

REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

María Garrote de Marcos.
Universidad Complutense.
magarrot@ucm.es

Sumario.

1. Una aproximación teórica a la representación política en el contexto actual.
2. Rendimientos del sistema electoral español
3. La representación política en España: ¿es algo más?
4. ¿Qué podemos esperar del sistema electoral?

En el marco del Congreso Anual de la Asociación de Constitucionalistas de España dedicado al “Parlamento y parlamentarismo: origen y retos” la presente contribución tiene como objetivo reflexionar sobre las imbricaciones existentes entre la representación política y el sistema electoral en el marco de la España actual. Se trata de conectar el concepto y significado de la representación política democrática con el diseño y funcionamiento de los sistemas electorales, sin otra pretensión que la de hacer un balance y favorecer la identificación de aquellos aspectos considerados más problemáticos para promover una reflexión crítica sobre los retos que se presentan.

1. Una aproximación teórica a la representación política en el contexto actual.

Las democracias contemporáneas son gobiernos representativos, y pese a la evolución que han experimentado los diversos modelos de democracia (la democracia liberal o parlamentaria del S. XIX, la democracia de partidos del siglo XX y la democracia de audiencia de principios del siglo XXI (MANIN, 1997)), lo cierto es que la representación ha sido y sigue siendo el núcleo de la democracia contemporánea. La representación ha adoptado formas diversas dependiendo del contexto y su diseño ha reflejado la visión dominante de la democracia en cada momento (GARCÍA GUITIÁN, 2004)

Todavía hoy el trabajo de Hanna F. Pitkin sobre el concepto de representación es una de las aportaciones más completas en la materia:

- La representación como autorización. El representante es autorizado a actuar en nombre del representado.
- La representación como rendición de cuentas, como *accountability*.
- La representación como correspondencia, descripción o reflejo.
- La representación como identificación simbólica, que implica una relación emocional entre representante y representado.

- La representación como una relación sustantiva. La representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible, receptiva, ante ellos.

Estas dimensiones se relacionan entre sí de tal forma tal que pueden reforzarse o contradecirse, pero todas están presentes, de alguna manera, en la concepción democrática de la representación.

Desde los años noventa, la crisis política ha ido acompañada de una crítica a la insuficiencia del concepto y/o del enfoque proporcionado por Pitkin. Así, buena parte de los teóricos han centrado sus estudios en las dimensiones de representación “formalistas”, referidas a la noción de autorización y de responsabilidad, que se vinculan directamente a los procesos electorales.

Este modelo de representación, como relación mandante-agente, es el resultado de un proceso electoral, normalmente sobre base territorial y en el ámbito del Estado en sus diferentes niveles. Sin embargo, esta visión puede ser excesivamente restrictiva, ya que la teoría y el análisis empírico han demostrado que los representantes pueden actuar legítimamente de forma distinta. El incumplimiento de las promesas electorales o la realización de medidas controvertidas no se traducen automáticamente en una pérdida de confianza por parte de los electores, revelando que la definición de lo que se considera un buen representante es compleja y diversa (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999)

Las transformaciones en los entramados institucionales, tanto estatales como internacionales, han llevado a reflexiones teóricas acerca de la representación fuera del ámbito nacional o electoral (WARREN-CASTIGLIONE, 2004).

Una de las aproximaciones más interesantes es la que ofrece MANSBRIDGE (2003), quien identifica cuatro formas de representación en las democracias modernas: la promisoria (los representantes serán evaluados por las promesas que hacen en las campañas electorales); la anticipatoria (los representantes se centran en lo que piensan que sus electores recompensarán en las próximas elecciones y no en lo que prometieron durante la campaña de la elección anterior); la giroscópica (los representantes realizan una labor introspectiva para derivar de su propia experiencia los intereses y principios que sirvan de base para su acción); y la subrogada (tiene lugar cuando los representantes representan a electores que no pertenecen a su circunscripción). De estas cuatro facetas, sólo la primera es de carácter formal, es decir, es la que se manifiesta mediante los mecanismos de autorización y responsabilidad.

Últimamente se cuestiona que la representación consista sólo en la relación entre electos y electores mediante el voto. Así, se rechaza ya la

vigencia de la representación como relación de mandante-agente, vinculada a un determinado ámbito territorial (REHFELD, 2005) o se enfatiza la función del representante en la creación y recreación de los intereses y demandas de los representados (el “giro constructivista” propuesto por SAWARD, 2006).

