

SISTEMA ELECTORAL Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: NOTA SOBRE LA LEY ORGANICA DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL DE 1985 Y SU FUNCION POLITICA

Por JOSEP MARIA VALLES (*)

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO.—II. LAS CLASIFICACIONES DEL SISTEMA ELECTORAL COMO PRETEXTO PARA SU CONEXIÓN CON EL SISTEMA POLÍTICO: VARIANTES: 1. *Clasificación según la fórmula*. 2. *Clasificación según el índice de proporcionalidad*. 3. *Aplicación empírica de índices de proporcionalidad*. 4. *Clasificación según combinación de elementos: influencia del elector y dimensión territorial*. 5. *Clasificación según el principio político de representación: mandato o similitud*.—III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN-MANDATO: 1. *Representación-mandato y «política antagónica»*. 2. *La «política antagónica» en el emergente sistema político español: a) Su reflejo en el ámbito estructural-institucional; b) Su reflejo en el ámbito de los comportamientos*.—IV. LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD ELECTORAL Y LA DINÁMICA ANTAGÓNICA DEL SISTEMA POLÍTICO: 1. *De la proporcionalidad afirmada al antagonismo: evolución desde 1976-1977*. 2. *Elementos para una controversia jurídico-constitucional sobre proporcionalidad*.—V. APOSTILLA: EL ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL COMO OTRO PUNTO DE ENCUENTRO OBLIGADO PARA DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLITICA.

(*) Los artículos de los profesores Josep María Vallés, Fernando Santaolalla y Pablo Santolaya proceden de ponencias inicialmente presentadas a discusión en una Mesa Redonda organizada, en el curso pasado, por la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales.

I. PLANTEAMIENTO

La reciente aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (mayo-junio de 1985), que ratifica en sus aspectos esenciales la normativa provisional incluida en el Real Decreto-Ley 20/1977, ofrece una oportunidad para acercarse de nuevo a esta pieza capital de nuestro orden jurídico-político, tratando de caracterizarla mediante un análisis que tenga en cuenta el contexto constitucional y la evolución política general en que se sitúa.

Haber dedicado un primer comentario de emergencia al tema cuando apareció el Real Decreto-Ley de 1977 (Carreras-Vallès, 1977, págs. 311-323) me estimula ahora a abordar nuevamente la cuestión, una vez sentada tal normativa en disposición del más alto rango y en conocimiento de datos sobre su impacto político general.

El objeto de este comentario no es, con todo, someter la flamante Ley Orgánica del Régimen Electoral General a un examen pormenorizado. Trato, más bien, de resaltar su posición en nuestro sistema político general, a partir del recurso expositivo que ofrece su clasificación dentro de una sistemática electoral comparada.

Los ejercicios de clasificación tienen fundamentalmente una utilidad de carácter expositivo-pedagógico. Pero pueden, en cambio, decirnos poco e incluso a veces decirnos algo erróneo respecto de la posición que el complejo electoral ocupa en el contexto más amplio de todo un sistema político. Así ocurre, a nuestro entender, con el afán clasificador aplicado al sistema electoral español cuando se pierde de vista el horizonte histórico y político en que se inscribe.

Así, calificar mecánicamente a nuestro sistema electoral como proporcional responde probablemente a un predominio acrítico de una perspectiva pseudoconstitucionalista o a una comodidad simplificadora, pero no nos ofrece una visión ajustada de lo que esta pieza del conjunto institucional significa para el funcionamiento global del mismo.

Para probar esta afirmación inicial será conveniente proceder a una doble reflexión. En primer lugar trataré de pasar revista a los intentos de clasificación de los sistemas electorales, con examen de los criterios que funda cada uno de ellos. Y en segundo término intentaré conectar el funcionamiento de las instituciones electorales con otras facetas del sistema político en su conjunto, con el fin de revisar desde este plano los intentos de clasificación —y de calificación— anteriores.

Pienso que este doble recorrido posibilitará una mejor caracterización

de la función que desarrolla el sistema electoral español y, al mismo tiempo, permitirá el planteamiento de algún interrogante sobre la incidencia efectiva de la previsión constitucional sobre este aspecto de la realidad política.

II. LAS CLASIFICACIONES DEL SISTEMA ELECTORAL COMO PRETEXTO PARA SU CONEXION CON EL SISTEMA POLITICO: VARIANTES

La ubicación del sistema electoral español en los diversos métodos de clasificación no está exenta de problemas, como comprobaremos a continuación. Buena parte de dichos problemas nace justamente de la definición de los criterios empleados para establecer cada una de las clasificaciones, cuya aceptación es a menudo discutida por quienes se han ocupado del asunto.

La relativa abundancia de métodos para ordenar los diferentes sistemas podría simplificarse agrupando tales clasificaciones en cuatro capítulos principales (Steed, 1984).

1. *Clasificación según la fórmula*

Un primer y muy frecuente método de clasificación responde a una inspiración de carácter biologista, adoptando el esquema arborescente que desciende de géneros a especies, de especies a subespecies, etc. El criterio definidor de este método clasificatorio es fundamentalmente la fórmula electoral, entendida como procedimiento para la conversión de las preferencias agregadas de los electores en distribución de escaños entre candidaturas. Pero la aparente simplicidad de esta lógica de catalogación choca a menudo con la realidad de aquellos sistemas que emplean más de una fórmula y que obligan a la aparición de categorías «mixtas o híbridas» que rompen finalmente el esquema inicial.

Es frecuente, además, registrar errores en la catalogación de las fórmulas —criterio básico de este método de ordenación— por desconocimiento de su funcionamiento. Algunos de estos errores se reproducen por la cita en cascada de obras de referencia. Así ocurre con frecuencia en la descripción del sistema electoral de la RFA. Sin embargo, no es solamente el recurso a más de una fórmula lo que debilita este tipo de clasificación. El tratamiento

aislado de un solo elemento mutila de hecho el conocimiento de un mecanismo complejo en el que se combinan otros factores: número de distritos, número de escaños en disputa, asignación de los mismos a distritos, eventual fijación de barreras mínimas, etc.

