
Los efectos "presidencializantes" del sistema electoral español*

The "presidencializantes" effects of the country of Spain electoral system

Anna Riccardi **

Universidad de Salerno. Italia

RESUMEN

Este trabajo ha querido comprobar la validez de la interpretación "presidencialista" del sistema político-institucional español, hoy en día muy difundida en la cultura jurídica y politológica en España. Para hacer eso, ha sido menester preguntarse si, en factual contraste con lo dispuesto por las normativas formales, se ha producido una metamorfosis tal del papel del Jefe del Gobierno en el País ibérico que pueda implicar una real alteración de los datos constitucionales de la forma de gobierno.

La investigación llevada a cabo entrelazando reglas formales y usos materiales lleva a la conclusión que el papel determinante hasta ahora jugado por los partidos políticos españoles, tejiéndose con las reglas básicas de la ordenación institucional, ha neutralizado el impulso a la monocratización incontrolada del Gobierno y ha impedido que la forma de gobierno española se saliera del grupo de los sistemas parlamentarios.

Palabras clave: España, constitución política, sistema político, partido político, gobierno.

ABSTRACT

This work intended to confirm the "presidentialistic" interpretation of the Spanish political and institutional system, now very popular in the legal and political culture of Spain. This has led to the following question being raised: in factual conflict with the formal rules, has the Spanish Premier's role changed so much as to produce a real alteration of the constitutional framework concerning the form of government?

The research, in which formal rules and material practice combine, has led to the conclusion that the crucial role of the Spanish political party, together with the basic rules concerning the institutional frame work, has neutralized the tendency towards a rampant power for the Spanish Head of Government and prevented the transformation of Spanish Parliamentarism into a different form of government.

Key words: Spanish, political constitution, political system, political party, government.

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 1 de diciembre de 2013.

* Artículo de reflexión, resultado de un proceso de investigación ejecutado en la Universidad de Salerno (Italia) como becaria posdoctoral por dos años.

** Doctorado en Teoria e Storia delle Istituzioni politiche italiane e comparate. Il declino dello Stato-nazione por el Departamento de Teoria e Storia delle Istituzioni de la Universidad de Salerno, Italia, en mayo de 2010. Ha desarrollado su actividad de investigación en la Universidad de Salerno (Facultad de Ciencias Políticas) como becaria posdoctoral por dos años. En marzo de 2012 ha dado clases en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá, con el curso "Sistemas políticos y electorales comparados".

1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS INTRODUCTORIAS

Los estudiosos de derecho constitucional comparado llevan mucho tiempo dedicando una parte considerable de sus indagaciones y producciones científicas al estudio sistemático de las formas de estado y de gobierno.

Sin embargo, a través del análisis comparativo¹ de instituciones pertenecientes a sistemas en apariencia similares, la clasificación de los ordenamientos constitucionales ha planteado varios problemas a la ciencia jurídica a partir de la individuación de los criterios discriminantes, que pueden resultar determinantes y funcionales en el proceso de sistematización de los datos empíricos.

Esta constatación ha adquirido y sigue adquiriendo una particular y significativa relevancia en el estudio taxonómico de las formas de gobierno respecto al cual, además del manifiesto grado de relatividad de cada intento de clasificación (consecuencia de una pluralidad de variables, entre las cuales destacan las diferencias terminológicas debidas a aproximaciones doctrinales diferentes y el dinamismo implícito en el concepto mismo de forma de gobierno), ya es notoria y – casi unánimemente – reconocida la importancia que, en el análisis científico-jurídico, se atribuye también a variables exógenas, que más específicamente se adscriben a la ciencia politológica (en particular, sistema de los partidos y legislaciones electorales).

En realidad, a pesar de las diferencias fundamentales entre las clases de prescripción o «*elementi segnici*»² de los juristas y los modelos elaborados por los politólogos, las áreas de superposición en los intereses científicos de ambos grupos son múltiples. Las formas de gobierno, pues, entran con justa razón en la abigarrada categoría.

Según una opinión o, *rectius*, una conciencia ya muy difundida en la jurisprudencia, el jurista comparatista caería en un error cada vez que, refugiándose en un “*miope aislamiento*”, pretendiera hablar de o escribir sobre las formas de gobierno limitando su análisis sólo a los aspectos jurídico-formales de un sistema institucional, dejando totalmente a medias la sección, igualmente significativa (sobre todo para adquirir la comprensión de su funcionamiento), que concierne a las variables dinámico-funcionales y que sólo la versatilidad del “*rompecabezas multidisciplinar*” procedente de un enfoque metodológico “*combinato*” permite comprender.

Las páginas que siguen intentarán prestar un prudente y lógico análisis estimativo del “rendimiento” del sistema parlamentario español, dedicando un cuidado mayor a la importancia que sistema electoral y “formato” de los partidos adquieren en la “medición” del grado de relevancia y validez que la tesis de la presidencialización conoce en este contexto político-institucional, en el que muy estrecha es la interacción entre sistema electoral, sistema político partítico y disciplina constitucional.

¹ A propósito del análisis comparativo o, mejor dicho, de los principios que construyen un estudio de derecho constitucional comparado es útil traer a la memoria la distinción hecha por L. Pegoraro entre derecho comparado y derecho extranjero. Comparar es otra cosa que ocuparse de derecho extranjero. La verdadera comparación entre ordenamientos presupone, de hecho, una articulación compleja del recorrido cognoscitivo que excede a la sencilla, aunque profundizada descripción de los sistemas institucionales que aquí se analizan. La variable fundamental de una investigación eficiente desde el punto de vista científico no es sólo el análisis de un específico sistema, sino también la capacidad de construir a su alrededor una red de interacciones y comparaciones con otros ordenamientos en base a adecuadas premisas, teniendo en cuenta las debidas implicaciones y los idóneos criterios estimativos y llegando a la individuación de las correspondientes deducciones. Para profundizar el tema, véase L. Pegoraro, *Derecho Constitucional Comparado (Ciencia y método de la comparación jurídica)*, en prensa, 2013.

² Cfr. L. Pegoraro, *ivi*, p. 5.

En particular, el discurso se organizará de manera que ofrezca una respuesta adecuada a dos dudas en las que se basarán las conclusiones finales: por lo tanto, la necesidad de llegar a una representación lo más posible realista de un determinado sistema institucional – en este caso, la monarquía parlamentaria española – debe incitar al jurista a abandonar el rigor de su “método tradicional” – independizando el análisis de la vinculación de los elementos jurídico-formales del modelo – o, más bien, aunque reconociendo la significación de criterios de clasificación “ajenos a su ciencia”, ¿él debe seguir considerando esencial en la formulación de sus deducciones la distinción entre *elementos constitutivos* y *situaciones condicionantes*?³ Además, hay que ver si la variable decisiva en el análisis del proceso de metamorfosis de un específico modelo constitucional se constituye únicamente por elementos jurídico-formales de aquel sistema, o ¿es posible relacionar el cambio (y recolocar, pues, la forma de gobierno en el ámbito de la modelística tradicional) con variables que, a pesar de no ser propiamente jurídicas, sin embargo son susceptibles de producir un cambio *de facto* de un determinado ordenamiento?

2. LOS RESULTADOS, LOS HALLAZGOS Y EL NUEVO CONOCIMIENTO

2.1 Las relaciones entre forma de gobierno, sistema electoral y sistema de los partidos políticos en la reciente experiencia constitucional española

Hay que destacar que, si por una parte la Constitución española de 1978 define la estructura jurídico-formal del sistema institucional vigente como monarquía parlamentaria racionalizada, por otra parte «i dati politici della realtà alla quale le stesse disposizioni costituzionali si applicano»⁴ revelan la importancia de las variables específicamente politológicas (los así llamados “datos político-factuales” dentro de los cuales entran los partidos políticos y las legislaciones electorales) cuando definan el funcionamiento práctico de la forma de gobierno⁵ y, por consiguiente, su grado de rendimiento democrático.