Hoy en día se han ampliado notablemente los términos en los que se desenvuelve el actual concepto de representación política. En todo caso, siempre incluirá, a nuestro juicio, varias dimensiones imprescindibles en una sociedad democrática: la descriptiva (autorización-mandato); la responsabilidad y la receptividad. Pero debemos ser conscientes de que esa relación representativa no es ni mucho menos estática sino que es un proceso, cuyo inicio y fin está ligado a las elecciones pero que implica una relación dinámica en la que es preciso incluir alguna forma de participación ciudadana si perseguimos una democracia de calidad.

2. Balance del sistema electoral español

El 18 de marzo de 2017 se han cumplido 40 años desde que se aprobó la ley electoral que reguló las primeras elecciones democráticas. Desde entonces, han sido numerosas las convocatorias electorales en todos los niveles de gobierno.

Nuestro sistema electoral hunde sus raíces en la Transición. En esos momentos la realidad política era muy especial: ausencia de tradición democrática, debilidad e inexistencia de partidos políticos, miedo a la excesiva fragmentación y a la inestabilidad política, por la fragilidad de los equilibrios, tradición de política de adversarios, etc. El diseño que se impuso, primero en la LRP y después en el RDLNE respondía perfectamente a la llamada “ingeniería electoral”, pues los elementos básicos del sistema produjeron los efectos buscados y esperados (PALLARÉS, 1999). Tras las elecciones constituyentes, el sistema desplegó sus efectos con una eficacia rotunda, de forma que los dos principales partidos, favorecidos por estos efectos, decidieron constitucionalizar el sistema electoral en sus elementos más determinantes (art. 68 y 69 CE) y más tarde el sistema electoral se recogió de manera definitiva en la LOREG de 1985. Los elementos que podían ser objeto de modificación, dado el margen que permitía la Constitución, se mantuvieron en los mismos términos que en el RDLNE (Congreso de 350 diputados, mínimo provincial inicial de 2, barrera electoral del 3% y listas cerradas y bloqueadas).

Los elementos que se establecieron entonces y que determinaron absolutamente el carácter de nuestro sistema electoral han permanecido invariables y se han reproducido miméticamente en otros contextos institucionales:

- Para el Congreso de los Diputados: El tamaño reducido de la Cámara, la circunscripción provincial, la asignación inicial de diputados a cada provincia con independencia de la población, la existencia por tanto, de circunscripciones de magnitud pequeña, la fórmula D'Hondt, las listas cerradas y bloqueadas y la barrera electoral del 3%.
- Para el Senado: 208 senadores de elección directa en circunscripción provincial, con igual número de senadores, sistema mayoritario de voto limitado, listas abiertas. Senadores designados por las Comunidades Autónomas (uno por cada CA y otro más por cada millón de habitantes)
- Parlamento Europeo: circunscripción única nacional, fórmula D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas, sin barrera electoral.
- Parlamentos autonómicos. Tamaño variable (Cataluña, 135, La Rioja o Castilla- La Mancha 33). Circunscripción provincial en su mayoría, salvo las islas y Asturias. Magnitudes muy diferentes, pero en general muy grandes (más del 40% son de 15 o más diputados, Madrid, 129; Barcelona, 85) La atribución de escaños a cada circunscripción combina el criterio poblacional con la asignación de una representación inicial (Casos especiales, País Vasco e Islas). Fórmula D'Hondt. Listas cerradas y bloqueadas. Barreras entre 3% y 5%, salvo las Islas.
- El sistema electoral municipal también reproduce estos elementos, básicamente la fórmula D'Hondt y las listas cerradas y bloqueadas.

El sistema pactado y después refrendado en la LOREG pretendía sortear las disfunciones que los sistemas electorales utilizados con anterioridad habían producido en la gobernabilidad -por la polarización y el modelo de política de adversarios-, además de limitar los efectos de la división y discontinuidad de las élites políticas en los partidos, de estructura débil.

Se han celebrado casi doscientos procesos electorales: elecciones constituyentes de 1977, doce elecciones generales; diez elecciones autonómicas y municipales, a las que se deben añadir las convocatorias electorales de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Galicia, y las que se han celebrado de manera extraordinaria en otras Comunidades Autónomas (Madrid, Asturias) y siete elecciones al Parlamento Europeo.