Esta complejidad no escapa, lógicamente, a quienes optan por tal tipo de clasificación, que se ven obligados a romper a veces con la coherencia del criterio previo elegido para superar las dificultades de catalogación que resultan al considerar globalmente todo un sistema.

Así ocurre justamente con el caso español, al que su fórmula electoral predominante —Congreso de los Diputados, Asambleas de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y otros órganos de la Administración local— clasificaría de entrada entre las variantes proporcionalistas y, más precisamente, como del «género» proporcional, «especie» de la media más alta y «subespecie» D'Hondt.

Pero los efectos reales de la aplicación del sistema en la elección del Congreso de los Diputados, donde se produce una notable desviación de la proporcionalidad votos-escaños, provocan la desazón de los clasificadores, que se ven obligados a señalar esta «particularidad» del modelo proporcional español, tratándole en alguna ocasión como «semiproporcional» (!).

2. *Clasificación según el índice de proporcionalidad*

Así pues, la rigidez de la clasificación de inspiración naturalista ha llevado a la construcción de un segundo grupo de catalogaciones, basadas en escalas e índices, que permitirían en principio situar a los diferentes sistemas en un *continuum* definido cuantitativamente. Tal proceso clasificatorio tropieza también con dificultades derivadas de la definición de la magnitud que debe ser medida por las mencionadas escalas, así como del proceso de medición que debe ser llevado a cabo.

Respecto de la magnitud que la escala refleja, el debate entre quienes se han acercado al tema puede resumirse en los términos siguientes. Para unos, lo procedente es construir una escala que exprese valores de proporcionalidad, arrancando de un valor cero imaginario a un valor cien, como índice máximo de correspondencia entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura en liza. Para otros, lo significativo es construir un eje o escala de carácter bipolar que, arrancando de un cero imaginario en su punto medio, avance, respectivamente, hacia cotas de proporcionalidad o de —si se acepta la expresión— de «desproporcionalidad», situadas en cada uno de los extremos del eje o escala bipolar.

En ambos casos, la atención se dirige a los *efectos* del sistema electoral —es decir, a la proporción escaños-votos— y no a un elemento —la fórmula— como criterio ordenador. Pero unos y otros discrepan en el modo en que tales efectos deben ser comparados.

Para los partidarios de la escala unipolar, es factible insertar todos los sistemas electorales en un *continuum*, que arrancaría del proporcional «puro» —con una correspondencia exacta entre votos y escaños— e iría alejándose de este punto de origen a medida que los efectos de cada sistema se desviarán de aquella correspondencia exacta. Pero según los críticos de este esquema unipolar (Nohlen, 1983, pág. 99), esta aproximación acaba disolviendo la diferencia entre principios de representación e impide verificar el punto en que un sistema electoral acaba desvirtuando el principio de representación que formalmente lo preside. Sobre ello volveremos inmediatamente.

En uno y otro caso, parece relativamente clara la definición del polo o extremo de máxima proporcionalidad, ocupado por un sistema en el que se dé una absoluta correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños. Mayor dificultad presenta la delimitación del otro extremo de la escala, cuando se mide en términos de «mínima proporcionalidad» o de «mayoría extrema». Llevado al absurdo sería ocupado por aquel sistema en que un partido sin votos consiguiera escaños, convirtiendo este extremo en una hipótesis irreal. Para evitar esta reducción al absurdo, podría considerarse el sistema mayoritario de voto en bloque para el conjunto de la asamblea, consistente en atribuir todos los escaños al partido que consiga la mayoría —relativa— de los sufragios, dejando sin representación a todos los demás (Steed, 1984).

En la realidad, sin embargo, la mayor parte de los sistemas mayoritarios tienden a alejarse de tal hipótesis extrema y a situarse en zonas vecinas a las de los sistemas proporcionales, como si la proporcionalidad ejerciera —a pesar de todo— un cierto poder de atracción en cuanto índice clasificatorio dominante y de acuerdo con una escala unipolar.

3. *Aplicación empírica de índices de proporcionalidad*

Los trabajos empíricos sobre efectos de los sistemas electorales han optado operativamente por esta vía, aunque hayan elegido modos relativamente diversos de computar la diferente proporcionalidad de cada sistema (Lipjhardt, 1985). De tales escalas de construcción empírica se deduce, ante todo, que sistemas clasificados «biológicamente» como proporcionales se encuentran —en la escala— situados mucho más cerca de los mayoritarios que no de la mayor parte de los que utilizan fórmulas de representación proporcional.

El uso de la escala en este intento de clasificación cuantificada atiende de manera especial a una consecuencia del sistema electoral: la proporción entre votos y escaños, medida en base a la media de las desviaciones que presenta dicha desproporción en la aplicación histórica de cada sistema.

Con ello, se superan los inconvenientes de la clasificación compartimentada y, en algunos casos, incoherente que nos ofrece el criterio «biologista», fundado en un único componente del sistema electoral y, por tanto, ignorante del carácter complejo del mismo.

Este carácter complejo es el que recoge justamente la escala cuantitativa cuando fija su atención en el efecto producido por la operación conjunta de todo el sistema sobre la relación votos-escaños, con lo cual se hace factible la comparación de diversos sistemas y su eventual clasificación agrupándolos según su posición en la escala.

Puede ocurrir entonces —y de hecho ocurre— que sistemas clasificados como «proporcionales» en la primera aproximación se vean ahora colocados entre los definidos como mayoritarios, tal como señalábamos más arriba y como sucede concretamente con el caso español.

En efecto, en las cinco escalas que presenta Lipjhardt (1985) con arreglo a diferentes índices de proporcionalidad, llama la atención la posición del sistema que regula la elección de nuestro Congreso de los Diputados, puesto que en todas ellas se halla situado junto a —o, incluso, entre— los sistemas calificados como mayoritarios y a distancia considerable de la mayoría de los demás sistemas proporcionales.

A pesar de la crítica que tales índices pueda suscitar, me parece muy ilustrativo que todos ellos coincidan en situar el sistema electoral español en la zona o franja de los sistemas mayoritarios, compartiendo en este caso una misma conclusión y revelando la incoherencia entre su calificación teórica y su ubicación política efectiva.