En esta óptica, la relación Constitución formal–Constitución material (o *living Constitution* según la definición más moderna) se convierte en un instrumento de análisis fundamental para delimitar los márgenes del itinerario gnoseológico a través del cual llegar a una medición lo más posible realista del grado de incidencia que las variables normativas e histórico-políticas presentan en la determinación de las principales reglas del juego de interacciones estratégicas, en las que se producen vínculos y oportunidades para los varios protagonistas político-institucionales con las inevitables consecuencias por los equilibrios de la forma de gobierno en cuestión.

Condicionada a su vez por la naturaleza del sistema electoral, la estructuración del sistema político (entendida *strictu sensu* como configuración del sistema partítico) se vuelve una variable explicativa fundamental también en el contexto español donde, a pesar de que los mecanismos constitucionales de racionalización parezcan cristalizar el vínculo de confianza Parlamento-Gobierno y reglamentar el contacto dialéctico entre las dos instituciones a beneficio de la estabilidad y de la continuidad gubernamental, la interacción forma de gobierno–sistema partítico–sistema electoral es muy estrecha.

³ Cfr. L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, en “Dizionario di diritto pubblico” (dirigido por S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 2600.

⁴ R. L. Blanco Valdés, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, en A. Di Giovine, A. Mastromarino (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 97.

⁵ Sobre este argumento, véase S. Bartole, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionale*, en “Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione”, n. 3, 1985, pp. 9-32.

Gobernabilidad y capacidad decisoria, consideradas hoy en día los principales indicadores del “buen gobierno democrático”, son variables que derivan del sistema electoral, y eso adquiere una relevancia mayor cuanto más enraizada esté la conciencia que los mecanismos electorales, más allá de la tradicional función de traducción de los votos en escaños parlamentarios, representan un irrenunciable elemento de especificación de la democracia representativa, si se examinan a la luz de la influencia que ejercen en la determinación de la estructura y del funcionamiento del sistema partítico. Potencial coalicional de las fuerzas políticas (medido según la distancia ideológica o *range*), fuerza partítica (capacidad del partido de oponerse a las influencias internas y externas para garantizar la implementación de las *policies* apadrinadas durante la campaña electoral), calidad de la relación entre Jefe del Gobierno y partidos mayoritarios (con la cual está estrechamente enlazado el grado de contratación a disposición de las fuerzas políticas), ocasión de alternancia en el gobierno y nivel de competitividad del sistema político son variables indicativas del “estado de salud” de cada sistema político-institucional que, por lo general, no gozan de una específica reglamentación jurídico-constitucional, pues, representan, más bien, la expresión más patente e inmediata del actuar de un determinado sistema electoral.

En el caso español, teniendo justamente en cuenta la particular historia político-institucional del País, el sistema electoral «incarna una certa presa di posizione in relazione al tipo di regime parlamentare che si desidera(va) istituire».⁶ De hecho, pues, el estudio de los mecanismos de racionalización de la forma de gobierno no se puede dissociar del análisis de los aparatos político-electorales que la hacen efectiva siendo, incluso y por algunos aspectos, su *conditio sine qua non*. Los efectos del sistema electoral, por lo tanto, no sólo son el resultado de una particular operación de ingeniería constitucional, sino también manifiestan el propósito más íntimo de una estrategia político-constitucional que de la conexión de funcionalidad y reciprocidad entre racionalización de la forma de gobierno y racionalización del sistema electoral hace nacer un «parlamentarismo razionalizzato, a chiara egemonia del governo, e strutturato intorno al principio del cancellierato»⁷.

2.2 Las características salientes del sistema electoral para las elecciones a Cortes

La normativa electoral española prevista para la elección del Congreso de los Diputados⁸ tiene un doble nivel de reglamentación: constitucional y legislativo. Por un lado, en los tres apartados, el artículo 68

⁶ Cfr. L. Aguiar De Luque, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, en M. Luciani, M. Volpi (eds.), *Riforme Elettorali*, Editori Laterza, 1995, p. 371.

⁷ Ivi, p. 381.

⁸ No no vamos a ocupar del sistema electoral previsto para la elección del Senado, porque no es relevante para esta investigación. En el sistema institucional español el Congreso es la única Cámara vinculada al Gobierno por una relación fiduciaria, por lo tanto sólo esta Cámara evidencia cuáles son los efectos del sistema electoral sobre el sistema político y la forma de gobierno. En virtud de lo que se acaba de decir, es bastante fácil detectar en el art. 68 CS la base constitucional para la elección de los Senadores. Por lo que se refiere a la elección de las Cortes, es útil precisar los modos a través de los cuales se pone en marcha el procedimiento electoral formalmente vinculado a un Real Decreto de convocatoria de elecciones. Este decreto sigue la propuesta del Rey de convocar nuevas elecciones al Presidente del Gobierno, bajo su única responsabilidad y previa deliberación del Consejo de Ministros (arts. 42 y 167 LOREG). Los motivos que pueden poner en marcha el procedimiento son dos. El primero remite al ciclo normal de funcionamiento del sistema institucional, coincidiendo con el vencimiento natural del mandato parlamentario (en este caso, el decreto es promulgado veinticinco días antes del vencimiento de la legislatura). El segundo motivo, en cambio, tiene que ver con la interrupción del ciclo político-institucional, remitiendo a la hipótesis de la solicitud de disolución anticipada de las Cortes por parte del Presidente del Gobierno (en este caso, el decreto de disolución lleva también a la convocación de nuevas elecciones). Sin embargo, independientemente de las dos hipótesis, las elecciones se deben desarrollar en

CE define las normas fundamentales del sistema electoral, ratificando sus rasgos más destacados; por otro lado, la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) n. 5 del 19 de junio de 1985⁹ (junto con sus modificaciones y añadiduras) no sólo representa una considerable puntualización, sino también perfecciona el dato constitucional. El sistema proporcional corregido (con efectos mayoritarios), nacido durante la fase constituyente como resultado de un acuerdo entre las fuerzas políticas del centro derecha – a favor del sistema mayoritario – y las formaciones de centroizquierda – orientadas hacia la opción proporcional – se pone en práctica en la elección de los 350 diputados que forman parte del Congreso,¹⁰ elegidos en las circunscripciones¹¹

el quincuagésimo cuarto día siguiente a la entrada en vigor del decreto, que ocurre a menudo en el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. Sólo en el caso en el que hayan pasado dos meses desde la primera votación de investidura del Presidente del Gobierno sin ningún resultado positivo, la LOREG (art. 167.4) y la Constitución (art. 99.5) contemplan que el decreto de convocatoria de las elecciones no esté sometido a refrendo ministerial, sino excepcionalmente al del Presidente del Congreso. El procedimiento electoral termina sólo cuando los electos presten juramento de fidelidad a la Constitución, según el art. 108.8 LOREG.

⁹ La LOREG se puede considerar al igual que un texto único en materia electoral, puesto que se le halla una disciplina común a todos los tipos de elecciones (electorado activo y pasivo, reglas generales del procedimiento electoral, establecimiento de escaños, presentación de candidaturas, gastos y contribuciones electorales) y una disciplina específica por cada tipo de elección. El Título II comprende las normas para la elección del Congreso y del Senado; los primeros dos capítulos (arts. 154-160) contienen las normas sobre la inelegibilidad y las incompatibilidades; el capítulo III (arts. 161-173) contiene las normas sobre el sistema electoral; luego hay las normas sobre el procedimiento electoral (arts. 167-173), los gastos y contribuciones electorales (arts. 174-175). En realidad, la LOREG acoge el modelo trazado en la fase constituyente por la “Ley para la reforma política” (Ley n.1 del 4 de enero de 1977) que, en la primera disposición transitoria, establecía la elección del Congreso según criterios proporcionales, contemplando al mismo tiempo la introducción de enmiendas para evitar una excesiva fragmentación. Aún más, es fundamental para comprender también la orientación constitucional hacia el sistema electoral vigente el “Real Decreto Ley n.20 del 18 de marzo de 1977” sobre las normas electorales en el que, además de fijar un número de 350 miembros electivos para la Cámara baja, se establecía una barrera electoral del 3% a nivel circunscriptivo y que el número de diputados en cada provincia fluctuase entre 3 como mínimo en las menos pobladas y 32–33 en las circunscripciones de Madrid y Barcelona; se debía emplear la fórmula d’Hondt para el escrutinio de las listas completas, cerradas y bloqueadas. A nivel constitucional, el art. 81 le reserva a la LOREG la aprobación del régimen electoral general. Para más saber, véanse, entre otros, T. Groppi, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, en S. Gambino (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, 1995, p. 109 y L. A. De Luque, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, en M. Luciani, M. Volpi (eds.), *Riforme elettorali*, cit., pp. 371 ss.