¿Qué balance podemos hacer del sistema electoral? ¿Qué criterios podemos utilizar para valorar el rendimiento de nuestro sistema?

- Las funciones clásicas que se atribuyen a los sistemas electorales son producir representación, gobierno y legitimidad (VALLÉS Y BOSCH, 1998). Para valorar la representación deberíamos examinar si el sistema favorece la representación de todas las opciones políticas en igualdad de oportunidades y respetando la proporcionalidad. Para ello, las variables a tener en cuenta son la fragmentación y la proporcionalidad. En cuanto al objetivo de

producir gobierno, habría que analizar en qué medida el sistema permite la formación de gobiernos y si éstos gozan de estabilidad, lo que está muy vinculado al sistema de partidos. Y la legitimación es un objetivo que tiene que ver con la percepción que los ciudadanos y los actores políticos tienen del sistema, si entienden y respetan las reglas del juego, si se valoran positivamente y se confía en el proceso, sus resultados y garantías.

Pero también podemos tener en cuenta que los sistemas electorales reflejan no sólo diferentes objetivos, sino también diferentes concepciones de la democracia (ANDUIZA, LIÑERA, 2006).

- KATZ (1997) propone identificar entre las prioridades del sistema, el reforzamiento de la soberanía popular (control al gobierno), la libertad (protección frente al Gobierno) o la participación en el Gobierno. Algunos de estos valores pueden conseguirse más eficazmente con determinados tipos de sistemas electorales.
- Para NORRIS (2004), si se parte de la clásica distinción de Lijphart entre democracia adversativa y democracia consociativa, los criterios normativos para valorar el sistema electoral varían. Las democracias adversativas enfatizan el control popular al Gobierno, la responsabilidad de los representantes, la gobernabilidad, las elecciones decisivas que arrojen a un claro ganador y la sensibilidad de los representantes y gobernantes ante los electores. Esto se consigue mejor con sistemas mayoritarios de distrito uninominal. Las democracias consociativas, por su parte, priorizan aspectos la igualdad y la representación, la gobernanza deliberativa y colaborativa, la maximización de la participación electoral y la diversidad en la composición del Parlamento. El sistema electoral adecuado para ello sería un sistema proporcional con circunscripciones grandes. No obstante, cada sistema tiene sus costes relativos para los aspectos que no prioriza. Los mayoritarios no son compatibles con realidades políticas complejas, suponen a menudo la exclusión de minorías y a veces no garantizan la alternancia. Los sistemas proporcionales pueden producir inestabilidad, situaciones de bloqueo y parálisis política, toma de decisiones lentas e incrementalistas, menor capacidad de control...etc. Se trata por tanto, de decidir qué modelo es más adecuado con las necesidades sociales y políticas y con los criterios normativos que se asumen como prioritarios.
- También es posible evaluar la adecuación del sistema electoral por su incidencia en la calidad democrática. Para MORLINO Y ALMOND (2005) la calidad de una democracia se puede contemplar desde la estructura del sistema político, desde sus procesos y desde sus resultados. Tomando esta referencia, el sistema electoral afectaría a la estructura del sistema político en las repercusiones que tiene sobre la igualdad política; desde el punto de vista de los

procesos el sistema electoral configura la representación política; y en cuanto a los resultados, el sistema incide en el control al gobierno. *Estos tres criterios (igualdad, representación y control al gobierno) pueden proporcionarnos un balance sobre la calidad de la democracia en lo que afecta al sistema electoral directamente* (ANDUIZA, LIÑERA, 2006). Evidentemente, el sistema electoral no es el único factor que determina el grado de cumplimiento de cada uno de los criterios, pero ciertos elementos del mismo pueden tener una influencia importante.

- El criterio de *igualdad* incluye la igualdad entre los electores, la igualdad entre partidos y candidatos y la participación electoral, lo que se puede medir con indicadores como la relación entre los escaños atribuidos a cada circunscripción y la población de la misma, a la proporcionalidad entre votos y escaños y el porcentaje de votantes. Para ello resultan determinantes los métodos de prorrateo electoral, la magnitud del distrito, la fórmula electoral y la barrera o umbral electoral.
- En cuanto a la *representación política*, entendida como relación entre representante y representado, tiene en cuenta la semejanza entre elector y elegido, la inclusión de minorías, el respeto a las preferencias de los votantes y la responsabilidad del representante, y hace referencia al nivel de representación de diferentes grupos sociales en el Parlamento, incluyendo las mujeres y las minorías, así como las preferencias de los votantes y la reputación personal de los representantes, con indicadores como la modalidad de voto y al proporcionalidad.
- Finalmente, el *control al gobierno* es un criterio en el que resulta determinante si las elecciones pueden ser decisivas, si permiten la exigencia de responsabilidad y si favorecen la gobernabilidad. En este caso, los indicadores se refieren a la posibilidad de obtener mayorías sólidas y con posibilidad de alternancia, así como a la duración de los gobiernos, lo que se puede observar desde el grado de proporcionalidad del sistema.