Esta incoherencia ha de llevarnos también a situar la cuestión en otras dimensiones: la voluntad o pretensión política que subyace a la adopción de una determinada sistemática electoral, la configuración legal que adopta y los efectos que en la práctica produce. Del análisis conexo de todas ellas habrá que partir para un más completo conocimiento del tema, tal como veremos más adelante.

4. *Clasificación según combinación de elementos: influencia del elector y dimensión territorial*

Pero conviene ahora seguir con las variantes de clasificación que estamos revisando de manera sumaria. Hemos dicho que la clasificación según la

escala de la proporcionalidad fija su atención en uno de los efectos —tal vez uno de los políticamente más significativos— del funcionamiento del sistema, a saber: la relación votos-escaños. Otros intentos de clasificación pretenden ampliar la consideración de este único criterio a otros componentes del sistema.

Así, se hace hincapié en que los elementos generalmente considerados como definitorios —fórmula, distrito y barrera electoral— son sólo una parte de los que componen todo el sistema, omitiéndose otras variables del mismo, que en algunas enumeraciones llegan hasta quince (Lipjhardt, 1985). Al mismo tiempo, se dice con justeza que la atención a los efectos del sistema suele concentrarse tan sólo en uno de ellos —la ya comentada relación de proporcionalidad entre votos y escaños— y deja generalmente al margen otras consecuencias importantes que pueden relacionarse con el funcionamiento de las instituciones electorales.

Desde esta perspectiva, más ambiciosa por la amplitud con que aborda la caracterización de los sistemas electorales, la clasificación de los mismos se enriquece aunque no la simplifica.

En esta línea han sido puestos de manifiesto otros componentes mensurables y definitorios de los sistemas electorales tales como el grado de influencia del elector en la selección intrapartidaria de los elegidos y la dimensión territorial de la elección, que contiene a su vez la magnitud del distrito en cuanto a punto en que se da la asignación de escaños según votos obtenidos, y la magnitud del ámbito en que se produce la nominación de candidatos por cada partido. Así pues, la influencia intrapartidaria del elector y la dimensión territorial serían dos variables clave que, en una matriz, permitiría clasificar a los diferentes sistemas electorales hasta en veinte tipos ideales diferentes (Sartori, 1984; Steed, 1984).

Por lo que se refiere al grado de influencia del elector en la elección de los candidatos de cada partido, se distinguirá entre un máximo —voto singular transferible— y un mínimo —voto de lista cerrada y bloqueada—. Esta dimensión coincide, por conexión, con el grado de posibilidad dejada al elector de expresar preferencias para diversos partidos a un tiempo. Ambas variables rompen la dicotomía entre la fórmula mayoritaria-proporcional y amplían la noción de proporcionalidad electoral.

En cuanto a la dimensión territorial del sistema, se afirma que puede fácilmente subsumirse en ella la fórmula electoral, ya que para el resultado final de la elección acaba siendo determinante el elemento de base territorial o distrito anejo a cada una de las posibles fórmulas. Este elemento territorial incide en la proporcionalidad en dos puntos: a menor magnitud o número de escaños en disputa por distrito, menor proporcionalidad, y al mismo

tiempo, a mayor número de distritos en que se divida el ámbito de la elección, menor proporcionalidad.

La asociación, pues, del elemento territorial y del efecto sobre la relación votos-escaños llegaría a hacer innecesaria la consideración de la fórmula como factor clasificatorio de los sistemas electorales.

Añádase a ello que la barrera —otro de los elementos en ocasiones utilizado para la definición de los sistemas, aunque de difícil integración en las clasificaciones— es parcialmente incorporada a esta dimensión territorial, puesto que la magnitud del distrito produce, a medida que disminuye, más elevadas barreras «naturales» para el acceso al escaño de los pequeños partidos.

Finalmente, hemos de aludir a la dimensión territorial como punto de presentación de candidatos. La magnitud de las candidaturas —es decir, número de candidatos incorporados a cada una de ellas— viene condicionada lógicamente por un componente institucional. Se ha puesto de relieve que el proceso de designación de candidatos por la instancia correspondiente del partido es influido por el número de candidatos que cada formación debe proponer, puesto que a mayor número de ellos será posible y aun conveniente ofrecer una composición relativamente equilibrada —y, a su manera, proporcionalizadora— en cuanto a las características —sexo, edad, nivel social, profesión, etc.— de los designados para la candidatura.

La construcción de la matriz configurada por estas dos dimensiones —influencia del elector sobre la elección del candidato y ámbito de designación y votación— puede dar, como hemos dicho, hasta veinte tipos ideales. Si se contrastan tales tipos con una escala empírica de proporcionalidad, nos será dado comprobar que es posible establecer equivalencia entre tales tipos ideales y los tres grandes grupos tradicionales de otros métodos clasificatorios: sistemas proporcionales, sistemas «semiproportionales» y sistemas no proporcionales.

La posición del sistema español en esta línea de trabajo confirmaría lo que hemos visto en las anteriores propuestas de clasificación: el sistema electoral español se sitúa más cerca de los sistemas no proporcionales que de los proporcionales.

Esta tercera aproximación al intento clasificatorio, mediante la combinatoria de componentes diversos del sistema electoral, enriquece como hemos dicho la visión de los mismos y su impacto sobre el sistema político. Con todo, acaba conduciéndonos de nuevo al antagonismo tradicional-proporcionalidad-mayoría que, en cierto sentido, pretendía eludir.

5. *Clasificación según el principio político de representación:
mandato o similitud*

Por ello, conviene plantearse de nuevo la dicotomía tradicional, aunque partiendo de una perspectiva que no es ni la de la mera afirmación jurídico-constitucional ni la de la mecánica empírica de los efectos sobre la relación escaños-votos. Se trata de acudir —como hace Nohlen— a la decisión política previa a cualquier formulación legal —sea ésta de rango constitucional o de rango ordinario— referida a las instituciones electorales.