¹⁰ El número de 350 Diputados, pues, ha sido fijado por el art. 162 LOREG, optando por un número intermedio entre los dos extremos previstos por el 1º apartado del art. 68 CE, en el que se subraya que «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley».

¹¹ Art. 162 LOREG. En particular, de las 52 circunscripciones 47 son las provincias del territorio continental, tres las insulares (Canarias y Baleares) y dos las ciudades de Ceuta y Melilla, las dos enclaves españolas en territorio marroquí. A cada provincia se asignan inicialmente dos Diputados (mientras que Ceuta y Melilla eligen a un Diputado); los restantes 248 escaños se reparten entre las provincias, dependiendo de la población (recurriendo a la fórmula d’Hondt) y teniendo en cuenta los datos procedentes del más reciente censo de población. El decreto de convocatoria de los mítines electorales establece también el número de Diputados para elegir en cada circunscripción, pues eso es un elemento novedoso introducido por la LOREG respecto a la precedente disciplina del D.L. 20/77. Por ejemplo, el Real Decreto 1329/2011 de convocatoria de las elecciones del 20 de noviembre de 2011, ha dispuesto de esa manera el número de Diputados para elegir en cada circunscripción: Albacete (4); Alicante/Alacant (12); Almería (6); Araba/Álava (4); Asturias (8); Ávila (3); Badajoz (6); Baleares (Islas)(8); Barcelona (31); Bizkaia (8); Burgos (4); Cáceres (4); Cádiz (8); Cantabria (5); Castellón/Castelló (5); Ciudad Real (5); Córdoba (6); Coruña (A) (8); Cuenca (3); Gipuzkoa (6); Girona (6); Granada (7); Guadalajara (3); Huelva (5); Huesca (3); Jaén (6); León (5); Lleida (4); Lugo (4); Madrid (36); Málaga (10); Murcia (10); Navarra (5); Ourense (4); Palencia (3); Palmas (Las) (8); Pontevedra (7); Rioja (La) (4); Salamanca (4); Santa Cruz de Tenerife (7); Segovia (3); Sevilla (12); Soria (2); Tarragona (6); Teruel (3); Toledo (6); Valencia/València (16); Valladolid (5); Zamora (3); Zaragoza (7); Ceuta (1) y Melilla (1).

provinciales¹² sobre la base de listas cerradas y bloqueadas, contemplando una barrera circunscriptiva para acceder a la distribución de los escaños del 3% (en este caso, según específica disposición legislativa, se emplea la fórmula electoral d'Hondt). Así organizado, pues, el sistema contribuye a garantizar la estabilidad gubernamental de la estructura político-institucional: de hecho, la mayoría relativa de los votos conseguidos en las elecciones generales puede ser útil a un partido para procurarse la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso. Obviamente, los resultados mayoritarios del sistema – que nace como sistema proporcional – no derivan de un improductivo efecto mecánico relacionado con la operatividad de variables aisladas sino, más bien, de una combinación de elementos que necesitan ser examinados detalladamente para investigar su real aporte “presidencializante”. Sería útil, de tal manera, descomponer minuciosamente el sistema y analizar cada uno de sus componentes.

2.2.1 Entidad numérica del Congreso

La previsión de un número de 350 miembros elegibles en el Congreso revela un grado elevado de desproporcionalidad, si se toma en consideración la extensión geográfica de España y la significatividad de su población. El limitado número de diputados para elegir, en realidad, conlleva efectos negativos bajo un doble aspecto. Por un lado, el grado de actuación que se le reconoce al principio representativo en el real funcionamiento de la forma de gobierno permite registrar su escasa efectividad; por otro lado, el carácter proporcional del sistema queda bastante comprometido por la aplicación de la normativa electoral vigente.

2.2.2 Extensión de la circunscripción electoral (número de escaños asignados)

La designación de la provincia a circunscripción electoral se debe considerar un elemento decisivo de alteración de la proporcionalidad del sistema. Antes que todo, la previsión de 52 circunscripciones resulta excesiva respecto al exiguo número de diputados para elegir y, en relación con la prescripción formal según la cual a cada circunscripción se reconoce un número mínimo de dos diputados¹³ (hecha excepción de las

¹² Art. 68, apartado 2 CE, en donde se elige la provincia a circunscripción electoral. Esta elección corresponde a un doble objetivo que se podría definir de lógica/utilidad política de las fuerzas que lideraron la transición. Por un lado, pues, querer sellar en la Constitución la opción provincial no interrumpió la tradición histórica española, impidiendo al mismo tiempo que las Cortes constituyentes pudiesen optar por la supresión de este tipo de ente en favor de las autonomías; por otro lado, esta elección hubiera asegurado una sobrerrepresentación a las zonas más atrasadas de orientación claramente conservadora. Cfr. T. Groppi, cit., p. 119 y M. Caciagli, cit., p. 136.

¹³ Esta previsión, que prefija un igual número mínimo de Diputados por cada provincia, a menudo ha sido criticada por la doctrina, porque se le vislumbraba una violación implícita del principio de igualdad sancionado por el art. 14 CE y retomado por el art. 68.1 CE. La desproporcionalidad en términos de representación entre provincias mayores y menores parecería avalorar esta tesis que denuncia una violación de la *par condicio* entre candidatos. De hecho, pues, es suficiente tener en cuenta que para conquistar un escaño en una circunscripción más pequeña, un candidato necesita seguramente menos votos respecto al que concurre en una provincia de dimensiones más considerables. Además, si se sigue teniendo en cuenta la previsión de un igual número mínimo de representantes por provincia, es útil recordar la posición del jurista español Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, quien representa un *unicum* respecto a la orientación general sobre el asunto. Jáuregui descubre un error de interpretación de la Constitución (art. 68) por parte del legislador orgánico, allí donde prevee un igual número de representantes por provincia (en la Constitución el término “igual” nunca aparece) en lugar de proporcional respecto a las dimensiones de la provincia misma (en el art. 68, en cambio, la Ley fundamental hace referencia al término proporcional). Sin embargo, a esta posición se le han objetado dos puntos que han debilitado su validez. Por un lado, de hecho, la previsión misma no es un producto de la LOREG sino, más bien, del D.L. 20/77 (del cual la disciplina normativa de la Ley n.5/85 claramente deriva) que, explícitamente, prevee igual número mínimo de representantes por provincia y, siendo un “producto” de las fuerzas políticas desde cuya interacción derivó la Constitución, es imposible pensar que ellas tuviesen propósitos diferentes en momentos históricos contiguos. Por otro lado, tiene valor la constatación según la cual, aunque se modifiquen los criterios de repartición de los escaños bajando a uno el número mínimo de representantes, el número total de Diputados elegibles no podría igualmente sobrepasar

enclaves de Ceuta y Melilla, a las que se les reconoce un diputado), hace brotar por lo menos dos efectos alterados. Ante todo, precisamente la significativa desproporción entre el número de las circunscripciones existentes y el número de los diputados elegibles en el Congreso influye negativamente sobre la extensión media de cada provincia, limitando el número de escaños asignados a cada una de ellas y favoreciendo una consencuencia mayoritaria del sistema que, aplicado en contextos “electoralmente limitados”, anula las potencialidades competitivas de las fuerzas políticas menores. Además, la competencia a nivel provincial no considera otro factor asimismo fundamental para garantizar un nivel adecuado de eficacia del principio representativo, que es la densidad demográfica de cada circunscripción y que, teniendo en cuenta los elevados niveles de desproporcionalidad que caracterizan a España, puede provocar una sobrerrepresentación de las provincias menores¹⁴ en detrimento de las mayores.

