

Diez propuestas  
PARA MEJORAR LA CALIDAD  
DE LA DEMOCRACIA  
en España

Colección *Dossier del siglo XXI*

Javier Tajadura (Ed.)  
Elviro Aranda, Josu de Miguel y José María Román

Diez propuestas  
PARA MEJORAR LA CALIDAD  
DE LA DEMOCRACIA  
en España

[Informe Funciva]

Prólogo de Antonio Torres del Moral

BIBLIOTECA NUEVA

**siglo xxi editores, s. a. de c. v.**

CERRO DEL AGUA, 248, ROMERO DE TERREROS,  
04310, MÉXICO, DF  
www.sigloxxieditores.com.mx

**salto de página, s. l.**

ALMAGRO, 38,  
28010, MADRID, ESPAÑA  
www.saltodepagina.com

**editorial anthropos / nariño, s. l.**

LEPANT, 241,  
08013, BARCELONA, ESPAÑA  
www.anthropos-editorial.com

**siglo xxi editores, s. a.**

GUATEMALA, 4824,  
C 1425 BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA  
www.sigloxxieditores.com.ar

**biblioteca nueva, s. l.**

ALMAGRO, 38,  
28010, MADRID, ESPAÑA  
www.bibliotecanueva.es

DIEZ propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España / Elviro  
Aranda *et al.* / Javier Tajadura (ed.). – Madrid : Biblioteca Nueva, 2014

188 p. ; 21 cm. –

ISBN : 978-84-16170-68-5

1. Política 2. Derecho constitucional 3. Gobierno 4. Democracia 5. Constitución

321 JPH

328 JPQ

342 LND

JPHC

3JKM

Cubierta:

- © Los autores, 2014
- © Fundación Ciudadanía y Valores, 2014
- © Editorial Biblioteca Nueva, S. L., Madrid, 2014

Almagro, 38  
28010 Madrid  
www.bibliotecanueva.es  
editorial@bibliotecanueva.es

ISBN: 978-84-9940-16170-68-5

Depósito Legal: M-21.191-2014

Impreso en Lával Industria Gráfica S. A.  
Impreso en España - *Printed in Spain*

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs., Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

REPRESENTACIÓN Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA, Antonio Torres del Moral .....	9
FUNCIVA: UNA CONTRIBUCIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL PLURALISMO POLÍTICO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, José María Román .....	43
UN TIEMPO NUEVO: REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA, Javier Tajadura Tejada .....	55

## PROPUESTAS

INTRODUCCIÓN .....	69
1. REFORMA DE LA JUSTICIA PARA FORTALECER SU INDEPENDENCIA RESPECTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	93
2. REFORMA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LA INDEPENDENCIA DE SUS MAGISTRADOS Y LA EFICACIA DE SUS DECISIONES .....	103
3. REFORMA DE LA AUTORIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA RESPECTO AL GOBIERNO .....	113
4. REFORMA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA .....	123
5. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE AFORADOS .....	131

6.	REFORMA DE LA LEY REGULADORA DEL DERECHO DE GRACIA (INDULTO) .....	139
7.	REFORMA DE LA LEY DE PARTIDOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS .	149
8.	REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL PARA FORTALECER EL VÍNCULO ENTRE REPRESENTANTES Y REPRESENTADOS .....	157
9.	REFORMA DEL DERECHO PARLAMENTARIO PARA REVITALIZAR EL PARLAMENTO Y POTENCIAR EL PAPEL DE LOS PARLAMENTARIOS .....	167
10.	REFUERZO DE LOS MEDIOS MATERIALES, PERSONALES Y LEGALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	177

# Representación y regeneración democrática

ANTONIO TORRES DEL MORAL

*Catedrático de Derecho Constitucional*

## INTRODUCCIÓN

Voces constantes se alzan desde hace un tiempo clamando por la regeneración del sistema político español. Este neorregeneracionismo tiene algunos rasgos similares al de hace siglo y medio y rasgos diferentes. Es similar el descontento con el funcionamiento del sistema. Pero, mientras el de aquel entonces pugnaba por la regeneración total de España, desde el sistema productivo hasta la monarquía, el de ahora versa no tanto sobre el sistema propiamente dicho, sino sobre su funcionamiento, por más que en los últimos meses estén creciendo en calles, plazas y medios de comunicación algunas voces antisistema.