Tal decisión política previa, que resulta de unas condiciones políticas determinadas, no puede disociarse de la opción por alguna de las concepciones de democracia representativa que han sido incorporadas por el Estado liberal-democrático como alternativa a la pretensión de una democracia directa.

En forma sumaria y en primera aproximación, podemos adelantar que la noción de representación puede subrayar el aspecto decisional o el aspecto de similitud de características. En el primer caso, la relación representado-representante se expresa en el mandato para la acción que el representante recibe del representado. En el segundo caso, la relación se funda en el hecho de que representado y representante comparten características comunes que les colocan en términos de semejanza (Birch, 1972).

Cuando un sistema político democrático opta por privilegiar una u otra de las nociones de representación, lo hace como resultado de condiciones sociales y en momentos históricos determinados, acompañando en ocasiones tal decisión política con un debate ideológico, en el que los argumentos prescriptivos o normativos surgen en auxilio de las respectivas aspiraciones políticas de los contendientes.

Si establecemos una secuencia ideal, de esta decisión política básica sobre la noción de representación dominante dependerá, en último término, la composición de un determinado sistema electoral en el que la dosificación de elementos está encaminada a ajustar el resultado de su funcionamiento al tipo de representación política que se persigue.

De este planteamiento, que se esfuerza por resituar cada sistema electoral en su contexto, nace la convicción de que no es fácil abordar la clasificación de sistemas electorales prescindiendo del concepto de representación al cual, en principio, están destinados a servir. Es más, se afirmará que la más adecuada catalogación de los sistemas electorales es la que toma como criterio base el principio de representación, puesto que los criterios empleados en clasificaciones como las que acabamos de reseñar en último término no

adquieren sentido si no es en contacto con el mencionado principio de representación.

Podemos abordar, pues, ahora esta nueva sistemática, que atiende fundamentalmente al concepto de democracia representativa que se persigue, sea la que concibe la intervención popular por la vía electoral como método para imponer una determinada orientación de gobierno, sea la que percibe tal intervención popular como modo de expresión ajustada de los intereses y demandas sociales en toda su variedad. La primera corresponde, si recordamos lo que antes dijimos, a la representación fundada sobre la exigencia de una acción; la segunda se emparenta con la representación como comunidad de características (Nohlen, 1983, 1985; también Caciagli, 1980, pág. 508).

En los sistemas políticos inspirados en la representación-acción suele acudir —aunque no forzosamente— a técnicas (Nohlen dirá principio de decisión) mayoritarias: desigual valor de cada voto emitido según su destinatario, con tendencia deliberada a la fabricación artificial de mayorías. Por su parte, los sistemas políticos inspirados en la representación- semejanza acudirán generalmente a técnicas conocidas como proporcionalistas: igualdad en el valor del voto y composición de mayorías «naturales».

Esta correlación entre noción de representación y técnica de decisión electoral no es automática ni forzosa. Y aquí reside el interés de la cuestión para el caso del sistema electoral español que nos ocupa, como veremos inmediatamente.

Sentado, pues, un criterio de catalogación que arranca de una concepción global del sistema representativo, es posible ordenar los diversos sistemas electorales según respondan a uno u otro de los principios reseñados. Y ello con relativa independencia de los mecanismos o expedientes técnicos que incorporen para obtener los resultados apetecidos.

A este respecto, cabe recordar que —como dijimos más arriba— no existe asociación forzosa entre principio representativo y técnica electoral, puesto que es posible establecer combinaciones variadas. Así, por ejemplo, junto a la clara conexión entre el principio de representación y las fórmulas proporcionales en sistemas como el belga, el holandés o el italiano, sería posible encontrar la asociación de un sistema de mayoría relativa que, en un contexto de pluralidad religiosa, étnica o lingüística territorialmente definida, permitiera la presencia política de todas las minorías.

Por su parte, la relación entre principio de representación-decisión y el sufragio mayoritario se ha estabilizado en Gran Bretaña y países del área angloamericana. Pero al mismo tiempo se presentan asociaciones entre el principio de representación-acción y el uso de fórmulas proporcionales, cuando tales fórmulas vienen «corregidas» por la influencia de otros componen-

tes del sistema electoral. Baste el caso de Grecia, como ejemplo destacado de tal drástica «corrección».

¿Dónde queda —si seguimos en esta perspectiva— el sistema electoral español? La hipótesis de trabajo que pretendo probar es que, a pesar de recurrir a técnicas de carácter proporcional, el vigente sistema electoral español ahora consagrado en la Ley Orgánica se inspira en el principio de representación-decisión, que lo aproxima —o lo confunde— con los modelos conocidos como mayoritarios.

III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION-MANDATO

Decíamos que en el vigente sistema electoral español, la apelación a criterios proporcionalistas encubre a duras penas la vigencia de un principio político de representación-decisión. Para ponerlo de manifiesto se ha recurrido a menudo al examen sistemático de los demás componentes de la normativa electoral, señalando cómo una fórmula proporcionalista —la tantas veces invocada fórmula D'Hondt— queda neutralizada o deformada por la acción combinada de otros factores. Este análisis es bien conocido y, en su terreno, concluyente.

Quisiera, sin embargo, acudir en esta oportunidad a otro tipo de verificación que no se limita al tratamiento de los elementos estrictamente electorales y que, a mi juicio, revela, el substrato o principio político que —como decía— encubre a medias la contradicción.

La verificación que propongo se refiere a la dinámica institucional del sistema político en su conjunto, localizando algunos rasgos que expresan generalmente —en el análisis comparado— la opción por una determinada forma de democracia representativa.

1. *Representación-mandato y «política antagónica»*

Esta forma de democracia representativa —fundada en la idea de representación-acción más que en la de representación- semejanza— es la que, en la literatura política británica, ha sido calificada de *adversary politics*, y que podríamos traducir aquí como «política antagónica», para esquivar una traducción literal evocadora de otros tratamientos bien conocidos de la teoría de la política en la que se barajan categorías como las de enemigo o adversario (Finer, 1975). Se ha utilizado también la expresión «política de com-

petencia» como contrapuesta a la política de «acomodación» o compromiso (Lijphardt, 1968; Lehmbruch, 1976).