2.3 Fórmula electoral

Dentro de las fórmulas electorales proporcionales existentes, la de d’Hondt es, sin lugar a dudas, la que menos manifiesta efectos proporcionales en sentido propio, premiando, al contrario, las principales fuerzas políticas. El particular procedimiento previsto para el reconocimiento del derecho de participar en la distribución de los escaños¹⁵, pues, solicita implícitamente una fuerte capacidad electoral de la fuerza política competidora, cuyo potencial competitivo es directamente proporcional al número de consensos recaudados. Es obvio, pues, que en un contexto con similares requisitos las fuerzas políticas mejor estructuradas tanto desde el punto de vista de las dinámicas electorales como desde el punto de vista territorial tendrán un éxito mayor – por lo que tiene que ver con los escaños para conquistar y conquistados –¹⁶.

las cuatrocientas unidades, por lo cual seguiría produciéndose un daño para las circunscripciones más grandes. Véase G. Paciullo, cit., pp. 347-348. Está de acuerdo con el efecto discursivo de la proporcionalidad de esta previsión también J. Capo Jiol, quien define la representación como una representación, pues, “de los territorios” y no “de las personas”. J. Capo Jiol, *Sistema electoral y sistema de partidos en España*, en “Temas para el debate”, n. 18, 1996, p. 34.

¹⁴ Al principio, este efecto de la superrepresentación o sobrerrepresentación para las provincias más pequeñas fue defendido como una benévola tentativa de garantizar a las realidades menos pobladas y más desfavorecidas los medios necesarios para salir de una condición de degradación y pobreza. Esta “magnanimidad”, sin embargo, esconde el indisimulado y utilitarista objetivo de las mismas fuerzas políticas que lideraron la transición de asegurarse el apoyo electoral de realidades tradicionalmente conservadoras.

¹⁵ El procedimiento previsto para la distribución de los escaños se subdivide en varias fases entre ellas inevitablemente enlazadas. La primera operación consiste en la división del número total de los derechohabientes por el número de escaños a asignar (248, excluidos los asignados en número igual a las diversas provincias) para obtener un cociente que representa la proporción existente entre el número de votos y cada escaño. A nivel provincial se sigue subdividiendo el total de los derechohabientes por el cociente logrado en la operación y se determina el número de escaños a asignar, teniendo en consideración el número entero que sale de la división. En caso de que haya otros escaños a asignar, se distribuirán hasta agotar las existencias entre las provincias que han obtenido las fracciones decimales más altas en orden decreciente. Cuando se haya establecido el número de escaños debidos a una determinada circunscripción y, después de los resultados electorales, su distribución entre las fuerzas políticas (que ya han superado el umbral del 3% de votos) se lleva a cabo dividiendo el total de los votos logrados por cada partido por las barreras comprendidas entre uno y el número total de los escaños asignados a aquella provincia. Los escaños se asignarán a los partidos a los cuales corresponden los cocientes más altos, considerando como límite para el acceso precisamente el número total de escaños a los que se concurre. Si hay paridad entre los cocientes de dos partidos, el escaño se asigna a quien ha logrado totalmente el mayor número de consensos; en caso de que también este último dato coincida, el escaño se asigna después de un sorteo.

¹⁶ Resume muy eficazmente esta situación Carlos Vidal Prado quien, analizando la influencia del sistema electoral sobre el funcionamiento de la forma de gobierno, escribe: «Questo sistema elettorale ha prodotto un «bipartitismo circoscrizionale» che nella maggior parte delle province favorisce i due grandi partiti (PP e PSOE) e in poche il nazionalismo, soprattutto quello basco e catalano». C. Vidal Prado, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, en “Rassegna Parlamentare”, octubre-diciembre, n. 4, año XLIII, p. 911.

2.4 Barrera electoral a nivel circunscriptoral del 3%

La previsión de esta barrera no representa un elemento significativo para aclarar las dinámicas del sistema por lo que tiene que ver con su nivel de aplicabilidad. El asequible número de escaños asignados para cada provincia, pues, vicia su validez y efectividad, reduciendo su acción sólo a las circuncripciones mayores, como Barcelona y Madrid. En las demás provincias, la cuota de votos necesaria para asegurarse el éxito electoral supone el logro de un porcentaje de consensos mucho mayor. Si se considera junto con la fórmula electoral adoptada, sin embargo, esa barrera constituye un verdadero escollo para la entrada al “mercado electoral” de las fuerzas políticas.

2.5 Tipología de listas electorales

La elección de listas electorales cerradas y bloqueadas circunscribe la libertad de voto del elector español y la subordina a la funcionalidad de listas prefabricadas por los aparatos partíticos¹⁷ que obstaculizan el ejercicio de cualquier opción de preferencia¹⁸. Este “mecanismo lo toma o lo deja”, que encuentra su legitimación en la importancia que la misma Constitución les reconoce a los partidos políticos¹⁹, implica la inclinación a la personalización de las campañas electorales²⁰. De hecho, si por un lado la ausencia total del voto de preferencia presupondría la falta de elementos básicos que legitiman el “voto *ad personam*”, por otro lado la consolidada praxis o «abitudine costituzionale»²¹, que reconoce al cabeza de lista la fundamental “función de arrastre”, permite que la manifestación del consentimiento en favor de un candidato llegue a ser un verdadero mandato personal²². En consideración a eso, la elección del cabeza de lista depende de sus

¹⁷ El art. 46.3 LOREG limita el número de candidatos que se pueden incluir en las listas al número de escaños asignados a una específica circunscripción y establece un número máximo de diez candidatos suplentes eventualmente incluidos. Tanto para los candidatos oficiales como para los suplentes, el orden de disposición dentro de la lista es establecido con antelación por la fuerza política proponente.

¹⁸ La elección de esta tipología de listas (con la doble finalidad de favorecer, por un lado, el cuerpo electoral, facilitando su comprensión y, por otro lado, de reducir la fragmentación del nascente sistema partítico) ha sido muy criticada por la doctrina y la opinión pública tanto desde un punto de vista jurídico como político. En lo que concierne el jurídico, este sistema llevaría a la pérdida de autonomía de los Diputados con la consiguiente violación de la prohibición de mandato imperativo, así como prevee el art. 67 CS. Desde el punto de vista más específicamente político, en cambio, las listas cerradas y bloqueadas fortalecerían la hegemonía partítica con efectos negativos para la calidad de la relación representantes-representados y para el mismo significado del voto, que no sería nada más que una formal ratificación de las elecciones políticas. Precisamente el determinante papel de los partidos sería el culpable de la baja calidad y responsabilidad moral de la clase política, que sólo está interesada en el éxito electoral y en la consolidación de su propia autoridad, favoreciendo fenómenos como el del “transfuguismo político”. Sobre este argumento, cfr. S. Curreri, *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, en *Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, cap. II, pp. 85-126; G. Paciullo, cit., p. 362 y L. Aguiar De Luque, cit., pp. 386-387.

¹⁹ Teniendo en cuenta el principio del pluralismo político, considerado como una garantía indispensable a una real participación política y manifestación de la voluntad popular, la Constitución española contiene varias disposiciones concernientes los partidos políticos (arts.1, 6, 22 y 23). Más reciente respecto a la Constitución es la Ley Orgánica 6/2002 sobre los partidos políticos (ambicionada por el PP en el Gobierno, pero apoyada también por el PSOE), cuya intención ha sido la de hacer más democrática la estructura y la actividad exterior para consolidar la garantía de la tutela de las libertades y de los derechos fundamentales de los ciudadanos en la óptica de un correcto funcionamiento del sistema democrático. Véase M. Cherchi, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, en “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 2003, III, pp. 865-874.

