

Lectura 4. Las reglas de juego de la democracia española

Sven Wynants

P09/74559/00394



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

Introducción	5
Objetivos	7
1. España como monarquía parlamentaria	9
1.1. La monarquía parlamentaria ante otras formas de gobierno	9
1.1.1. Los sistemas presidenciales	9
1.1.2. Los sistemas parlamentarios	10
1.1.3. Sistemas presidenciales ante sistemas parlamentarios ...	10
1.2. España como una monarquía parlamentaria	11
1.2.1. La Corona	12
1.2.2. Las Cortes Generales	13
1.2.3. El Gobierno	18
1.3. La crisis de identidad del Parlamento	20
1.4. El debate sobre la reforma del Senado	23
2. El sistema electoral español: entre la gobernabilidad y la proporcionalidad	25
2.1. Los elementos constitutivos de un sistema electoral	25
2.1.1. La magnitud de la circunscripción electoral	25
2.1.2. La forma de candidatura y la forma de votación	26
2.1.3. La barrera legal	28
2.1.4. La fórmula electoral	28
2.2. El sistema electoral español	31
2.2.1. Las bases normativas del sistema electoral español actual	31
2.2.2. Los elementos del sistema electoral español	32
2.3. Los efectos del sistema electoral español: un sistema proporcional con efectos mayoritarios y un sesgo conservador	34
2.4. El debate actual sobre la reforma del sistema electoral vigente	38
3. España como un estado compuesto	41
3.1. El estado unitario ante el estado compuesto	41
3.1.1. El estado unitario	41
3.1.2. El estado compuesto	42
3.1.3. Tipología de los estados compuestos	42
3.2. El estado de las autonomías: características principales y funcionamiento	44
3.2.1. El estado compuesto según la Constitución	46

3.3. España y el debate sobre la articulación de su carácter plurinacional	53
Resumen	56
Ejercicios de autoevaluación	57
Solucionario	58
Glosario	59
Bibliografía	60

Introducción

En esta lectura analizaremos las reglas de juego que configuran el marco de incentivos (positivos y negativos) por el que se rigen e interrelacionan los principales actores políticos del sistema político español.

En un primer apartado estudiaremos la forma de gobierno aprobada por la Constitución española. Es decir, examinaremos el tipo de relaciones que mantienen el poder legislativo y ejecutivo. Con este objetivo, diferenciaremos entre los sistemas presidenciales y los sistemas parlamentarios. Con la aprobación de la nueva Constitución, España se convirtió en una monarquía parlamentaria, al igual que otras monarquías parlamentarias europeas, como por ejemplo las de Bélgica, Suecia y Holanda. Posteriormente, consideraremos las funciones de los actores principales (Parlamento, Gobierno, Corona) en la monarquía parlamentaria española y discutiremos algunas de las características de la crisis actual del Parlamento.

El segundo apartado analiza los diferentes componentes del sistema electoral, como son la circunscripción electoral, la barrera legal, las diferentes modalidades de voto y la fórmula electoral. Una vez explicados estos conceptos, pasaremos a estudiar el sistema electoral español. Como veremos, la Constitución española y la ley posterior sobre el régimen electoral introdujeron –al menos formalmente– un sistema electoral proporcional en España. Se puede destacar que la decisión de un sistema electoral no es ninguna decisión políticamente neutral y que puede cambiar mucho las posibilidades electorales de algunas fuerzas políticas. Además, no es suficiente con estudiar el sistema electoral desde una óptica formal, sino que también se deben analizar sus efectos sobre la vida política. En el caso español subrayaremos que el sistema electoral proporcional tiende a producir unos efectos más bien mayoritarios y no proporcionales tal como se podría esperar.

En el tercer y último apartado profundizaremos en la forma de estado, entendida como el tipo de relaciones que mantiene el Estado con su territorio y su población. Primero, distinguiremos dos modelos de forma de estado muy diferentes: los estados unitarios y los estados compuestos. A pesar de la poca claridad al respecto, la Constitución española posibilitó la configuración de algún tipo de estado compuesto, en el que coexistirían diferentes niveles de gobierno, cada uno dotado con su propio parlamento y gobierno, es decir, con una cierta autonomía política. Así, pues, analizaremos la estructura y las características del Estado de las Autonomías, tal como fue concebido en la Constitución.