Esta «política antagónica» o *adversary politics* se basa en la convicción de que las cuestiones políticas son de más fácil solución si se plantean en término de dos —y sólo dos— alternativas en contraposición.

Si además cada alternativa descansa en un grupo diferenciado de líderes de la élite política, la «política antagónica» no es sólo un modo de concebir la relación política, sino también un mecanismo de elección-decisión (Johnson, Finer, 1975).

En este caso, la representación viene claramente entendida como un mandato para la acción en favor de una «política —una *issue*—, un programa o un equipo». Reforzada por la constitución de los partidos políticos organizados, la «política antagónica» se consolida como ejercicio de exclusión frente a la posibilidad de un ejercicio de combinación, compromiso o coalición.

La consecuencia electoral de esta dinámica es la interpretación del voto como una opción arbitral entre dos contendientes que se disputan el favor del juez popular, al modo de un juicio contradictorio entre litigantes que se desarrolla ante un tribunal o ante un jurado, acentuando entonces la influencia de aquellos factores de técnica electoral que puedan reforzar este planteamiento y dando lugar a los sistemas conocidos como mayoritarios.

Sobre la crítica que suscita esta concepción de la política no voy a extenderme aquí porque no es éste el objeto de esta intervención. Pero señalaré solamente cómo en la propia sociedad británica, donde el *adversary politics* tiene arraigada patente de legitimidad, se le acusa de favorecer la competición irresponsable, la formulación de promesas impracticables, la creación de conflictos aparentes, la exacerbación de los conflictos reales o la simplificación abusiva de los problemas sociopolíticos, agravada hoy por la influencia de los medios de masas.

A este catálogo de defectos puede lógicamente contraponerse un inventario de virtudes y, a su vez, contrastar uno y otro con los que ofrecen otros modos de entender la democracia representativa. Pero ya dije que mi intención no era plantear aquí este problema, sino demostrar que este modo de entender la democracia representativa —esta «política antagónica»— ha ido adquiriendo carta de naturaleza en la joven democracia española, por debajo de o a pesar de otros elementos de su entramado político-institucional.

2. *La «política antagónica» en el emergente sistema político español*

Para ello acudiré a fenómenos políticos que se desarrollan, sea en el plano estructural-institucional, sea en el plano de los comportamientos y procesos, en sistemas fundados en la «política antagónica» y que podemos identificar actualmente en nuestro sistema político (Parodi, 1983, 1985).

a) Empecemos por el plano estructural-institucional. El primer fenómeno afecta al sistema de partidos y especialmente al tipo de alianzas y fusiones que se producen en el mismo. La política antagónica favorece básicamente la alianza preelectoral, mientras que la política de compromiso provoca generalmente la alianza o coalición poselectoral. A pesar de algunas apariencias equívocas, la evolución del sistema de partidos en España revela este reflejo de concentración preelectoral y de rechazo de la alianza poselectoral.

Nadie ignora que el PSOE actual es resultado de la concentración progresiva de la llamada «familia socialista»: PSOE histórico, FPS, PSP, PSC, PSD, etc. La actual coalición conservadora es, asimismo, fruto de una amalgama: PUAP, PAP, PDL, PAR, UPN.

La trayectoria de la desaparecida UCD es ejemplar, tanto en el hecho de su nacimiento —también resultado de particular proceso de fusión— como en el hecho de que su desintegración no haya dado lugar a la existencia separada de sus componentes iniciales, al ser atraídos inmediatamente por otros núcleos de integración política.

Asimismo, el debilitamiento y la práctica desaparición de los extremos —en sentido relativo— del arco político debe achacarse en buena parte a la dinámica política que se impone en base a una política antagónica como la que hemos descrito. Y sólo los partidos de nacionalidad (CiU —ella misma una coalición— y PNV, sobre todo) resistirían, por razones diferentes, a dicha dinámica.

Estos procesos de integración —en formas orgánicas diferentes— equivalen a las alianzas preelectorales, que se contraponen a los acuerdos poselectorales, generalmente no anunciados por sus protagonistas hasta conocer los resultados electorales. En el terreno de nuestra política del día, quiero hacer notar a este respecto el hecho de que quienes combaten en principio este modelo de democracia «antagónica» y apuestan por «operaciones de centro» son justamente quienes —por definición— se niegan a anunciar previamente cuáles pueden ser sus posibles compañeros de alianza poselectoral, puesto que su estrategia se basa en una visión de la representación distinta de la representación-decisión.

b) Un segundo indicio que permite descubrir en nuestro sistema político la prevalencia de la «política antagonica» nos viene dado por la progresiva tendencia a definir clara y tajantemente la divisoria entre «mayoría» y «oposición», a las que se pretende circunscribir de manera precisa, sin que haya lugar para zonas de indefinición o territorios compartidos. Convertir la oposición de un derecho que es propio de todo sistema liberal-democrático en una institución más o menos formalizada representa un paso fundamental en dirección hacia esta «política antagonica», en la que es necesario investir, solemne y paralelamente, a los dos antagonistas del juego. Tal institucionalización, según los casos, se expresa en diferentes planos: retórico, protocolario, orgánico o incluso económico-material, a través de los que va conformándose el juego de contrastes y alternativas mecánicas que constituyen el meollo de esta dinámica (Ionesco-Madariaga, 1972).

c) Como tercer exponente de esta dinámica representativa se señala también el predominio de gobiernos de legislatura, es decir, de ejecutivos que prolongan su existencia a lo largo de todo un mandato parlamentario, sea éste de duración normal o de duración abreviada por efecto de una disolución anticipada. Amparado en mayoría relativamente sólida —sea monocolor, sea de coalición—, la duración de un gobierno se acompasa a la de la representación elegida allí donde se establece una relación entre elección y mandato para la acción. En la reciente historia parlamentaria española es arriesgado todavía extraer consecuencias, pero es posible constatar que —salvo las remodelaciones en el seno de un mismo partido, UCD— el cambio de gobierno en la segunda legislatura se debió a la dimisión del presidente Suárez por crisis interna de su propia formación política y no por modificación de factores políticos externos a la misma (Colliard, 1981).