²⁰ Sostienen esta tesis T. Groppi, cit., p. 121 y C. Vidal Prado, cit., p. 912.

²¹ *Ibid.*

²² Para mejor evidenciar lo dicho, puede ser útil subrayar que en el ordenamiento español está bastante claro que la titularidad del escaño pertenece al parlamentario y no al partido en cuyas listas el candidato ha sido elegido. Sin embargo,

“potencialidades electorales”, es decir de las concretas posibilidades de relacionar su persona con el mayor número posible de votos. Por esa razón, prescindiendo de las candidaturas del líder nacional del partido en las circunscripciones de Madrid o Barcelona, en las demás provincias el cargo de cabeza de lista está relacionado con los demás importantes cargos institucionales, como el del Presidente de una Comunidad autónoma o también con el del Alcalde de algún importante ayuntamiento.

La objetiva dificultad de adjudicarse los escasos escaños disponibles mediante mecanismos otro tanto selectivos no se aviene con la exigencia de representatividad de un sistema electoral proporcional puro, donde «il numero di seggi assegnati a ciascuna organizzazione politica che si presenta alle elezioni è quasi proporzionale rispetto al numero di voti ottenuti dalle rispettive candidature»²³. A la luz de las enmiendas introducidas, que han propulsado una estructuración bipolar del sistema partítico²⁴, hoy en día sería mucho más correcto hablar del sistema electoral español como de un sistema “ocasionalmente proporcional”, estando los efectos de ese tipo de sistema limitados a un número no elevado de casos y a algunas condiciones. La representatividad no es una consecuencia natural de la proporcionalidad, sino una variable secundaria derivada, que depende del nivel de concentración del consenso electoral²⁵. En ese tipo de contexto, las fuerzas políticas menores no tienen mucha oportunidad (ni siquiera si tuviesen una extensión nacional), a no ser que estén enraizadas y que tengan un distrito electoral muy bien definido desde un punto de vista territorial (piénsese en los partidos regionalistas y nacionalistas)²⁶. Sin embargo, este déficit de representatividad no ha

precisamente el sistema de las listas cerradas y bloqueadas ha sido duramente criticado por una parte de la doctrina por tres motivaciones. La primera tiene que ver con el voto de lista en general que, induciendo el elector a votar más por el partido que por la persona, llevaría a originar una despersonalización de la representación; la segunda, enlazada con el carácter específico de las listas cerradas y bloqueadas, presentaría el negativo efecto de transformar la elección del elector en una simple ratificación de una elección partítica; la tercera, recordando la prohibición del mandato imperativo del art. 67 Const., reconoce en el poder que los partidos guardan para la formulación de las listas una implícita violación de este principio, considerando la relación resultante con los Diputados. Sobre este asunto, véase G. Paciullo, cit., p. 362. Se aleja de esta posición, rechazando cualquier tipo de nexo casual entre la pérdida de representatividad y el sistema de las listas cerradas y bloqueadas, Julián Santamaría. En su tesis, él da mucho mérito a un sistema de tal manera concebido y puesto en función, otorgándole la capacidad de tutelar la transparencia de la elección (mediante la puesta a cero de cualquier costumbre clientelar y de corrupción) y de salvaguardar la unidad del sistema partítico (obstaculizando cualquier real tentativa de crear corrientes desacordes dentro de la misma formación partítica). Cfr. J. Santamaría, *El sistema electoral español, entre el pasado y el futuro*, en “Temas para el debate”, n. 18, 1996, p. 44. Definen al Presidente del Gobierno como «principale “bazza elettorale”» G. Ruiz-Rico Ruiz y J. Lozano, *La forma di governo spagnola*, en S. Gambino (ed.), *Forme di governo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 80, refiriéndose también a su función de «leader carismatico del partito gli attribuisce uno stile di direzione cesarista e quasi uni personale».

²³ Cfr. L. A. De Luque, cit., p. 376.

²⁴ Para un análisis exhaustivo del actual sistema partítico español, véase F. Raniolo, *Risoluzione dei conflitti e stabilità delle istituzioni*, en O. Lanza, F. Raniolo (eds.), *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 35-43.

²⁵ A este propósito es útil, a fin de comprender mejor, poner en evidencia lo dicho por M. Caciagli sobre el sistema español. Él reproduce tres posibles hipótesis de distribución geográfico-espacial de los votos de los varios partidos. En particular, el autor destaca una *distribución difundida* (que favorece los dos partidos mayores, ya que ellos tienen la posibilidad material de recoger sufragios y, pues, escaños en casi todas las circunscripciones), una *distribución dispersa* (que perjudica a los partidos intermedios, siendo los consensos que se le han dirigido repartidos de manera irregular entre las varias circunscripciones) y una *distribución concentrada* (que aventaja a los partidos nacionalistas/regionalistas, que gozan de una gran concentración electoral).

²⁶ Este efecto implícito de un sistema electoral así estructurado parece discordar con el principio del pluralismo político del art. 1.1. de la Constitución desde cuya minuciosa análisis, pues, no se evidencia ninguna tendencia de este tipo. De hecho, aunque los mecanismos subyacentes a las estructuras actuantes parezcan decretar la victoria y, pues, la representación

influido en el grado de rendimiento general del sistema político-institucional, medido sobre todo por el nivel de estabilidad y gobernabilidad²⁷. Además de los mecanismos de “racionalización”, es decir de estabilización de las relaciones entre Parlamento y Gobierno introducidas por la Constitución, los datos histórico-políticos demuestran que una contribución activa en esta dirección se debe precisamente a los efectos del sistema electoral²⁸. Como en un verdadero sistema mayoritario, pues, también en España la eficiencia institucional se conecta con las evoluciones propias de una competición político-partítica encaminada a garantizar más la decisividad del voto que su representatividad²⁹. La ordenación bipolar – a su vez indicio de estabilidad del

sólo a los partidos mayores también a través de la estrategia del así llamado “voto útil” o “voto estratégico”, ningún veto formal impide a las formaciones políticas con una fuerte concentración territorial (como los partidos nacionalistas o regionalistas) adquirir cuotas de representación entre los escaños asignados a la circunscripción en la que concurren. Avalora esa tesis el dato real, de ahí que, sobre todo en la historia institucional más reciente, los dos partidos mayoritarios (PSOE y PP) han hecho uso de alianzas con los partidos nacionalistas y regionalistas para garantizar la estabilidad necesaria al ejecutivo y salvaguardar así la gobernabilidad y la eficacia de los mecanismos de racionalización previstos por la Constitución. Obviamente, no se habla de un caritativo y desinteresado interés filogubernamental de formaciones políticas menores porque, por contrapartida, siempre ha habido importantes concesiones de autonomía política y financiera en favor de las realidades representadas, cuya extensión cambiaba según lo necesitase el logro de la mayoría absoluta (en esta óptica, es posible sostener que el sistema político español ha ofrecido una importante contribución al desarrollo del Estado autonómico). Cfr. G. Durati, *Il Parlamentarismo spagnolo nel quadro dei rinnovati equilibri politico-istituzionali*, en “Rassegna parlamentare”, n. 3, 2008, pp. 663-674 y S. Curreri, cit., p. 162. A este propósito, además, es necesario subrayar que los efectos selectivos del sistema electoral afluyen también al ámbito de la financiación de partidos y a la disciplina de la campaña electoral. Para poder beneficiarse de las financiaciones públicas necesarias para cubrir los gastos de la campaña electoral, pues, es indispensable conquistar por lo menos un escaño en el Congreso, lo cual desfavorece a las fuerzas políticas menores sin una sólida fuerza electoral. Sobre este punto, cfr. F. Raniolo, *Risoluzione dei conflitti e stabilità delle istituzioni*, en O. Lanza y F. Raniolo (eds.), cit., pp. 50-51.