Esta aproximación tiene la ventaja de permitir valorar el efecto del sistema electoral sobre la representación política, entendida en toda su complejidad, pues proporciona información sobre la dimensión descriptiva o de reflejo, sobre la dimensión de responsabilidad (*accountability*) y la dimensión de receptividad (*responsiveness*), todas ellas imprescindibles en el contexto político contemporáneo.

Cualquiera que sea el método de análisis del sistema -basado en las funciones clásicas, en la adecuación de mismo al modelo de democracia adversativa o consociativa, o los parámetros de calidad democrática-, es indispensable abordar al menos tres aspectos: **la igualdad, la gobernabilidad y el tipo de voto.**

Igualdad. Partimos de la idea de que la igualdad en el plano electoral puede analizarse desde dos perspectivas: la igualdad en sentido formal, referida a los derechos de participación política, que tiene un valor numérico, es decir, el valor del voto antes de ser emitido; y la igualdad como valor de resultado, que se deduce de la relación entre votos obtenidos por las distintas candidaturas y los escaños alcanzados. Ello sugiere un contenido material al referido principio, y se supedita a la adopción de un sistema electoral mayoritario o proporcional. Por lo tanto, el principio de igualdad referido al derecho de sufragio tiene un contenido formal, que resulta intangible en base a la igualdad numérica del voto, pero también posee un contenido material específico, si bien sólo referido a los sistemas de lógica proporcional (GARROTE, 2005). En las elecciones al Congreso de los Diputados la igualdad formal significa que los escaños atribuidos a cada circunscripción deben ser proporcionales a la población, para respetar que los votos de cada ciudadano, con independencia de donde residan, tengan el mismo valor. En este sentido, desde el diseño original del sistema en 1977, el método de prorrateo electoral no ha respetado adecuadamente la igualdad del voto. Las causas hay que buscarlas en la adopción de la circunscripción provincial, con demografía muy heterogénea, y la asignación de dos diputados con independencia de la población, además del tamaño reducido de la Cámara. La valoración en este punto para el Congreso de los Diputados es, por tanto, negativa.

El Senado, como Cámara de representación territorial no tiene por qué respetar la igualdad formal, pues la dinámica representativa se basa en otros parámetros.

En los Parlamento autonómicos esta variable ha sido, en términos generales, garantizada de manera más satisfactoria, gracias a la magnitud de las circunscripciones y al diseño de un prorrateo más respetuoso con la población de cada distrito. No obstante, existen casos en los que las vulneraciones a la igualdad formal son severas: País Vasco, Cataluña, Baleares, Canarias...

La igualdad material, como relación entre votos recibidos y escaños, hace referencia a la proporcionalidad del sistema, y viene determinada por la magnitud del distrito principalmente. Por debajo de los siete escaños la proporcionalidad es difícil de alcanzar, aunque depende también del nivel de competencia partidista en el distrito. En el Congreso de los Diputados se han registrado distorsiones en la proporcionalidad entre votos y escaños en las circunscripciones más pequeñas (menos de siete escaños, 35 circunscripciones), que son la mayoría. En estas provincias, sólo dos fuerzas políticas suelen obtener representación, aunque también ha habido casos en los que ha habido tres o incluso cuatro partidos con representación (en Lérida, Tarragona, Gerona, Álava, Navarra, Las Palmas). En cómputo nacional, los partidos beneficiados son el primero

y el segundo (en menor medida), y los perjudicados suelen ser los terceros partidos de implantación nacional pero dispersa. Los partidos de ámbito no estatal han recibido normalmente la representación proporcional a sus resultados electorales.