En la última parte de cada apartado se ofrece una visión general de algunos de los debates más actuales sobre la organización politicoinstitucional en los círculos no sólo académicos sino también políticos. Se trata de los debates sobre los siguientes temas: 1) la reforma del Senado; 2) la reforma del sistema electoral, y finalmente 3) la reforma del Estado de las Autonomías.

Objetivos

Con el estudio de este módulo se alcanzarán los siguientes objetivos:

1. Saber diferenciar entre el presidencialismo y el parlamentarismo como principales formas de gobierno.
2. Conocer las instituciones principales, las características y el funcionamiento de la monarquía parlamentaria española.
3. Analizar los componentes principales de los sistemas electorales.
4. Conocer las características principales del sistema electoral español y su incidencia en la vida política.
5. Saber diferenciar entre los estados unitarios y los estados compuestos como formas de estado.
6. Conocer las instituciones principales, características y funcionamiento del Estado de las Autonomías.
7. Presentar algunos de los debates actuales sobre la organización politicoinstitucional en España, como son los siguientes: a) la reforma del Senado; b) la reforma del sistema electoral; c) la reforma del Estado de las Autonomías.

1. España como monarquía parlamentaria

1.1. La monarquía parlamentaria ante otras formas de gobierno

Como **forma de gobierno** se entiende el tipo de relaciones que mantienen los diferentes poderes y las instituciones principales del Estado.

Con respecto a las formas de gobierno, la ciencia política suele distinguir entre **sistemas presidenciales** y **sistemas parlamentarios**. Mientras que en el primer modelo, el poder legislativo y el poder ejecutivo mantienen una demarcación relativamente rígida, en el caso de los sistemas parlamentarios se habla de una colaboración de poderes.

1.1.1. Los sistemas presidenciales

La creación de Estados Unidos en el siglo XVIII no sólo significó una nueva forma de estado (el estado federal), sino también una nueva forma de gobierno.

Ante las monarquías europeas, la mayoría todavía de corte absolutista y caracterizada por un alto nivel de concentración de poderes, los fundadores de Estados Unidos optaron por un **sistema presidencial**, caracterizado por una separación rígida de los poderes ejecutivos y legislativos con el objetivo de evitar una posible "tiranía de la mayoría".

Desde el punto de vista conceptual, las tres características principales del sistema presidencial son las siguientes:

- Ambos poderes, el ejecutivo y el legislativo, son elegidos de manera directa por el electorado. Es decir, que tanto el presidente, que al mismo tiempo es jefe de Estado y del ejecutivo (gobierno monista), como el parlamento disfrutan de legitimidad popular.
- El presidente puede elegir de una manera autónoma a sus propios ministros, sin que éstos necesiten obtener la aprobación del parlamento. En cuanto a su funcionamiento, el ejecutivo no funciona como un órgano colectivo, sino que el presidente es su fuerza centrípeta.

- Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son muy débiles. Aparte de que el Gobierno no necesita obtener el del parlamento para su investidura, este último tampoco dispone de ningún mecanismo institucional para provocar la dimisión del Gobierno (excepto en el caso del complicado procedimiento del juicio político al presidente (*impeachment*)). El Gobierno, por su parte, tampoco puede disolver el Parlamento.

Sistemas presidenciales

El caso de Estados Unidos es el ejemplo clásico de un sistema presidencial. Otros ejemplos serían el de Brasil, Argentina y Chile.

1.1.2. Los sistemas parlamentarios

Los sistemas parlamentarios encuentran su referencia histórica en el caso de Inglaterra.

Aunque el sistema parlamentario ha pasado por varias etapas sucesivas, **las relaciones mantenidas entre el poder legislativo y el poder ejecutivo son más bien de colaboración y no de separación rígida** (Molas, 1998, pág. 111-119).