²⁷ Este valor sería central en el funcionamiento general de la forma de gobierno condicionando, en favor de la estabilidad y de la centralidad del Ejecutivo, también la naturaleza de la relación fiduciaria existente entre Parlamento y Gobierno en una forma de gobierno parlamentario. Se detiene a hablar de estos aspectos F. Durati quien, citando a su vez a P. Lucas Murillo (*Los órganos constitucionales*, en A. de Blas (ed.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 170), escribe: «los intentos de buscar la estabilidad gubernamental se hacen a costa de las posibilidades de exigir la responsabilidad política gubernamental». F. Durati, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica dei Ministri in Spagna: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, en “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 2001, n. 3, p. 1350.

²⁸ En particular, precisamente la previsión de listas cerradas y bloqueadas hubiera incentivado la vigilancia del partido al grupo parlamentario correspondiente y a cada representante, con la implícita consecuencia de entregar el logro de la fidelidad parlamentaria a las disposiciones del Ejecutivo para evitar que se le niegue otra candidatura en las siguientes elecciones políticas. Sobre este asunto, muy interesantes son las reflexiones de Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Jorge Lozano Miralles, quienes escriben: «Il problema della stabilità del sistema non è risolto unicamente grazie all'applicazione di un corsé giuridico che assoggetta ad un notevole grado di rigidità le possibilità di controllo dell'Esecutivo da parte delle Cortes Generales. ...il consolidarsi della razionalizzazione parlamentare è anche opera della creazione di un determinato sistema di partiti, il cui regime e la cui struttura interna facilitano il posizionamento dell'organo rappresentativo all'esterno delle sfere decisionali. Questo dato è assolutamente necessario per verificare se le righe del modello rispondono al disegno istituzionale “giuridicizzato” o se, al contrario, la dinamica politica produce una mutazione o una modulazione degli elementi che lo caratterizzano», en G. Ruiz-Rico Ruiz y J. Lozano Miralles, *La forma di governo spagnola*, en S. Gambino (ed.), *Forme di Governo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 52.

²⁹ Sintetizando las opiniones de algunos estudiosos del sistema electoral español, M. Caciagli escribe: «pur ricorrendo a tecniche proporzionali, [el sistema] si ispira non al principio della rappresentanza-rispecchiamento ma al principio della rappresentanza-decisione, con ciò avvicinandosi al tipo dei sistemi maggioritari», en M. Caciagli, cit., p. 151. Se refiere explícitamente a la elección de la gobernabilidad también G. Paciuolo quien, después de haber remachado que

sistema político -, necesariamente ocasionada por ese tipo de competición, favorece la aparición de mayorías en el Gobierno, garantizando implícitamente una gran estabilidad en las relaciones con la oposición y una real alternancia en el Gobierno del País de los dos mayores partidos, PSOE y PP³⁰. De tal manera, el voto llega a ser una clara opción de orientación política y, junto con la «tutela costituzionale e partitica»³¹ del Presidente del Gobierno se puede considerar el principal medio material de legitimación de una orientación presidencializante³² que establece, aunque desde un nivel político-factual, el predominio del ejecutivo sobre el legislativo, a través de su líder³³.

la transición española acaeció «in un'ottica di continuità del potere», motiva la elección de Suárez de esta tipología de sistema electoral con la voluntad de garantizar «stabilità al Governo attraverso la formazione di una maggioranza solida e la presenza di un numero ridotto di partiti». La autora escribe: «A fronte dell'interesse per il recupero dell'identità democratica, l'obiettivo che prevale durante la transizione fu dunque la governabilità: il sistema elettorale, che costituisce una delle variabili in grado di determinarla, fu dotato di correttivi tali da produrre sostanzialmente gli effetti di un sistema maggioritario, nonostante formalmente lo si definisse come proporzionale. [...] la scelta di costituzionalizzare un sistema elettorale proporzionale dagli effetti maggioritari va interpretata nel duplice senso di allontanare lo spettro del ritorno dell'autoritarismo, e di assicurare tuttavia governabilità al sistema», G. Paciullo, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, en M. Oliviero y M. Volpi (eds.), *Sistemi elettorali e democrazia*, G. Giappichelli Editore, 2007, pp. 342-343.

³⁰ La regla según la cual se reconoce al partido que ha ganado las elecciones el derecho-deber de gobernar y a su líder el cargo de Presidente del Gobierno se puede definir ya una verdadera convención constitucional. La fuerza adquirida por este principio (que se acrecenta dependiendo de la amplitud de la ventaja del segundo partido y de la menor cantidad de consensos necesarios para alcanzar la mayoría absoluta) tiene un rendimiento inversamente proporcional al efecto estabilizante concedido por la Constitución a la censura constructiva que en una democracia parlamentaria mayoritaria tendría el poder – si ejercida – de dar un vuelco a los resultados electorales. Véase S. Curreri, *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, en “Quaderni Costituzionali”, n. 3, 2008, p. 635.

³¹ En realidad, existe un lazo de proporcionalidad directa entre la tutela partítica y la constitucional, que se le reconoce al Primer Ministro. De hecho, más consolidada es la posición del líder dentro de su partido, mayor será su fuerza como Presidente dentro del Gobierno y, más en general, en el sistema de equilibrio de los poderes.

³² Sobre una concreta tendencia a la presidencialización en el sistema de gobierno español se pronuncian, entre otros, Paul Heywood e Ignacio Molina quienes, terminando un artículo sobre la “presidencialización” en el sistema de gobierno español, dicen: «Les structures administratives et politiques des services du Premier Ministre, indépendamment du style ou des orientations politiques, ont confirmé un processus de «présidentialisation» du régime parlementaire espagnol, difficilement décelable avant 1982. Même dans des circonstances a priori défavorables au gouvernement (un Premier ministre effacé) le régime espagnol demeure «présidentiel» et le pouvoir exécutif reste dominé par la Moncloa», en P. Heywood e I. Molina, *La «Présidentialisation» du système espagnol: la Moncloa*, en “Revue Française d'administration publique”, junio-septiembre de 1997, n. 83, p. 453. Descubre dos específicas manifestaciones de tendencias presidencializantes en la forma de gobierno española el constitucionalista Roberto L. Blanco Valdés. Según él, estos dos elementos se reconocen en la «abitudine, ormai consolidata da anni, per cui, ogni qualvolta che sono convocate le elezioni legislative, i partiti designano un proprio candidato alla presidenza del Governo, a prescindere dal fatto che ciò non sia possibile, perché non previsto nell'ordinamento legale o costituzionale e nei dibattiti sullo stato della nazione, che non sono previsti in Costituzione e che sono stati importati dalla pratica nordamericana dei dibattiti sullo stato dell'Unione». Estos elementos afianzan la influencia de los medios de comunicación como los principales instrumentos mediante los cuales se desarrolla la competición política y justifican la tendencia a la personalización de la política que determina también la relevancia institucional adquirida por la *Premiership*. Véase R. L. Blanco Valdés, cit., pp. 119-120.