d) Un cuarto indicio de la dinámica de antagonismo político suele localizarse en la repercusión que esta construcción bipolar tiene en otros ámbitos institucionales, sean de carácter territorial, sean de carácter funcional. Las administraciones territoriales, en primer término, suelen contemplar la aparición del régimen de alternancia antagonica más por inducción de un fenómeno del sistema político general que no por razones propias del mismo ámbito local en que se produce. También aquí la historia de la democracia española es excesivamente breve. Pero no es difícil vislumbrar —sea en el ámbito municipal, sea en el ámbito autonómico— el peso del modelo de contraste más que del de combinación o coalición, que respondería mejor, a veces, a un funcionamiento más abiertamente proporcional de los mecanismos electorales.

e) Si atendemos ahora a otros órganos e instituciones del Estado, tampoco cuesta percibir signos o síntomas de alineamiento bipolar, aunque a

veces pudieran ser más «efecto óptico» padecido por el espectador —por ejemplo, analistas o informadores políticos— que elementos de la realidad. La distribución de puestos en órganos colegiados de carácter muy diverso (como pueden ser Tribunal Constitucional, Consejo Supremo del Poder Judicial, Consejo de Radio Televisión Española, Tribunal de Cuentas) y las decisiones tomadas por los mismos empiezan a ser analizadas en términos de afinidad-contraste con la dialéctica mayoría-oposición, y no de acuerdo con la *lottizzazione*, *verzuijing* u otras estructuras consociativas que generan sistemas políticos inspirados en el principio de la representación- semejanza y no el de la representación-mandato.

Para algunas de estas instancias de poder empieza a dibujarse más una dinámica de «ocupación» o «anexión» que no una tendencia al reparto o a la distribución de influencias. Pienso, por ejemplo, en el panorama que ofrece la realidad española desde 1977 en lo que respecta a la radiotelevisión estatal y autonómica o a la empresa pública, en comparación con situaciones de otra parte tan distantes entre sí como podrían ser la italiana o la holandesa

Para algunos, la diferencia afecta no sólo a instituciones específicamente políticas, sino también a grupos de representación de intereses que empiezan a identificarse por su aproximación a uno de los dos componentes del binomio «mayoría-oposición», engendrando en algún caso una dinámica de desdoblamiento de tales grupos de interés, en lugar de una dinámica de concentración en medios profesionales y corporativos: enseñanza, medicina, agricultura, medios de comunicación de masas, magistratura, función pública, etc. Este proceso queda, sin embargo, atenuado en el caso español. Pero no tanto por una resistencia a esta dinámica de desdoblamiento como por la intrínseca debilidad de muchas de nuestras organizaciones de intereses.

Si pasamos ahora al examen de comportamientos y procesos, podemos apuntar algunas características provocadas por la «política antagonica» en lo que concierne al comportamiento electoral y a la selección del personal político.

a) Respecto del comportamiento electoral, es característico de la política antagonica fomentar motivaciones de voto en las que cuenta tanto la función de veto (excluir a una de las alternativas) como la de voto útil (que, en última instancia, equivale también a una exclusión, en este caso, de posibilidades electorales afines que no cuentan en la percepción del elector con expectativas suficientes de constituir una mayoría).

La simplificación de opciones que esta dinámica provoca acaba, a su vez, reforzando el enquistamiento de dos opciones alternativas que se presentan como antagonistas ante el arbitraje del elector, cerrando, en algún modo, el

círculo y reforzando la espiral que construyen complementariamente una determinada concepción de la representación democrática, un esquema simplificado de ofertas partidistas con tendencia a la bipolarización y, finalmente, un comportamiento electoral que encajaría más en el esquema interpretativo —con todas las reservas— del *rational vote* que no en el de la identificación o afinidad partidaria.

b) Como segundo fenómeno en el campo del comportamiento, suele atribuirse a la política antagónica una reducción en la representatividad de las élites seleccionadas. La representación-semejanza permitiría, en cambio, una mayor representatividad —aunque fuera simbólica— de las diversas categorías sociales en la formación de las élites, que aparecerían como una muestra de las diversas categorías en que la población puede clasificarse: sexo, edad, religión, posición profesional, clase social, etc.

Ello se explica en función de la capacidad reduccionista y simplificadora del principio de representación-mandato para la acción frente a la necesidad de la representación-semejanza de facilitar el reconocimiento simbólico de los diversos colectivos de electores en sus dirigentes y elegidos.

A modo de ejemplo se ha estudiado —por su mayor facilidad para la identificación— el porcentaje de mujeres que ocupan puestos de elección —parlamentaria, en este caso— según se recurra a la elección de inspiración mayoritaria o a la elección proporcional. Las cifras correspondientes a la primera —mayoritaria— son claramente inferiores a la segunda en proporción aproximada de tres a uno (Bogdanor, 1984, págs. 112 y sigs.).

Nótese, sin embargo, que la representatividad no es, en ninguno de los dos casos, adecuada a la composición efectiva de la población, puesto que determinadas categorías siguen sobrerrepresentadas mientras que otras son subrepresentadas.

La diferencia estriba, pues, en una reducción de la falta de representatividad —en este orden— de la misma democracia representativa.

De atender a este índice parcial, España se alinea también claramente con los países de sistema electoral mayoritario inspirado en el principio de representación-decisión y se aleja de los que cuentan con la representación proporcionalista.

IV. LA AFIRMACION CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD ELECTORAL Y LA DINAMICA ANTAGONICA DEL SISTEMA POLITICO

Llegados a este punto, y para concluir, me parece posible formular dos consideraciones. La primera, en un terreno más académico, concierne a la

catalogación del sistema electoral español, que, a mi juicio, difícilmente podrá seguir siendo asociado a los sistemas denominados proporcionalistas a la vista de los datos aportados.

La segunda consideración se mueve en un plano jurídico-político y se refiere a la congruencia existente entre las dimensiones en que se mueve el sistema electoral español, y que pueden sintetizarse del modo siguiente:

1) La existencia de una dinámica político-institucional propia de sistemas políticos de modelo antagonico.