Por lo general, el descontento se centra en el sistema electoral y en la corrupción, que alcanza a todos los niveles institucionales y territoriales, no siendo descabellado relacionar ambas protestas entre sí. Pero no se pone en cuestión ni el

sistema económico, sino, en todo caso, la versión que cada Gobierno hace de él, ni la democracia representativa, aunque se le sugieran correctivos y también este o aquel elemento del sistema político, como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y los partidos políticos, pero no tanto para abolir aquellos o estos apuntando a otro tipo de régimen cuanto para evitar la disfuncionalidad y las sospechas que arroja sobre los primeros su dependencia del sistema de partidos, y sobre los segundos su autofinanciación, las más de las veces delictiva, y su dominio irrestricto sobre los representantes políticos que han alcanzado el escaño por su inclusión en las candidaturas partidarias.

Mención aparte merece el actual cuestionamiento de la monarquía, que, pese a ser también una pieza del sistema, lo es precisamente de su estabilidad. Corre a cargo de un cierto republicanismo indefinido, pues indefinida es la respuesta de dos destacados líderes de sendas formaciones políticas pro-republicanas cuando, preguntados por el tipo de república preferido, respondieron: «Primero, la república, después, ya veremos». Como programa político con el que se pide el voto al pueblo, no lo he visto más inmoral, puesto que lo que se le pide es su entrega incondicionada a una élite que después se tomará la molestia de gobernarlo según el estólido programa de «ya veremos».

El Informe de Funciva al que estas páginas sirven de prólogo está hecho con precisión y brevedad. Es un documento que busca la utilidad y, por ende, su fácil manejo. Pero, al mismo tiempo, es lo suficientemente expresivo como para que el lector se sitúe de inmediato ante el problema y su posible remedio, aunque sea parcial, todo ello encaminado a fortalecer nuestra alicaída democracia.

Algo diferente es este Introito, que tiene un perfil más académico, aunque no elude el compromiso de la propues-

ta. Para ello nos centraremos en dos facetas bien tratadas en el grueso del informe, al las que, no obstante creo interesante hacer alguna que otra addenda: algunas cuestiones electorales y a la representación política, entendida en un sentido mucho más amplio que el usual meramente electoral que se ha generalizado en la cultura euroatlántica.

## 1. INSATISFACCIÓN CON EL SISTEMA ELECTORAL

En cuanto las elecciones crean la ilusión de que gobierna quien el pueblo quiere, desempeñan la misma función —con su coloración cuasi religiosa incluso— que en otro tiempo cumpliera la creencia en el origen divino del poder y de su transmisión hereditaria. El rito formal y solemne de la elección y la proclamación del elegido. El rito formal y solemne de la elección y de la proclamación del elegido viene a significar, para este, su unción sagrada para el cargo que va a ejercer.

Cumplen, pues, las elecciones una importante función ideológica: la de la integración del ciudadano y de los grupos en la democracia representativa, con la correspondiente aceptación de las reglas del juego y la renuncia a otros procedimientos menos civilizados de hacer política. Establecen, además, una cierta comunicación entre gobernantes y gobernados y entre los partidos políticos y sus votantes. Incluso parece —solo parece— que somete los programas, los candidatos y los partidos al juicio de los electores, provocando en ellos la evanescente sensación de superioridad, esto es, de soberanía.

Que la incidencia de los electores en la marcha del país es mucho más modesta no se ignora por nadie. Pero que la democracia electoral y representativa se haya desvelado hasta

ahora como la mas viable, tampoco, toda vez que las formas de democracia directa sufren de una generalizada animadversión, de la que es muestra este mismo libro.