³³ Sobre la importancia “politológica” del líder, véase el interesante análisis de J. L. Álvarez y E. M. Pascual Bueno, *Las competencias del liderazgo de los Presidentes del Gobierno en España*, en “Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)”, n. 116, Abril-Junio de 2002, pp. 267-279. El libro expone algunas importantes reflexiones desde varios puntos de vista. En principio, los dos autores precisan que: «El sistema de partidos español y la práctica política desde 1978 hasta el momento han convertido al Presidente del Gobierno en el máximo dirigente del aparato político de su partido y jefe de la mayoría parlamentaria. Se produce así un reforzamiento mutuo del liderazgo político y de la figura del

En este contexto, la representatividad - que se hace derivar tradicionalmente de un sistema proporcional *strictu sensu* - queda definitivamente anclada al rango de los valores “programático-orientativos” de la Constitución, mientras que la gobernabilidad - típico resultado de un sistema mayoritario - procedente de la combinación orgánica y armoniosa entre enmiendas ideadas *ad hoc*, consolida los elementos de racionalización previstos por el Constituyente³⁴ y ofrece un fundamento útil para el proceso de *Verfassungswandlung*,

Presidente del Gobierno, que se establece como el órgano clave en la orientación y dirección política del Estado. Se convierte en el máximo líder político del país» (p. 267). Sobre la relevancia que el Presidente del Gobierno adquiere en la especialización de la forma de gobierno precisan que: «... el sistema español no es estrictamente presidencialista desde el punto de vista normativo, sí lo es desde el punto de vista de las dinámicas y prácticas políticas. La persona e imagen del presidente del Gobierno como líder del ejecutivo y casi siempre, al mismo tiempo, del partido mayoritario, acapara la atención de los medios de comunicación. Se muestra este personalismo de la política española en el enfoque publicitario de las campañas políticas, con omnipresencia del rostro de los candidatos en todos los folletos y carteles electorales. Otro ejemplo es la consolidación de la costumbre de elegir al máximo dirigente de un partido como candidato a la presidencia del Gobierno» (p. 268). Después de haber examinado analíticamente las competencias del Presidente, desestructurándolas en competencias psicológicas, políticas y de gestión, ellos llegan a la conclusión que: «... de un político con estilo cognitivo analítico, con legitimidad predominantemente burocrática, y con tendencia a la toma de decisiones en equipo, deberíamos esperar estrategias conservadoras del *statu quo*. De un político más intuitivo, carismático e individualista, podemos esperar menos apalancamiento en un partido tradicional y más apoyo en dinámicas de movimientos políticas o convergencias sociales y culturales, así como mayores ambiciones de transformación social» (p. 278). De la posibilidad concreta del líder de influir en el rendimiento del Ejecutivo en términos de estabilidad y centralidad se han interesado también Paul Heywood e Ignacio Molina, quienes añaden que: «Au-delà des ressources et des contraintes formelles, la réussite du gouvernement dépend aussi de la personnalité du Premier Ministre et de sa capacité à diriger. Certains Premiers Ministres ont adopté un style de gouvernement énergique, cherchant à s’investir personnellement dans un très grand nombre de dossiers politiques concrets. D’autres préfèrent s’en tenir aux orientations stratégiques générales et s’investir de façon plus sélective; d’autres encore choisissent de laisser les choix politiques décisifs aux mains des différents départements ministériels », P. Heywood e I. Molina, cit., p. 452. Muy interesantes, por lo que hace a eso, son las conclusiones de Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Jorge Lozano Miralles en el artículo sobre *La forma di governo spagnola*. Después de haber definido «monco» un análisis en el que «non si prendono in considerazione i fattori socio-politici, come anche le implicazioni sull’indebolimento del ruolo del Parlamento derivanti da un dato sistema elettorale», los dos autores precisan que: «... è evidente che le formule proporzionali incentivano la dipendenza del parlamentare dalle strutture esecutive del partito a cui appartiene. La disciplina interna si trasforma in un ulterior elemento di razionalizzazione, mentre l’attuazione del sistema delle liste aumenta la subordinazione dei singoli parlamentari, fino a trasformare il Gruppo parlamentare della Camera legislative in un semplice portavoce della direzione del partito. Inoltre, la maggioranza nel Parlamento ha la necessità non solo di un partito coeso a livello interno, ma egualmente di un leader carismatico forte da un punto di vista elettorale. La conseguenza, probabilmente, è stata una tendenza ad identificare la volontà di questa formazione politica, maggioritaria nelle Cortes, nella volontà del suo capofila, conseguendo dosi di “cesarismo” presidencialista, al di là del livello di protagonismo che spetta costituzionalmente al Presidente del Governo», en G. Ruiz-Rico Ruiz y J. Lozano, cit., pp. 88-89.

³⁴ Desde muchas partes se ha deseado un cambio del sistema electoral tendente a corregir los elementos de desproporcionalidad. No han sido, pues, propuestas de reforma constitucional, quedando las mismas ancladas al ámbito de los principios reglamentados por la LOREG. Sobre estas propuestas - que han concernido los diferentes elementos del sistema electoral y que, nacidas en ámbito doctrinal, han tenido un gran eco también en la clase política - se ha pronunciado también el Consejo de Estado, cuyo parecer no ha hecho deseable ninguna reforma significativa del sistema. La reforma no es, de hecho, un conjunto preempaquetado de elementos desde cuya aplicación por supuesto brota una determinada tipología de efectos. No se actúa sobre variables individuales para conseguir el resultado esperado. El eventual aumento del número de Diputados - como máximo 400 unidades como previsto por la Constitución - o la elección de una diversa y más proporcional fórmula electoral no llevan a ningún resultado efectivo. El cambio exige un proceso mucho más complejo que reclama una modificación de los elementos básicos del sistema, precisamente identificables en los partidos políticos. Su fuerza (tanto interna como externa) es el elemento principal que desplaza la balanza de la

dentro del cual la tesis de la Presidencialización del sistema del Gobierno español, para el estudioso de derecho constitucional, nace y termina. Indudablemente, pues, la experiencia política ha engendrado concretas tendencias presidencializantes pero, hasta hoy, desde un punto de vista específicamente jurídico-constitucional, la centralidad adquirida por el órgano ejecutivo – o *rectius* por su Presidente – no ha sido suficiente para volcar totalmente el *arrangement* general del parlamentarismo delineado por el Constituyente español, es decir «una forma di governo parlamentare a prevalenza del premier, certamente razionalizzata, fino ad oggi di partito e prevalentemente maggioritaria»³⁵.

3. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES Y CONCLUSIVAS SOBRE EL “RENDIMIENTO” DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La significativa intensidad del vínculo lógico-funcional existente entre sistema electoral, sistema de partidos y forma de gobierno hace derivar del análisis práctico de los sistemas político-institucionales la constatación de un importante nivel de disociación entre lenguaje y resultados con relación a los sistemas electorales.

De hecho, desde un punto de vista teórico – añadiría, pues, de manera muy simplista y con un objetivo puramente simplificador – con el paso del tiempo se ha difundido una subdivisión dicotómica de los sistemas electorales. Se hallarían, por un lado, los proporcionales (con los cuales está relacionada la garantía de la representatividad del voto (*voto-espejo*), mejor dicho la capacidad del sistema de proveer a una distribución de los escaños totalmente proporcional a los consensos); por otro lado, los mayoritarios (que, en cambio, respecto a los proporcionales, serían los garantes de la gobernabilidad en un determinado sistema institucional, atribuyendo al voto el alcance de una clara opción de gobierno: *voto-orientación*). Sin embargo, la realidad de los diferentes sistemas político-institucionales exige superar definitivamente esta aproximación, la cual “*renderebbe ideologico, statico e parziale ogni giudizio in merito*”³⁶.

El análisis empírico de las formas de gobierno demuestra que las virtudes y los defectos comúnmente asociados a los sistemas electorales que acabamos de representar no son sistemáticamente deducibles ni totalmente verificables en contextos político-institucionales diversos, incluso tampoco en el mismo ordenamiento en épocas histórico-políticas diferentes.

La variable explicativa asociada al rendimiento de un sistema electoral en un determinado modelo institucional no es sólo la fórmula electoral adoptada: existe, pues, una serie de factores, igualmente condicionantes, que dificultan la posibilidad de prever, controlar y manipular las secuelas de la elección de uno u otro sistema electoral.