Junto con las distorsiones sobre la estricta proporcionalidad, el sistema también arroja un sesgo en las circunscripciones pequeñas, en favor del partido conservador, dada la implantación social de estos partidos y la sobrerrepresentación de determinados distritos (PENADÉS Y PAVÍA, 2016). Pero el sistema también ha permitido la representación de partidos pequeños en las circunscripciones de tamaño medio o grande (por ejemplo, en Madrid, con algo más de 100.000 votos, un 0,5% a nivel nacional, se consigue un escaño). Parece que los votos no utilizados para asignar escaños se sitúan en torno al 8-10%, aunque de éstos, sólo el 3% corresponde a partidos que no obtienen representación.

Como balance general, cabría afirmar que el sistema no es perfectamente proporcional, sino que produce distorsiones que pueden reducirse cuando hay mayores niveles de competencia partidista, pero ha permitido la representación de todas las fuerzas políticas con un apoyo relevante, no dejando fuera del Parlamento a partidos con apoyo significativo. En todo caso conviene poner de relieve los bajos niveles de fragmentación (el número efectivo de partidos electorales se sitúa desde la Transición entre 3 y 4, y el de partidos parlamentarios no alcanza nunca más de 3, siendo la media 2,5). Este bipartidismo imperfecto no lo crea el sistema electoral, sino que es una opción que realiza el electorado, que concentra su voto en los dos principales partidos (desde 1982 en torno al 70% del electorado se decanta por uno de los dos, en 2008 llegó al 85%). Todo esto cambia a partir de 2015, cuando el surgimiento de dos nuevos partidos políticos - que reciben un apoyo de en torno al 20% de los votos-, transforma el bipartidismo en una suerte de tetrapartidismo y conduce a una mayor dispersión y a elevar los niveles de fragmentación (5,03 partidos electorales y 4,1 partidos parlamentarios). La concentración de voto en los dos primeros partidos (PP y PSOE) baja hasta el 50%.

En el Senado, debido al sistema electoral mayoritario de voto limitado, las distorsiones a la proporcionalidad son evidentes y las mayorías suelen ser abrumadoras. El sesgo conservador del sistema, por la elección de la provincia como circunscripción, ha provocado que sea el PP el ganador indiscutible desde 1996, incluso aunque no resulte ganador en el Congreso de los Diputados. El PSOE lo fue desde 1982 y la UCD en 1977 y 1979. Sólo en las elecciones de 1993 se produjo un resultado más ajustado entre PSOE (96) y PP (93), siempre en cuanto a senadores electos.

En las Comunidades Autónomas, la utilización de la misma fórmula D'Hondt para distribuir los escaños produce efectos mucho más proporcionales, precisamente por la magnitud de las circunscripciones.

Sólo nos encontramos con algunas circunscripciones de menos de siete escaños en Asturias (Oriente 5 y Occidente 6), Baleares (Formentera,1), Canarias (Hierro, 3 y La Gomera, 4), Castilla- La Mancha (Cuenca y Guadalajara 5 y Albacete, 6), Castilla y León (Soria, 5). Hay que tener en cuenta que Murcia contaba con circunscripciones más pequeñas hasta que se reformó su sistema electoral para acoger la circunscripción única provincial, mientras que en Castilla-La Mancha se ha registrado el proceso contrario.

Gobernabilidad. En España es el Congreso de los Diputados el que determina la formación del Gobierno, la valoración acerca de la gobernabilidad hay que realizarla desde los resultados electorales de esa Cámara.

- El sistema ha arrojado cinco mayorías absolutas. En otras seis ocasiones se ha podido formar gobierno con una mayoría simple. La legislatura de 2015-16 fue la única en la que no se pudo formar gobierno.
- Ha habido alternancia de los partidos políticos que sustentan al Gobierno en cuatro ocasiones y en cuarenta años sólo se ha reemplazado cinco veces al Presidente del Gobierno.

- La investidura ha sido siempre relativamente fácil. El Gobierno se ha formado con un solo partido, siempre el que ha ganado las elecciones, a veces apoyado explícitamente (con el voto a favor) de otra fuerza política de la minoría (ya sea IU o algún partido nacionalista). En otras ocasiones ha bastado la abstención de estas fuerzas para formar gobierno. El segundo partido, siempre ha votado en contra de la investidura, salvo en 2016, cuando parte del grupo socialista se abstuvo.

- No ha habido gobiernos de coalición, sólo pactos de investidura o legislatura, lo que ha reforzado la responsabilidad del Ejecutivo, concretada en un solo partido.