Comencemos diciendo que no ha aparecido la atomización partidaria que se temía en un primer momento y que se decía propia del sistema proporcional. De la irónicamente denominada «sopa de letras», vilipendiada por supervivientes del monismo franquista, se ha pasado a un pluralismo contenido. Bien es verdad que en España hay registrados unos 2.500 partidos políticos, pero ni esta cifra expresa realmente la existencia de tantos, ni, aun siendo muchos, consiguen escaños más de una docena y solamente dos con perspectivas razonables de alcanzar la formación de un Gobierno en solitario o con apoyo parlamentario, de lo que es buena ilustración que esté aún por experimentar un Gobierno nacional de coalición<sup>1</sup>.

De manera que, si una tendencia se ha observado en el elector español hasta las pasadas elecciones al Parlamento Europeo es la de ir concentrando sus votos en unos pocos partidos, justo los que pueden formar Gobierno o pueden ayudar a ello, o, en fin, pueden oponerse con eficacia al Gobierno de turno con perspectivas de alternancia política. Hasta tal punto es esto así que las voces que se oyen desde hace casi veinte años son precisamente las que se quejan de que el sistema electoral funciona con un filtro demasiado estrecho que falsea la proporcionalidad, que impide la emergencia de nuevos partidos que animen la política española con nuevos proyectos; en resumidas cuentas, la queja apunta a que el sistema electoral fabrica artificialmente un pseudo-bipartidismo que está agostando nuestra democracia. Con-

---

<sup>1</sup> Como se ha puesto de relieve en diversas ocasiones, tales partidos buscan exclusivamente tener acceso al censo para venderlo en el mercado a empresas a buen precio.

denar a la extinción a formaciones políticas que en una libre competencia electoral podrían alcanzar algunos escaños y contribuir así a una más correcta formación de la voluntad general no es sino un manejo desproporcionado de lo público que hacen en beneficio propio por parte de las formaciones políticas mejor instaladas.

Los medios de comunicación vienen recogiendo intermitentemente diversas posiciones en torno a la reforma del sistema electoral español para el Congreso de los Diputados, que es, entre las varias posibles (v. gr. la del Senado, las autonómicas<sup>2</sup>, etc.), la reforma que ha concitado un mayor apoyo de la opinión pública porque es sencillamente la más determinante del funcionamiento del aparato estatal. importante.

No podemos desconocer que hoy el diálogo que en la democracia representativa se establece entre Parlamento y el Gobierno está mediatizada y articulada por los partidos políticos. Hoy la democracia es democracia de partidos. Hoy el Estado demoliberal es un Estado de partidos. Estos, los partidos, reciben los votos, los interpretan, los negocian y acuerdan la formación de un Gobierno que después recibe, eso sí, la investidura del Parlamento. Todo esto complica, tecnifica el funcionamiento del sistema político, enfría la maquinaria estatal y aleja un tanto al ciudadano,.

Casi todas ellas van dirigidas a la consecución de una mejor proporcionalidad y/o a menguar en lo posible el biparti-

---

<sup>2</sup> Únicamente el sistema canario ha sido puesto en entredicho por su muy elevada barrera electoral y la asignación de escaños a las islas, que prima descaradamente a las menores. Recurrída la ley ante el Tribunal Constitucional, este no encontró en ella mácula de inconstitucionalidad en una de sus sentencias menos afortunadas, que ya van siendo muchas. (En realidad, la jurisprudencia electoral del Tribunal es errática y no siempre correctamente fundamentada.)

dismo. Esta es la idea de Izquierda Unida (en adelante IU) y de Unión, Progreso y Democracia (en adelante UPyD), que ven cómo una y otra vez superan en votos a los partidos nacionalistas y son superados por estos en escaños del Congreso de los Diputados. Ambos propósitos son políticamente defendibles, pero difíciles de conseguir.