Más allá de las que podríamos definir condiciones ambientales de un contexto ordinamental – entendidas como las peculiaridades históricas, políticas, económicas y culturales que lo caracterizan y diferencian de los demás sistemas institucionales – también los correctivos de ingeniería electoral, como la dimensión y la delimitación de la circunscripción electoral y el carácter del voto atribuido al elector en el sistema

centralidad política a favor del líder del ejecutivo; por lo tanto, paradójicamente, es necesario partir de los partidos para romper el actual poder de monopolio que ellos mismos tienen sobre la actividad parlamentaria. Allí donde se realizara esa actividad parlamentaria, seguramente sus efectos no dejarían ileso a la forma de gobierno; probablemente, en efecto, aumentaría el grado de proporcionalidad y, pues, de representatividad del Parlamento pero en detrimento de la fuerza de dirección del ejecutivo con inevitables efectos negativos por el grado de estabilidad y gobernabilidad del sistema político-institucional.

³⁵ Cfr. A. Barbera y C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 74.

³⁶ Cfr. M. Volpi, en M. Oliviero, M. Volpi (eds), *cit.*, p. 411.

español condicionan el rendimiento de un determinado sistema electoral. El uso de estos correctivos justifica, entonces, la constatación según la cual, en realidad, la subdivisión dicotómica de los sistemas electorales no tiene un valor dogmático, no existiendo aplicaciones “*puras*” e “*incondicionales*” ni de la fórmula mayoritaria ni de la proporcional.

Queriendo limitar nuestras reflexiones sólo al sistema proporcional – y, pues, al caso español – volviendo otra vez a la disociación entre lenguaje y resultados, es conveniente precisar cómo ni siquiera la eventual constitucionalización de la fórmula proporcional puede neutralizar los impulsos desviadores del modelo, produciendo efectos de alcance universal por lo que a la capacidad del sistema de maximizar el “*peso*” de las elecciones de la sociedad civil (o *rectius* de los electores) en las instituciones de representación y de gobierno se refiere.

Hablando de los sistemas electorales no se debe arrinconar, pues, una parte igualmente importante que tiene que ver con la “*labor reguladora*” del legislador ordinario a la que la misma Constitución remite para la elaboración de una disciplina orgánica de la materia electoral en la base – y para la realización – de los principios en ella establecidos.

Hoy en día, además de la Constitución española, varias son las Leyes Fundamentales que instituyen el principio de proporcionalidad para la elección de los Diputados. Queriendo hacer sólo algunos ejemplos, además de la Constitución portuguesa (art. 149), esta orientación es muy difundida en las “jóvenes” Constituciones de Europa del Este, como Polonia (art. 96), República Checa (art. 18), Eslovenia (art. 80), Moldavia (art. 61), Letonia (art. 6) y Estonia (art. 60).

Resumiendo, es posible afirmar con certeza que en absoluto no existe un sistema electoral perfecto ni una aplicación “pura” del principio mayoritario o del proporcional.

A pesar de que hoy en día sea muy difundida la tendencia que quiere asociar elevados estándares de democraticidad más al sistema proporcional que al mayoritario, la realidad revela que una excesiva simplificación describe un modelo político virtual en el que la complejidad y la tipicidad de los diversos sistemas de gobierno no gozan de ninguna consideración.

El estudioso aplicado, así como el reformador diligente, no deberían nunca caer en las trampas “igualitarias” de los paradigmas verbales, ni hacerse llevar por los eslóganes propagandísticos de una política veleidosa. Cualquier reforma que quiera realmente librar la democracia de la pueril y discutible función de “*procedimiento de palacio*” colmando la distancia entre sociedad civil (ciudadanos) y política con un nuevo impulso para la participación, debe, en efecto, *partir de un cuidadosísimo examen de las condiciones existentes, de una evaluación profundizada de los problemas emergidos y del transparente planteamiento de las soluciones que se pueden proponer, posiblemente con un análisis de las virtudes derivantes y de los inevitables costos. Sólo de esa manera será posible proponer correctivos útiles para lograr los objetivos deseables y deseados*³⁷.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguiar De Luque L., *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, en M. Luciani y M. Volpi (eds.), *Riforme Elettorali*, Editori Laterza, Bari, 1995.

Álvarez J. L. y Pascual Bueno E. M., *Las competencias de liderazgo de los Presidentes de Gobierno en España*, en “Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)”, n. 116, Abril-Junio de 2002, pp. 267-279.

³⁷ Cfr. G. Pasquino, cit., p. 40.

- Barbera A. y Fusaro C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Bartole S., *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, en “Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione”, n. 3, 1985, pp. 9-32.
- Blanco Valdés R. L., *Il parlamentarismo presidencialista spagnolo*, en A. Di Giovine y A. Mastromarino (eds.), *La presidencializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 97-120.
- Caciagli M., *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, en O. Massari y G. Pasquino (eds.), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, 1994, pp. 129–154.
- Capo Joil J., *Sistema electoral y sistema de partidos en España*, en “Temas para el debate”, n. 18, 1996.
- Cherchi M., *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, en “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 2003, III, pp. 865-874.
- Curreri S., *La rappresentanza politica nel sistema elettorale spagnolo*, en *Partiti e Gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, cap. II, pp. 85-126.
- Curreri S., *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, en “Quaderni Costituzionali”, n. 3, 2008, pp. 631-634.
- De Blas A. (ed.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983.
- De Carreras Serra F., *Los Partidos en nuestra democracia de partidos*, en “Revista Española de Derecho Constitucional”, año 24, n. 70, Enero-Abril de 2004, pp. 91-126.
- Duranti F., *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica dei Ministri in Spagna: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, en “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 2001, n. 3, pp.1342-1368.
- Duranti G., *Il Parlamentarismo spagnolo nel quadro dei rinnovati equilibri politico-istituzionali*, en “Rassegna parlamentare”, n. 3, 2008, pp. 663-674.
- Fernández Sarasola I., *La idea de partido político en la España del siglo XX*, en “Revista Española de Derecho Constitucional”, n. 77, Mayo-Agosto de 2006, pp. 77-107.
- Gambino S. (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, 1995.
- Grasso N., *La cultura italiana di fronte ai mutamenti costituzionali informali*, en “Diritto Pubblico Comparato ed Europeo”, n. IV, 2009, pp. 1666–1679.
- Groppi T., *Sistemi elettorali e forma di governo, Il caso spagnolo.*, en S. Gambino (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, 1995.
- Heywood P. y Molina I., *La «Présidentialisation» du système espagnol: la Moncloa*, en “Revue Française d’administration publique”, junio-septiembre de 1997, n. 83, pp.447-458.
- Lanza O. y Raniolo F., *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Rubbettino, 2006.
- Longo G., *Teoria e teorie del mutamento costituzionale? La matrice tedesca del dibattito*, en “Diritto Pubblico Comparato ed Europeo”, n. IV, 2009, pp. 1680–1691.
- Lucas Murillo P., *Los órganos constitucionales*, en A. de Blas (ed.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983.
- Luciani M. y Volpi M., *Riforme Elettorali*, Editori Laterza, 1995.

Oliviero M. y Volpi M. (eds.), *Sistemi elettorali e democrazia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007.

Paciullo G., *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, en M. Oliviero y M. Volpi (eds.), *Sistemi elettorali e democrazia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp.335-375.

Ramírez González V. y Márquez García A. A., *Un sistema electoral ecuaníme para el Congreso de los Diputados*, en “Revista Española de Ciencia Política”, n. 24, diciembre de 2010, pp. 139-160.

Raniolo F., *Risoluzione dei conflitti e stabilità delle istituzioni*, en O. Lanza y F. Raniolo, *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Rubbettino, 2006, pp. 35-43.

Ruiz-Rico Ruiz G. y Lozano Miralles J., *La forma di governo spagnola*, en S. Gambino (ed.), *Forme di Governo*, Giuffrè Editore, Milano, Torino, 2007, pp. 49-91.

Santamaría J., *El sistema electoral español, entre el pasado y el futuro*, en “Temas para el debate”, n. 18, 1996.

Verge T., *Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU*, en “Revista Española de Ciencia Política”, n. 17, Octubre de 2007, pp. 155-177.

Vidal Prado C., *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, en “Rassegna Parlamentare”, octubre-diciembre, n. 4, año XLIII, pp. 903-923.

Cfr. G. Pasquino, *cit.*, p. 40.S