2) La instrumentación técnico-electoral de orientación mayoritaria que posibilita y refuerza aquella dinámica, y

3) La persistencia de una afirmación constitucional —en el artículo 68— de una elección con arreglo a criterios de representación proporcional.

Es posible, digo, preguntarse en qué medida existe disonancia o contradicción entre estos elementos que sitúan el sistema electoral en el conjunto del sistema político y que afectan, respectivamente, al plano de los comportamientos, al plano de la regulación normativa del proceso electoral y al plano de una decisión política primera o fundante inserta en la Constitución.

1. *De la proporcionalidad afirmada al antagonismo: evolución desde 1976-1977*

Por lo que hace a la relación entre dinámica política y regulación normativa del proceso electoral, puede afirmarse que han evolucionado acompasadamente, reforzándose recíprocamente y marcando una orientación «antagónica», en el plano político general, y mayoritaria, en el plano electoral.

Esta evolución adquiere perfiles claros desde que el PSOE, abandonando posiciones políticas y electorales iniciales, aceptara primero y defendiera más adelante los presupuestos que había combatido cuando eran propugnados por la derecha política aliancista y ucedista.

A mi juicio, desde el arranque del sistema político representativo las fuerzas sociopolíticas dominantes aspiraron a la configuración de una democracia presidida por el principio de la representación-mandato para la acción, considerado como simplificador de la conflictividad social, reductor del pluralismo partidista y fabricante de estables mayorías artificiales. Su análisis de la sociedad española y de su propia capacidad para organizarse políticamente les hacía creer que tal principio —y su correspondiente instrumentación— servía mejor a sus pretensiones de conservar su larga hegemonía.

La oposición democrática de entonces, en cambio, predicaba la adopción de un sistema político, regido por el principio de representación-semejanza

social, que acogiera en la medida de lo posible y practicara la diversidad de intereses sociales, nacionales y políticos, que debían expresarse en un moderado pluripartidismo y coordinarse por mecanismos de coalición y compromiso. Además de las prácticas de consenso que propugnaba, entendía que un sistema electoral de orientación proporcionalista se compaginaba adecuadamente con sus posibilidades políticas y también con la conveniencia de la sociedad española en su conjunto.

El sistema electoral de 1977 quedó directamente condicionado por esta contraposición, al derivar —como es sabido— de la Ley para la Reforma Política de 1976 aprobada por las últimas Cortes franquistas. De poco sirvieron las propuestas que la oposición democrática —representada entonces en la llamada comisión de los diez— sometió al primer Gobierno Suárez. Tales propuestas fueron cortésmente recibidas pero —en lo sustancial— diligentemente archivadas, porque la inclusión en el Decreto-Ley de 1977 de dispositivos propios de los esquemas proporcionalistas se diluía en un producto final que los desfiguraba en la elección del Congreso y los negaba de raíz —amparándose en la Ley para la Reforma Política— en la elección del Senado (Vallès, 1981).

Esta contradicción original entre el principio de representación dominante y una técnica electoral con algunos toques proporcionalistas fue admitida resignadamente por la oposición de entonces como uno de los costes de transición.

Pero esta admisión a regañadientes se convirtió en aceptación cómplice cuando el debate constituyente dio como resultado la tajante ratificación del sistema de 1977 en sus componentes esenciales. El principal partido de la oposición de la época —el PSOE— acabó plegándose a las posiciones de UCD y abandonó sus pretensiones iniciales de posibilitar un ajuste de la afirmación del principio político de representación a la instrumentación concreta del sistema electoral. El reciente debate sobre la Ley Orgánica de Régimen Electoral General significa, a este respecto, la confirmación de una evolución (Caciagli, 1980).

2. Elementos para una controversia jurídico-constitucional sobre proporcionalidad

Llegados, pues, a un punto en que coinciden dinámica política y regulación electoral, cabe formular una segunda consideración respecto de la congruencia entre la formulación constitucional del artículo 68 y la traducción que de la misma se ha hecho mediante aquella práctica política y el correspondiente desarrollo legislativo.

La duda sobre la existencia o no de tal congruencia dependerá de la interpretación que se dé a la expresión «criterios de representación proporcional» que contiene el mencionado artículo 68.3.

¿Qué contenido cabe dar a la fórmula constitucional? A grandes rasgos, y utilizando categorías a las que nos hemos referido más arriba, caben dos posibilidades.

La primera consiste en atribuir a la mención constitucional de la «representación proporcional» el sentido de una decisión fundamental sobre qué principio de democracia representativa pretende ponerse en marcha. En tal caso, la alusión a la representación proporcional —que también se da en otros textos constitucionales contemporáneos— debería concretarse en aquella representación democrática que tiende a la presencia política del más amplio abanico de intereses y opiniones que se manifiestan en la comunidad, como posibilidad de establecer transacciones y elaborar pactos de la mayor amplitud posible a la hora de determinar la acción política.

Entender la referencia constitucional de este modo puede ampararse, en primer lugar, en la afirmación del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.º), reiterada instrumentalmente al tratar de los partidos (art. 6.º).

El pluralismo político como valor quedaría menoscabado por la acción de procedimientos representativos que fomenten o faciliten la reducción simplificadora de la riqueza y variedad de expresiones políticas de una comunidad.

En segundo término, tal interpretación puede tomar pie en la afirmación de igualdad de voto del propio artículo 68.1, que no sólo debe leerse como una prohibición del voto plural, sino como una afirmación de la igualdad en el valor o en la influencia de cada sufragio en la determinación de la elección, excluyendo la posibilidad de manipulación sobre el efecto de los mismos mediante el recurso a otros factores o componentes del instrumental electoral. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania en algún caso (Stein, 1973).

Así pues, si la «representación proporcional» que prescribe la Constitución es entendida como principio político que apunta a definir un determinado tipo de democracia representativa, habría que convenir en la existencia de una discordancia entre tal prescripción y el plano de la práctica y la legalidad electoral, dando alguna base para exigir el respeto a la previsión constitucional y corregir el rumbo desviado que fomentan las normas de desarrollo de la misma.