- Las legislaturas han sido largas, excepto la “fallida” de 2015-16 y la de 1993-96 (2 años y 9 meses), siendo la media de 3 años y 10 meses.

Por lo tanto, los gobiernos desde la Transición han sido generalmente gobiernos estables, sólidos, duraderos y los ciudadanos han sido los únicos que los han mantenido o sustituido a través de sus votos. En términos de gobernabilidad, el sistema se ha probado como muy efectivo.

En las Comunidades Autónomas el panorama es diverso, precisamente por la mayor proporcionalidad desplegada por el sistema electoral y por la diversa estructura partidista a nivel regional. Casi la mitad (49%) de los gobiernos autonómicos han sido gobiernos de mayoría absoluta. Han sido muchos los Gobiernos de coalición o con pactos de legislatura, pero en general se han agotado las legislaturas, salvo algunos casos excepcionales. No en todos los casos ha gobernado el partido ganador de las elecciones y a menudo las coaliciones de gobierno han estado

formadas por varios partidos (LÓPEZ NIETO, 2015). Se ha producido la alternancia en todas las Comunidades Autónomas, salvo en Andalucía. El balance también en este caso puede ser positivo.

Modalidad de voto. Junto a la posibilidad de representar adecuadamente todas las opciones políticas preferidas por los votantes y el favorecimiento de la gobernabilidad del sistema político, el sistema electoral cumple una importantísima función en relación con la representación y con la responsabilidad de los representantes.

La posibilidad de seleccionar a los representantes y permitir la rendición de cuentas es un elemento muy relevante en la valoración de la calidad democrática del sistema. Todas las elecciones en España se realizan a través de listas cerradas y bloqueadas, salvo las del Senado. Son los partidos políticos lo que presentan a sus candidatos en un determinado orden de colocación que el elector debe aceptar sin más, sin la posibilidad de introducir ningún tipo de alteración en esa lista. Ello permite un férreo control por parte de los aparatos de los partidos, pero debilita mucho la capacidad de elección del votante. Si la magnitud del distrito es elevada, no hay ninguna posibilidad de controlar la oferta partidista y la elección se convierte en una suerte de cheque en blanco al partido. Daría lo mismo votar por un partido y que luego sea éste el que determine qué candidatos ocuparán los escaños.

Aquí lo importante es resaltar la gran paradoja de nuestro sistema: el mandato imperativo está prohibido, lo que significa que el escaño, el cargo representativo, pertenece al parlamentario, sin que el partido pueda forzar su dimisión. Sin embargo, el elector carece de facultades para incidir en la configuración de la lista de modo que una vez emitido el voto no tiene ninguna posibilidad de control sobre sus representantes, ni tampoco puede hacer efectiva la rendición de cuentas. Algo falla en la cadena representativa.

Llama la atención que la modalidad del voto fuese un elemento sobre el que apenas se discutió ni en las Cortes Constituyentes ni en el procedimiento legislativo de aprobación de la LOREG. Las Comunidades Autónomas han reproducido este esquema también sin aparente debate político sobre el mismo. Y es precisamente en el ámbito autonómico donde la situación es realmente problemática. Dada la dimensión de las circunscripciones, el elector se enfrenta a listas de partido de 129 diputados, en el caso de Madrid, o 85 en Barcelona, 50 en Navarra o 40 en Valencia.

“Las listas del Senado son abiertas y nadie las utiliza”. En efecto, las listas para el Senado son abiertas, de forma que el elector puede seleccionar a representantes del mismo o diferente partido. Lo que no suelen hacer los electores es elegir a senadores de diferentes partidos políticos, lo cual no significa que el elector no prefiera alterar el orden de colocación de los

representantes *de su partido*, tachar a alguno o manifestar su preferencia por otro. Las listas desbloqueadas o flexibles son distintas a las listas abiertas.

En este punto el balance es negativo y conviene poner de manifiesto que cualquier modificación en la modalidad de voto no implica, a diferencia de los demás elementos, ningún coste relativo en el resto criterios.

3. La representación política en España: ¿es algo más?

Nuestra CE 1978 ha reconocido expresamente el derecho fundamental de participación política en el artículo 23, a diferencia de las constituciones de nuestro entorno. Es un derecho fundamental que se desarrolla en el seno de la garantía institucional de la representación política constitucionalmente configurada. Esta garantía se incorpora al objeto y contenido del derecho de participación en asuntos públicos en una compleja red de interacciones mutuas (ARRUEGO, 2004).

