en último extremo, de la decisión de un núcleo pequeño y oligárquico. Algunas formaciones políticas, como IU o Iniciativa per Catalunya, o más recientemente el PSC para la formación de sus candidaturas locales, han introducido hace ya algunos años un mecanismo de elecciones *primarias*, en el que es el voto de los afiliados (o, incluso, los simpatizantes, en el caso de los socialistas catalanes) quien decide la composición de la lista o, al menos, de su parte superior, es decir, de los lugares con mayores probabilidades de resultar elegidos.

Si estas experiencias han tenido un escaso impacto y han sido poco percibidas por la opinión pública, incluso la más ilustrada, la reciente experiencia del PSOE tuvo, por contra, un extraordinario impacto social. Como se recordará, se convocó a todos los afiliados del PSOE a pronunciarse sobre quién debería ser el candidato del partido a la presidencia del gobierno. Contra pronóstico, Josep Borrell derrotó a Joaquín Almunia en la votación que tuvo lugar el 24 de abril de 1998. Ese resultado abrió una situación de «bicefalia» en la dirección del PSOE, así como algunas turbulencias en diversas organizaciones

---

***El sistema de elecciones primarias permite a los afiliados decidir la lista de candidatos.***

---

socialistas aún no cerradas en el momento de redactar estas líneas.

Más allá de la anécdota, el mecanismo de las elecciones primarias es un elemento a considerar. Debe distinguirse entre la exigencia de que las candidaturas presentadas tengan el apoyo explícito, mediante sufragio secreto, de los afiliados al partido (como es obligatorio en la RFA), y el proceso previo de preselección de los candidatos, que constituye el núcleo de las llamadas «elecciones primarias» en EE.UU. En ambos casos, el voto de los afiliados (caso alemán), o de sus delegados (que forman las convenciones de los partidos americanos) es el final de un largo proceso de debate y confrontación de puntos de vista, con frecuencia muy áspero. A lo largo del proceso, además, la cúpula del partido se mantiene como neutral (lo que hace que los dirigentes del partido tengan un papel de segunda línea, en comparación con los pre-candidatos).

En el contexto español (y las experiencias del PSOE parecen acreditarlo), el funcionamiento de este mecanismo parece responder a otra lógica. La confrontación entre el máximo responsable del partido (sea Almunia o Redondo) y un calificado *insider* (como Rosa Díez o Borrell) no es comparable al grado de apertura de los procesos equivalentes en otros países. En segundo lugar, incluso unas primarias requieren una campaña

---

***Las elecciones primarias  
deberían ser el resultado  
de un proceso de discusión  
entre políticas diferenciadas.***

---

electoral y, por consiguiente, medios económicos, organizativos, etcétera, el acceso a los cuales puede estar limitado a los miembros de más alto nivel en el seno del partido (obviamente, la hipótesis de una campaña para unas primarias financiada desde el exterior del partido resultaría estrambótica).

Queda, en fin, una duda: unas elecciones primarias, concebidas no como un proceso de discusión entre políticas diferenciadas, sino como una especie de referéndum en el que son llamados a votar todos los afiliados de modo simultáneo, adquiere un sabor plebiscitario, que resulta a la vez lejano a la lógica de las organizaciones de partido y democráticamente discutible. ¿Con qué base se puede decir que un plebiscito es más democrático que un mecanismo representativo, como es el de la realización de Congresos de partido, integrados por delegados elegidos por las organizaciones de base, sobre la base de la discusión política, y con una representación proporcionada de las diversas tendencias o «sensibilidades» políticas?

Un último aspecto, en el que se han comenzado a tomar algunas iniciativas, es el de la limitación de los medios empleados en las campañas electorales. Ya se ha hecho referencia a los mecanismos de financiación de las campañas electorales en nuestro país, y a los problemas económicos graves a que se ven enfrentados los partidos (6). En este marco, se han tomado algunas medidas,

---

(6) En abril de 1995, el Banco de España comunicó a la comisión de estudio sobre la financiación de los partidos creada por el Congreso que los partidos con representación parlamentaria debían a distintas entidades financieras, en conjunto, un importe total de 21.139 millones de pesetas. Aunque las partidas más cuantiosas co-



tales como la reducción de la duración de las campañas, la limitación de los medios a emplear, o la asunción por el Estado de las remisiones postales a los electores. Pero en el contexto de sociedades altamente dotadas de medios de comunicación, es posible ir más lejos. Piénsese, por ejemplo, en la legislación francesa, que desde 1993 prohíbe toda comunicación política (efectuada por partidos o por instituciones) en los seis meses anteriores a toda convocatoria electoral.

Estrechamente ligado al asunto de la financiación está el problema de la intervención de los medios de comunicación en las campañas electorales. De hecho, el arsenal normativo vigente en las democracias occidentales considera, como única hipótesis a controlar, el posible empleo partidista de los medios públicos por el partido o partidos en el gobierno. En cambio, no se había considerado nunca seriamente la necesidad de someter a control a los medios de titularidad privada, porque estos tenían un alcance limitado (prensa escrita).