De no producirse tal reivindicación habrá que deducir la existencia de una interpretación sobrevenida —de una nueva lectura— ampliamente acep-

tada de lo que, en origen, pudo haber sido decisión política sobre la democracia representativa y queda hoy reducido a alusión a mecanismos operativos para traducir preferencias políticas en atribución de escaños, al margen y con independencia de una previa definición de modelo político.

Transformado, por tanto, el contenido atribuido a la fórmula constitucional y admitido generalmente este nuevo contenido, deberíamos señalar la aparición de una «mutación» en el entramado de decisiones políticas originales que toman forma en nuestro código fundamental.

Sin embargo, esta especulación sobre inconstitucionalidad manifiesta o mutación tolcrada quedaría desprovista de sentido si se opta por dar a la alusión constitucional sobre la representación proporcional un alcance mucho más modesto ya desde su misma inclusión en el texto de la Constitución.

En efecto, de entenderse que tal alusión no fue nunca más allá de la referencia a una técnica específica de cálculo electoral, sin definir el tipo de democracia representativa que se pretendía, la práctica política y la normativa electoral habrían avanzado hacia una de tantas posibilidades ofrecidas, incluidas aquellas que se orientan en dirección mayoritaria como la que instrumenta legal y prácticamente nuestro actual sistema electoral.

Así pues, y sea cual fuere la respuesta que nos merezca la pregunta planteada, tendremos que recurrir en todo caso al auxilio de los conceptos elaborados desde la ciencia política cuando contrasta tipos elaborados desde la teoría con su aplicación a realidades históricas concretas. En esta ocasión, la reflexión sobre los principios de representación o tipos de democracia representativa, por un lado, y sobre las técnicas combinadas en los respectivos sistemas electorales, por otro, determinarán en último término si cabe discutir la constitucionalidad de la presente normativa electoral, si hay que incluirla entre los supuestos de transformación de hecho o mutación que registra la historia de las constituciones o si hay que optar por reconocer su fidelidad entera, original e incontestable a la voluntad inicial del constituyente.

Tal vez pueda justificar ahora el —a primera vista— prolijo examen de las diferentes formas de catalogación de los sistemas electorales, puesto que —sin adentrarse mínimamente en el esfuerzo que en ellos se contiene por elaborar tipos conceptuales a partir de la realidad y la práctica histórica— sería difícil abordar y dilucidar adecuadamente la cuestión planteada en el plano jurídico-constitucional.

V. APOSTILLA: EL ANALISIS DEL SISTEMA ELECTORAL
 COMO OTRO PUNTO DE ENCUENTRO OBLIGADO
 PARA DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLITICA

Decía Bryce y recoge García Pelayo que «el jurista constitucional, si quiere comprender su materia y tratarla fértilmente, ha de ser tan historiador como jurista. Las fórmulas e instituciones legales (del jurista) no pertenecen —añadía— a la esfera de la teoría abstracta, sino al mundo fáctico concreto» (2).

Un mundo fáctico al que nos aproximamos, ciertamente, por la vía del conocimiento histórico, pero también por el del conocimiento económico —como hizo el propio Bryce— o por el del conocimiento que nos ofrecen las categorías de la ciencia política.*

Somos bastantes quienes nos reconocemos en esta aproximación, y el análisis del sistema electoral brinda, a mi juicio, una excelente oportunidad para corroborar la convicción de que la asociación de Ciencia Política y Derecho Constitucional —más allá de una organización más o menos gremial— representa un fértil acoplamiento científico que tiene asegurado su futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BIRCH, A. H.: *Representation*, Londres, 1972.
- BOGDANOR, Vernon: *What is Proportional Representation?*, Oxford, 1984.
- CACIAGLI, Mario: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en GARCÍA DE ENTERRÍA y PREDIERI: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, págs. 505-551.
- CARRERAS, F., y VALLÈS, J. M.: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, 1977.
- COLLIARD, Jean-Claude: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, 1981.
- FINER, S. E.: *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, 1975.
- IONESCU, Ghita, y MADARIAGA, Isabel de: *Opposition*, Middlesex, UK, 1972.
- JOHNSON, Nevil: «Adversary Politics and Electoral Reform: Need We be Afraid?», en FINER, S. E. (ed.): *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, 1975.
- LEHMBRUCH, Gerhard: *Parteienwettbewerb im Bundestaat*, Stuttgart, 1976.
- LIJPHARDT, Arend: «The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey», en *Electoral Studies*, vol. 4, núm. 1, abril 1985, págs. 3-14.

(2) J. BRYCE: «The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions», en *Studies in History and Jurisprudence*, tomo I, Oxford, 1901, pág. 258. Citado por M. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, páginas 132-133.

- LIJPHARDT, Arend: *The Politics of Accomodation*, Berkeley, 1968.
- LIJPHARDT, Arend, y GONFMAN, Bernard (eds.): *Choosing in Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, 1984.
- NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1983.
- NOHLEN, Dieter: «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42 (nueva época), noviembre-diciembre 1984, págs. 7-31.
- PARODI, Jean-Luc: «La représentation proportionnelle et le système institutionnel», en *Pouvoirs*, núm. 32, 1985, págs. 43-49.
- PARODI, Jean-Luc: «La Cinquième République a l'épreuve de la proportionnelle. Essai de prospective institutionnelle», en *Revue Française de Science Politique*, núm. 6, volumen 33, 1983, págs. 987-1008.
- SARTORI, Giovanni: «Le 'leggi' sulla influenza dei sistemi elettorali», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, 1984, págs. 3-40.
- STEED, Michael: *Thoughts on Classifying, Defining and Measuring Electoral Systems*, Paper prepared for ECPR Joint Sessions of Workshops, Salzburg, 1984.
- STEIN, Eckehart: *Derecho Político*, Madrid, 1973.
- VALLÈS, Josep M.: «Les Eleccions del 1977 a Catalunya. Introducció», págs. 13-29, en *Estudis Electorales*, 2, Barcelona, 1981.