No cabe duda que ello supone un salto cualitativo porque la articulación democrática del proceso representativo trasciende su naturaleza, inicialmente objetiva, para integrarse en el contenido de un derecho fundamental a la participación política.

Las elecciones no son un fin en sí mismas, sino un presupuesto necesario para activar la correa de transmisión de voluntades entre electores y elegidos. Los representantes tienen que otorgar efectividad a la participación política de los ciudadanos y cuando intervienen en el proceso representativo no sólo ejercen un derecho propio, sino que sirven a la realización de un derecho de los representados. Como derecho fundamental, el derecho a la representación política posee una vertiente objetiva que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para permitir el máximo desarrollo de las facultades inherentes al derecho. Y la vertiente subjetiva exige un sistema electoral que permita la correspondencia entre la votación de los ciudadanos y la selección de los representantes (PRESNO, 2004).

La intermediación de los partidos políticos en este ámbito puede resultar problemática, pues hoy en día conviven postulados típicos del parlamentarismo liberal (vinculados, por ejemplo, a la prohibición del mandato imperativo) con exigencias más democráticas que no encuentran acomodo (la nacionalidad como requisito imprescindible para la participación política o el ejercicio del cargo representativo como un ámbito de libertad del representante (PRESNO, 2004).

Pese a la estrecha vinculación de los sistemas electorales de los parlamentos con la configuración del Estado constitucional, los derechos políticos son actualmente (a diferencia de las libertades individuales)

quizá los más imperfectos. Por esa misma razón son susceptibles de evolucionar aún más. Por ello, la única solución es adoptar una perspectiva sensible que, superando el prejuicio ideológico, se centre en los puntos de contacto entre el derecho de participación política y el ejercicio de la soberanía popular (TRUCCO, 2011).

4. ¿Qué podemos esperar del sistema electoral?

- Las diferentes aproximaciones teóricas sobre la representación política pueden proporcionar criterios normativos diferentes para evaluar a los representantes. Por lo tanto, los desacuerdos sobre lo que los representantes deben o no deben hacer se pueden complicar aún más si se adopta una visión equivocada de la representación o se aplican incorrectamente los estándares de representación. El diagnóstico sobre la crisis de representación de nuestra democracia debe partir del modelo de representación que se quiere desarrollar y qué aspectos exigen un replanteamiento o una mejora.
- El sistema electoral, siendo un elemento enormemente relevante para el correcto funcionamiento de un sistema político democrático, no es la panacea ni el remedio de todos los aspectos defectuosos del sistema. Es un instrumento, una herramienta, un medio que sirve a un fin y por lo tanto su eficacia es siempre limitada. Conviene contemplar el sistema electoral como un conjunto cuyas piezas están interrelacionadas: las propuestas de reforma deben ir encaminadas a mejorar los aspectos problemáticos, pero sin empeorar aquellos que funcionan correctamente.
- El rendimiento del sistema electoral español, en todos los niveles institucionales, ha sido en general satisfactorio. La experiencia acumulada de cuarenta años nos proporciona una perspectiva en la que el saldo es sin duda positivo. La gobernabilidad es el elemento más destacado. Junto a ello, el sistema ha proporcionado incentivos a los partidos de estructura sólida y cohesión interna. Ha permitido la creación y la representación de nuevos partidos y no han quedado excluidas fuerzas políticas relevantes, ni de ámbito nacional ni de ámbito regional, pese a las desviaciones de la estricta proporcionalidad. Los actores políticos y la ciudadanía tienen una gran confianza en el funcionamiento y garantías del sistema electoral, pese a las reiteradas peticiones de reforma desde algunas fuerzas políticas. No cabe duda que el modelo de democracia español es un híbrido entre el modelo de democracia adversativa y el consociativo, pues la heterogeneidad de las circunscripciones electorales del Congreso de los Diputados produce diferentes efectos. Este balance es extrapolable, *mutatis*

mutandis, al ámbito autonómico. El Senado, por su parte, adolece de una falta de representatividad que ya es crónica.