Ante todo, hay que aclarar que los escaños que le faltan a IU y a UPyD no los tienen los partidos nacionalistas, sino los partidos Socialista (PSOE) y Popular (PP), que son los grandes beneficiarios del actual sistema. No hace mucho Izquierda Unida lo reconoció así y, si bien el mensaje todavía no ha calado en la ciudadanía (y, lo que es peor, ni siquiera entre juristas), ello le quita morbo antinacionalista a la cuestión. Pero, pasando a plantear el problema de un modo diferente, la misma formación política llamó la atención acerca de que la comentada desproporción resta poder parlamentario, y, por tanto, de oposición y, en su caso, de dirección política a los partidos menores de ámbito nacional en beneficio de otros partidos que, con menos votos y con los intereses puestos en solo una parte del territorio nacional, influyen más en la gobernación del país entero.

Esto es verdad y mirado con una cierta perspectiva, podría ser estimado como una —otra— disfuncionalidad del sistema. No obstante, es en realidad una mera repetición de la tesis anterior, formulada ahora de otro modo. Lo correcto sería decir que el poder político que no tiene IU lo tienen el PP y el PSOE, no los partidos nacionalistas, que obtienen unos escaños muy ajustados a los sufragios alcanzados. Solo que si la proporción fuera mejor, IU sustituiría en ocasiones a aquellos en pactos de legislatura de izquierda, lo que no sería poco. Pero esta es ya otra cuestión, que se plantea en un terreno en el que intervienen muchas otras variables políticas, de resulta de las cuales la gobernación del país seguramente quedaría dificultada por la transformación del

sistema de partidos en dos bloques, de izquierda y derecha, lo cual no sabemos si sería preferible y cuya evitación fue uno de los objetivos de la Ley para la Reforma política y del Decreto-ley de 17 de marzo de 1977, que diseñó el sistema todavía vigente.

Por lo demás, este sistema ya causó estragos desde el principio en las fuerzas políticas menores, entre las que las más señaladas fueron, en 1977, el Partido Socialista Popular de Tierno Galván y la formación democristiana de Ruiz-Giménez y Gil-Robles; Alianza Popular en 1977 y 1979, y el Centro Democrático y Social, creado por Suárez en 1982, desde esa fecha hasta su desaparición.

La primera incógnita a despejar es la de si los objetivos mencionados son pretendidos con reforma de la Constitución, concretamente de su artículo 68, o bien solamente de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). Lo primero encierra la grave dificultad de alcanzar el necesario consenso entre las principales fuerzas políticas. Y si nos quedamos en lo segundo, no deben abrigarse demasiadas esperanzas de que la mejora sea sustancial, puesto que los elementos esenciales del sistema están precisamente en la Constitución.

Al cabo, una buena proporcionalidad solo puede obtenerse modificando el artículo 68 constitucional porque en él se integran, entre otros, dos elementos fundamentales del sistema electoral español, que son los que están en juego en todo este debate: la proporcionalidad y la circunscripción provincial, íntimamente legados entre sí. Por tanto, salvo que se proceda a la indicada reforma, ni podemos buscar el máximo de proporcionalidad a expensas de la circunscripción constitucionalizada, ni, viceversa, potenciar tanto la circunscripción provincial que se resienta —todavía más— la proporcionalidad igualmente querida por nuestra norma suprema.

De otro lado, sin apelar a la reforma constitucional, las modificaciones que se sugieren con mayor frecuencia son: a) aumentar el número de diputados a de 350 a 400; b) rebajar de dos escaños a uno la cuota fija provincial; y c) cambiar la fórmula de D'Hondt por la de *resto mayor* para la asignación de escaños. Pues bien, hay que afirmar de entrada que los resultados que pueden esperarse son bastante modestos si operamos sobre uno solo de los elementos citados y de alguna mayor consistencia si se abordan en conjunto y combinados.