La aparición de las televisiones privadas en el contexto europeo ha modificado drásticamente esta realidad. Los sistemas electorales democráticos se encuentran, aún hoy, inermes ante situaciones como la italiana, en que el máximo dirigente de un partido es a la vez propietario de diversas cadenas de televisión privadas, exentas, en cuanto tales, de los deberes de pluralismo y

---

respondían a los dos primeros partidos (en torno a 11.400 millones en el caso del PSOE, y unos 3.800 el PP), en términos relativos era llamativa la cuantía adeudada por algunos partidos vascos (unos 2.000 millones el PNV, y más de 1.000 EA). Véase *El País*, 7 de abril 1995, pág. 22. Dado el punto muerto en que se encuentran los trabajos de esa comisión, la situación probablemente se habrá agravado en los últimos años.

---

***El sistema electoral  
es sólo una parte  
del conjunto institucional  
del sistema político.***

---

transparencia a que están sometidas las redes públicas. Sin ir tan lejos, la reciente introducción de las cadenas privadas en las campañas electorales en nuestro país se ha caracterizado por una fuerte orientación hacia los mayores partidos, reduciendo las posibilidades de expresión de las fuerzas menores e incrementando una percepción bipartidista.

Por consiguiente, si una revisión a fondo de la normativa electoral vigente parece poco probable (por el ya mencionado carácter *conservador* del sistema electoral), sí son visibles, en cambio, diversos ámbitos sustantivos susceptibles de mejora.

Con todo, debe tenerse presente que el sistema electoral es sólo una parte del conjunto institucional del sistema político. Culpar al sistema electoral, en sí mismo, de los problemas y disfunciones de un sistema político determinado es inexacto; la normativa electoral, de por sí, no es la clave explicativa del conjunto. Otros elementos, tanto institucionales como empíricos, juegan también un papel en el funcionamiento de la globalidad. Estas afirmaciones, válidas para cualquier pieza del entramado institucional, son especialmente aplicables a los sistemas electorales, puesto que su función es la de traducir las preferencias de los electores en representación política, a través de los canales de intermediación constituidos por los partidos políticos.

---

***Culpar al sistema electoral  
de las disfunciones  
de un sistema político  
determinado es inexacto.***

---

La cuestión de fondo, entonces, cuando se discute el sistema electoral español, remite a la opción efectuada por los constituyentes de favorecer la existencia de grandes y estables organizaciones políticas, por encima de individualidades políticas personales.

Los constituyentes de 1977 entendieron, por diversas razones, que la clave del fracaso de las experiencias democráticas pasadas fue la ausencia en España de partidos sólidos y ampliamente representativos. El predominio del faccionalismo, del «fulanismo» y de una exagerada fragmentación, o la existencia de una distancia política e ideológica demasiado marcada entre los mayores partidos, imposibilitaban el juego normal de la competencia política y transformaban el cambio del partido de gobierno en la posibilidad de un cambio de régimen. Si este análisis de nuestro pasado histórico resultase ser correcto, entonces debería considerarse con mayores precauciones la eventualidad de una reforma electoral; la estabilidad y el funcionamiento eficaz del sistema democrático pueden seguir requiriendo la existencia de partidos sólidos y unidos.

### **Síntesis**

Se afirma con frecuencia que el sistema electoral existente en nuestro país es deficiente y tiende a generar muchos

de los males que aquejan al sistema político en su conjunto. Sin embargo, estas opiniones no parecen muy convincentes. Para empezar, el sistema electoral ha producido los resultados que se esperaban de él: ha permitido la formación de gobiernos sólidos, incluso en algunos casos con mayorías absolutas de un solo partido, a la vez que una buena representación de los principales partidos nacionalistas periféricos (requisito de legitimidad); el déficit en su proporcionalidad ha perjudicado a los partidos menores de ámbito general español, como el PCE - IU, o AP en el periodo 1977-1982.

Dejando a un lado temas como la limitación del gasto electoral (aspecto en el que se podría ir más lejos) o la regulación de las campañas electorales (ámbito en el que la aparición de las televisiones privadas no ha ido acompañada de una suficiente actualización de la ley electoral), la cuestión más discutible se refiere a la configuración de las candidaturas presentadas por las diversas fuerzas políticas. La situación de alegaldad en que viven nuestros partidos políticos, regulados solamente por una breve ley deliberadamente pre-constitucional, hace que no existan mecanismos concretos que permitan materializar la exigencia constitucional de que su organización y funcionamiento interno sean democráticos. Así, la principal contribución de los partidos al juego institucional, como es la oferta política y humana que sus candidaturas presentan a la sociedad, puede estar sujeta a fuertes distorsiones, a causa de elementos como la muy fuerte centralización de los partidos políticos, la profesionalización de la actividad política, o la reducida afiliación y presencia social de los partidos.

Probablemente, una renovación a fondo de los partidos políticos permiti-

ría resolver algunas de estas cuestiones, mostrando que algunos de los elementos más débiles de nuestro sistema político no son responsabilidad del sistema electoral, sino del uso que de él hacen unas fuerzas políticas muy personalizadas, muy dependientes de los medios de comunicación de masas y poco articuladas con la sociedad civil. Una reforma de la ley electoral, por sí sola, probablemente

no resolvería ninguno de estos problemas, y correría el riesgo de generar nuevos y graves problemas adicionales.

*Ponencia presentada en el Seminario  
Las reformas institucionales  
necesarias para mejorar  
la calidad de nuestra democracia,  
Fundación Pablo Iglesias,  
octubre y noviembre de 1999.*