Las tres características principales de un sistema parlamentario son las siguientes:

- Sólo hay un proceso electoral por medio del cual se eligen los representantes al Parlamento.
- En cambio, el Gobierno no es elegido de una manera directa, sino que procede del Parlamento y necesita la aprobación de éste para su investidura. Por otra parte, el Gobierno también tiene el derecho de disolver aquél.
- Otra diferencia con respecto al sistema presidencial es que los lugares de jefe del ejecutivo y de jefe de Estado no pueden ser ocupados por la misma persona. La posición del jefe de Estado puede corresponder a un monarca (**monarquía parlamentaria**) o a un presidente (**república parlamentaria**), este último elegido de una manera directa por el electorado, o de una manera indirecta el Parlamento, junto con personalidades convocadas para este fin.

Monarquía parlamentaria

Suecia, Bélgica y Gran Bretaña constituyen algunos ejemplos de monarquía parlamentaria. Alemania e Italia, por ejemplo, son repúblicas parlamentarias en las que el presidente es elegido de una manera indirecta; en cambio, Austria e Irlanda son repúblicas, también parlamentarias, con un presidente elegido por el electorado.

1.1.3. Sistemas presidenciales ante sistemas parlamentarios

Uno de los temas de debate actual en la ciencia política gira en torno a los pros y contras de las formas de gobierno de carácter presidencial y parlamentario y su contribución al desarrollo democrático.

Los partidarios de los sistemas presidenciales destacan como su principal virtud la legitimidad dual (en función de su elección por separado) sobre la que se articula un sistema de *checks and balances*, principalmente entre el poder legislativo y ejecutivo, con el objetivo de evitar un claro predominio de cualquiera de los poderes mencionados. Las voces más críticas, en cambio, argumentan que no nos hemos de detener sólo en un análisis formal y constitucional de las relaciones entre los dos poderes, sino que también debemos tener en cuenta ciertos aspectos de la realidad política subyacente –como, por ejemplo, el grado de fragmentación y polarización en el congreso, la cohesión interna de los partidos y el color político de los partidos que configuren el poder ejecutivo y legislativo– para valorar adecuadamente el rendimiento de los mecanismos de control del poder en los sistemas presidenciales.

Este debate toma especial relevancia en el caso de América Latina, donde el presidencialismo a menudo es sinónimo de inestabilidad política e institucional. Según los detractores del presidencialismo como forma de gobierno, éste es especialmente inadecuado en el caso de América Latina por una doble razón. En primer lugar, en tiempo de crisis, los ciudadanos suelen considerar al presidente como el máximo responsable político y el único jefe visible. Es decir, los errores de gobierno se convierten en errores del presidente y presiones a favor de su marcha (problema del poder en la figura del presidente). En segundo lugar, paradójicamente, los presidentes latinoamericanos son relativamente débiles y suelen tener dificultades para generar mayorías de gobierno a causa de la fragmentación política dentro del mismo partido del presidente (partidos poco cohesionados) y a causa del hecho de que su partido no cuenta con una mayoría (estable) en el Parlamento. En consecuencia, esta doble fragmentación política puede comportar un alto grado de ingobernabilidad y de políticas públicas de baja calidad y muy alejadas de un interés general, ya que sólo se podrá llegar a acuerdos de mínimos (que buscan satisfacer los intereses particulares) y en algunos casos aún peor, a un simple reparto de cargos públicos (Valenzuela, 2004).

Finalmente, también hay estudios que demuestran que el simple diseño constitucional no afecta al grado de estabilidad y desarrollo de la democracia, sino que son los intereses subyacentes, como la distribución de la riqueza y la fragmentación étnica, los que ayudan a explicar el éxito o fracaso del diseño institucional. Concretamente, cuanto más heterogeneidad de intereses, más probabilidad de fracaso de las reglas institucionales en el mantenimiento de la democracia, tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios (Adserà y Boix, 2004).

1.2. España como una monarquía parlamentaria

El primer artículo de la Constitución española declara lo siguiente: "La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria".