En primer lugar, como la fórmula de resto mayor facilita la obtención del primer escaño por debajo del primer cociente de la de D'Hondt, daría alguna oportunidad a los partidos pequeños, especialmente en las circunscripciones mayores, siendo sus posibilidades prácticamente nulas en las menores, que son más de la mitad de nuestro sistema electoral. Aun así, las fuerzas políticas ahora perjudicadas (IU y UPyD) acaso consiguieran algún escaño más cada una.

En segundo término, rebajando la cuota fija provincial de dos escaños a uno, se liberan 50 escaños, a repartir entre todas las provincias según su población. Esto mejoraría la representación en las grandes circunscripciones y dejaría prácticamente igual las medianas, pero restaría un escaño a las menores. Lo que significa que Soria quedaría con solo un escaño, las que ahora tienen tres pasarían a dos, y que las que tienen cuatro o cinco también sufrirían la rebaja de uno, con lo que, pese a que la proporcionalidad mejoraría en algunas circunscripciones, se resentiría la del sistema electoral en su conjunto.

En fin, aumentando el número de diputados a 400 y dejando igual los demás elementos, no ganaríamos demasiado, porque esos 50 escaños de más les corresponderían en mucho mayor número a las grandes circunscripciones, cuya proporcionalidad actual ya es bastante aceptable. De todos

modos, el sistema sería de nuevo algo más justo para IU y UPyD, que podrían obtener un escaño en algunas circunscripciones en las que ahora se quedan en puertas, pero seguirían sin alcanzar a algunos partidos nacionalistas con menos votos, que son con los que se suelen comparar.

IU propuso hace unos años una variante consistente en hacer de esos 50 escaños una bolsa para distribuirla en proporción a los votos obtenidos por las respectivas candidaturas en toda España. De nuevo los mayores beneficiarios serían PSOE y PP; pero, también de nuevo, combinando varias de estas propuestas, los partidos tendrían un peso más ajustado en las Cámaras.

Ahora bien, no cabe esperar que la indicada combinación de retoques parciales arroje óptimos resultados si la hacemos en su grado máximo. Por ejemplo, si aumentamos el total de escaños a 400 y rebajemos a uno solo el fijo provincial, obtendremos mejor proporcionalidad en las circunscripciones mayores, pero no en las pequeñas, todas las cuales perderían un escaño: Soria quedaría con uno solo deviniendo mayoritaria la elección; Segovia, Teruel y todas las que actualmente tienen res escaños, quedarían con dos, haciéndose innecesaria la elección puesto que normalmente arrojaría un reparto entre los dos partidos mayores; las que tienen cuatro pasarían a tres, y así sucesivamente. De manera que mejoraría la proporcionalidad de las circunscripciones mayores, que no es del todo mala ahora, pero empeoraría la del conjunto, como tiene empíricamente demostrado Carlos Vidal con las correspondientes simulaciones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vidal Prado, C.: *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Comares, Granada, 1995; «Sistemas electorales y sistemas de partidos», en VV. AA.: *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho parlamentario), Congreso de los Diputados, Madrid, 1997. Véase también la obra coeditada por Funciva, Dykinson y la Univer-

En el informe se califica esta reforma electoral española meramente legal como la cuadratura del círculo, justo como yo la denominé en un trabajo de hace pocos años<sup>4</sup>. Y lo es ciertamente si se quiere obtener resultados muy proporcionales. Si nos conformamos con resultados más modestos, operaríamos del siguiente modo: a) Cuota fija provincial de dos escaños. b) Aumento del número de escaños a 400. c) Reparto de estos nuevos 50 escaños entre todas las provincias; o bien distribuirlos computando a escala nacional los votos de las distintas candidaturas. d) Adopción de la fórmula de escrutinio de resto mayor; tampoco habría inconveniente en continuar con la fórmula D'Hondt pero rebajando los cuatro primeros divisores a 0'5, 1, 1'5 y 2, o bien solo los tres primeros con una cierta progresión entre ellos (0'5, 1'2 y 2), lo que facilitaría la obtención de los primeros escaños, continuando después como hasta ahora.