- Aunque el saldo en términos políticos es aceptable, desde el punto de vista jurídico existen varios puntos susceptibles de crítica. La representación política en España es un derecho fundamental y requiere una especial consideración en términos de garantías, al menos en lo que respecta a:
 - La igualdad del voto. Mientras que la proporcionalidad o igualdad material es un objetivo relativo, pues puede depender de otras circunstancias y puede someterse a un necesario *trade off* con otros valores o principios (la gobernabilidad, evitar la excesiva fragmentación, las exigencias del régimen parlamentario racionalizado), no sucede lo mismo con la igualdad formal del voto. La igualdad en este caso es un criterio normativo absoluto, irrenunciable, cuyo fundamento radica en la propia esencia de la democracia y además se proyecta en el ejercicio de un derecho fundamental de participación política. Creo que en este aspecto no son válidas las interpretaciones que ponderan diferentes valores, sino que sólo cabe la optimización de su pleno reconocimiento. Habría que considerar algún mecanismo que mejorara la igualdad del voto (revisión del sistema de prorrateo, cambio de la fórmula, disminución del mínimo inicial, e incluso reforma de la circunscripción).
 - La modalidad de voto. La representación política tiene una dimensión de responsabilidad, absolutamente fundamental para que exista esa relación entre elector y elegido. Los instrumentos que tienen los ciudadanos para ejercer esa exigencia de responsabilidad son insuficientes y convierten al sufragio en una herramienta ineficaz para evaluar a los representantes individuales. La transformación de la realidad política, en la que los partidos políticos tienen un papel protagonista en todos los procesos, no hace sino incidir aún más en esta carencia. Se relativiza la afirmación de que el voto es directo y, sobre todo, que es libre. La revisión del modelo de listas es un cambio que hay que estudiar, al menos en las circunscripciones más grandes.
 - La titularidad del derecho de voto. Parece que cabe al menos plantearse la estricta vinculación de la titularidad del voto con la nacionalidad, toda vez que el concepto de ciudadano está desplazando la de nacional. También hay que garantizar la titularidad del derecho a las personas con discapacidad, evitando las restricciones que con carácter automático se anudan a las resoluciones judiciales de declaración de incapacidad.

- En cuanto al proceso electoral, conviene revisar el tratamiento que se da al derecho a la información en período electoral. La equiparación de los medios de comunicación públicos y privados no parece acorde con la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace de la libertad de expresión. Esta revisión podría ir acompañada de otra de mayor calado, en la que se tenga en cuenta el avance tecnológico y la utilización por parte de todos los actores políticos y de los ciudadanos de las Nuevas Tecnologías. Nuestra Ley electoral no está actualizada en este sentido.
- En definitiva, existe una inercia que afecta no sólo a las reformas en el sistema electoral, sino también una inercia en la comprensión tradicional del sistema electoral, de sus causas y efectos. Las “leyes electorales” que vinculan los métodos de reparto con determinados sistemas de partidos se están cuestionando desde hace tiempo. Esta visión, algo estrecha y limitada, ya no vale como referente dogmático. Y es que el sistema electoral, además de ser una variable independiente que proporciona incentivos y condiciona el comportamiento de los actores políticos, es una variable dependiente cuyos efectos sobre el sistema político se pueden transformar a lo largo del tiempo. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es una muestra de esa inercia. El control de constitucionalidad de las leyes electorales ha estado siempre basado en unas premisas técnicamente discutibles.
- Lo que en 1977 fue una operación de “ingeniería electoral” no sólo acertada y válida, sino absolutamente legítima, puede hoy plantear algunos problemas. Dos son las realidades que hay que considerar de nuevo, el Senado y la estructura territorial de España. Estas dos variables institucionales motivan una nueva reflexión sobre el sistema electoral.
- Siempre se considera que el sistema electoral es un elemento difícil de cambiar por la resistencia de los partidos, que han acomodado sus dinámicas al mismo, y por lo tanto, no existe nunca una voluntad política de cambio, salvo circunstancias excepcionales. Pero el sistema electoral en España es el cauce de ejercicio de un derecho fundamental de primer orden. No debemos contemplarlo como algo ajeno a la ciudadanía, sino que es un instrumento que pertenece a los ciudadanos y los poderes públicos deben perseguir su máxima efectividad. Ojalá podamos refutar a Hanna. F. Pitkin cuando en 2004 sentenciaba *“Pese a los repetidos esfuerzos para democratizar el sistema representativo, el resultado predominante ha sido que la representación ha suplantado a la democracia, en lugar de estar a su servicio”*.