Si operamos con la reforma constitucional y establecemos la circunscripción autonómica, como corresponde a la naturaleza de la forma territorial del estado, mejoraría naturalmente la proporcionalidad del conjunto. Pero, aun así, hay que anotar, de una parte, que hay siete Comunidades uniprovinciales que quedarían tal cuales de las cuales son circunscripciones pequeñas (Cantabria, La Rioja, Navarra, Baleares, Asturias, Murcia y Madrid), que quedarían tal cual; y, de otra parte, que las dos circunscripciones biprovinciales resultantes (Extremadura y Canarias), estarían casi en el límite bajo de las consideradas grandes. Por eso, para redondear el envite y que hubiera buena proporcionalidad en todas, habría que asignar una cuota fija de cuatro o cinco

---

sidad Rey Juan Carlos: *Los sistemas electorales* (A. L. Martínez-Pujalte, coord.).

<sup>4</sup> Torres del Moral, A.: «La reforma electoral o la cuadratura del círculo», *Revista de Derecho Político*, núm. 74, UNED, Madrid, 2009.

escaños a cada Comunidad Autónoma y repartir el resto en razón de sus poblaciones, permaneciendo Ceuta y Melilla como hasta ahora. No habría circunscripciones pequeñas aunque a costa de rebajar algo la proporcionalidad de las mayores y habría que estudiar si también la del conjunto del sistema, además de resultar claramente perjudicado el principio de igualdad de voto.

¿Y por qué no se establece de una vez como circunscripción electoral el colegio nacional único y obtendríamos una proporcionalidad centesimal? Imposible: ello laminaría de raíz los partidos nacionalistas, lo cual tiene difícil encaje democrático en la España plural. Bastante es que se practique así en las elecciones al Parlamento Europeo. Contentémosnos, pues, con lo políticamente posible.

## 2. ARITMÉTICA Y REPRESENTACIÓN

Si Unamuno tituló su obra *Amor y pedagogía*, uniendo dos dimensiones humanas que podríamos entender como tangenciales, séanos permitido escindir hasta la tangente estas dos dimensiones políticas que usualmente, y no sin razón, vemos unidas.

### 2.1. *El mal bipartidismo y el buen pluripartidismo*

Está por ver, pese a todo, si la *reforma posible* que hemos indicado redundaría en una mejora de la gobernabilidad del Estado, es decir, en la más fácil formación de los Gobiernos y en su mayor consistencia. Y esto es algo que no debería ser excluido del análisis porque, si con la reforma pierden escaños los dos grandes beneficiados hasta ahora, PSOE y PP, es decir los dos únicos partidos que (también hasta aho-

ra) han podido formar Gobierno, no podemos permanecer indiferentes ante este extremo sumamente importante en una democracia parlamentaria, no digo para impedir dicha reforma, sino para sopesarla bien antes de decidir.

Por eso son también razonables las dudas acerca de la legitimidad de favorecer a las formaciones políticas que obtienen muy pocos votos en cada provincia frente a las que, al menos, son fuertes en algunas de ellas. Las primeras cuentan muy poco en cada una de las 52 circunscripciones, siendo casi marginales en ellas, en tanto que las segundas significan algo o bastante en una Comunidad Autónoma.

¿Buscamos, a un tiempo, mejorar la proporcionalidad del sistema electoral, incrementar la estabilidad gubernamental o ambos objetivos a la vez? El segundo objetivo no requiere hacer nada porque es lo que existe actualmente. El primero puede conseguirse, pero con cierta merma del segundo. Y conseguir los dos a un tiempo es imposible porque apuntan en direcciones diferentes.

En cuanto a la oposición bipartidismo vs. pluripartidismo como eje de las preocupaciones de funcionamiento del sistema político, ¿de verdad hay que creer que nuestro peculiar y denostado bipartidismo es la fuente de todos los males patrios, en tanto que el pluripartidismo lo sería de todos sus bienes? En pocos ámbitos como en este es necesario reflexionar seriamente antes de pasar a la acción. Se trata de una mera suposición o afirmación de parte no contrastadas con la realidad (ni con la estadounidense, ni con la inglesa, ni con la francesa, ni con la alemana; ¿o es acaso Italia el espejo donde debemos mirarnos?); y, sobre todo, es, jurídica y políticamente, una simpleza.

Una y otra vez emerge la pregunta básica: ¿qué se pide a las elecciones? Y es que en una elecciones hay algo más que la mera composición de una Cámara legislativa. Y ese algo

más es precisamente la aparición del Gobierno en la escena y con su actual prevalencia sobre el Parlamento. Hago gracia de la teoría. Únicamente añadiré que hoy, en los sistema de gobierno parlamentarios, las elecciones a las Cámaras son también, y muy principalmente, al Gobierno. El hecho de que la savia representativa le llegue a este de modo indirecto en nada empalidece el hecho, no menos inconcuso, de que, salvo en ciertos países multipartidistas en los que ningún partido consigue mayoría absoluta en la Cámara, como sucede en Italia durante los último cincuenta años, el resultado electoral puede y debe ser interpretado como un mandato que hace el electorado de una determinada conformación del Gobierno.

Al sistema electoral se le puede demandar, por tanto, como se hace en el informe que sigue, no solo que facilite la formación de un Parlamento deliberante, legislativo y controlador, sino también la de un Gobierno que dirija la política nacional y desarrolle un programa que haya recibido un consistente respaldo popular. Desde esta perspectiva no son repudiables ciertos elementos correctores del sistema electoral que pretenden evitar un excesivo fraccionamiento de la Cámara y facilitar la formación del Gobierno y su función de dirección política durante una legislatura. Cosa distinta es que eso se haga bien o mal.

Pero no faltan analistas que, extremando el argumento anterior, ven en una fuerte a concentración del voto en pocos partidos y en el consiguiente cuasibipartidismo una de las características más positivas de nuestra legislación electoral, que ha permitido la formación de Gobiernos unitarios, aunque a veces con apoyos externos en el Parlamento, desconociéndose entre nosotros los Gobiernos de coalición italianos; razón por la cual los Gobiernos españoles han gozado de una estabilidad muy superior a la de los italianos (de nuevo Italia como antimodelo).

## 2.2. *La representación como reflejo y como integración*

Debemos desechar la tesis tan extendida de que nuestras Cortes Generales, o el Congreso, no son representativos. Hacerlo pormenorizadamente nos llevaría a volver sobre el concepto de representación política, representatividad, legitimidad, etcétera, tarea que desborda las dimensiones de estas páginas. Permítaseme resumir dando un rodeo, valga la paradoja que no es tal si aclaramos que a partir de ahora manejamos otro concepto de representación.

Si, pese a que aritméticamente la cuestión parece estar resuelta a favor del sistema proporcional, se sigue discutiendo en torno a ella y sigue habiendo países que permanecen en el sistema de mayoría y otros que regresan a él, es porque hay algo más. Como dijo Aranguren, no basta con que los ciudadanos elijan representantes; y añadió: «La democracia no es un simple asunto estadístico»<sup>5</sup>. También hay motivaciones espurias, pero, como estas no faltan en ningún sistema, debemos prescindir de ellas en nuestra reflexión.

Comenzaré, pues, el rodeo anunciado formulando varias preguntas retóricas:

Si preguntamos a unos cuantos ciudadanos británicos acerca de si la Cámara de los Comunes los representa políticamente, apenas unos pocos responderían negativamente; acaso ninguno. Incluso podríamos entender que no es necesario preguntarlo por conocer de antemano la respuesta. Si preguntamos a un ciudadano francés si la Asamblea Nacional es representativa, puede que la respuesta no fuera tan unánime o casi unánime como en el supuesto anterior, pero sí mayoritaria.

---

<sup>5</sup> Aranguren, J. L.: *Ética y política*, Guadarrama, Madrid, 1968, pág. 150.