Las instituciones principales de la monarquía parlamentaria española son las siguientes:

- 1) la Corona,
- 2) las Cortes Generales y
- 3) el Gobierno.

1.2.1. La Corona

Como indica la Constitución, el rey es el jefe de Estado.

A diferencia de otras monarquías parlamentarias, el rey español no forma parte del poder ejecutivo junto con el Gobierno. Es más, las atribuciones de la Corona deben ser consideradas como las de un órgano situado fuera del proceso político (Molas, 1998, pág. 19). Obviamente, esto no significa que el rey no tenga ninguna influencia en la vida política. De hecho, conviene destacar las siguientes **cuatro funciones de la Corona española** dentro de la vida política española:

- **Función simbólica:** el rey simboliza la unidad y la permanencia de España.
- **Función moderadora:** ya que la posición del rey no depende del voto popular, no está sometido a las mismas presiones electorales que el Parlamento o el Gobierno.
- **Función arbitral:** el rey se sitúa por encima de las fuerzas políticas y no está vinculado a ninguna ideología.
- **Función representativa:** el rey es el más alto representante de España en las relaciones internacionales.

Según la Constitución, el rey sólo puede ejercer aquellas funciones que la Constitución le ha atribuido explícitamente; entre otras, podríamos destacar las siguientes: la de sancionar y promulgar las leyes, la de convocar y disolver las Cortes Generales, la de proponer y nombrar al candidato a presidente del Gobierno, la de ser el mando supremo de las Fuerzas Armadas, la de declarar la guerra y la paz, etc.

Además, es importante destacar que las decisiones del rey siempre deben ser ratificadas por el presidente del Gobierno y, si es necesario, algún miembro del mismo, lo que implica que éstos serán responsables de sus decisiones, ya que

"La persona del Rey de España es inviolable y no está sujeta a responsabilidad" (artículo 56.3). Esto nos lleva a la conclusión de que el rey reina, pero no gobierna.

A causa de su actualidad política en el momento de escribir este capítulo, vale la pena detenernos en la manera en que la Constitución regula la sucesión del rey Juan Carlos y la posibilidad de su reforma en un futuro próximo. Tal como indica el artículo 57.1 de la Constitución "la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica". En cuanto al orden de sucesión, el mismo artículo establece que "la sucesión al trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, y será preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el hombre a la mujer, y en el mismo sexo, la persona mayor a la menor". Este principio de prioridad del hombre en la sucesión al trono, basado en la ley sálica, se remonta históricamente al rey Felipe V. Éste quería impedir que la casa real de Habsburgo pudiera recuperar la Corona española mediante la línea dinástica femenina. Como consecuencia de este principio, actualmente no es el mayor de los hijos del rey Juan Carlos, la infanta Elena, quien tiene derecho a suceder a su padre como reina de España, sino el hijo menor, el príncipe Felipe de Asturias.

En su discurso de investidura como presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero se mostró favorable a cambiar la Constitución española con respecto a la sucesión en la Corona, con el objetivo de fomentar la igualdad de derechos. Con toda seguridad, este cambio se aplicaría a partir de los herederos del príncipe Felipe y ratificaría el derecho a heredar la Corona por parte de la niña Leonor, primer hijo de sexo femenino, incluso si los príncipes de Asturias tuvieran más descendencia masculina. En todo caso, tal como estipula el artículo 168 de la Constitución española, cualquier revisión del título concerniente a la Corona implica una reforma de la Constitución y su aprobación en un referéndum popular.

1.2.2. Las Cortes Generales

En el sistema parlamentario español, el poder legislativo se atribuye a las Cortes Generales, que están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. En el apartado siguiente ya estudiaremos más detalladamente el modo de elección de los diputados y senadores. Sólo destacaremos aquí que todos los diputados son elegidos por sufragio universal y directo para un plazo de cuatro años, mientras que el Senado cuenta con dos tipos de senadores: aquellos elegidos directamente por el electorado y aquellos provenientes de las comunidades autónomas. En este apartado, nos centramos en el análisis de sus **funciones**.

Las funciones más destacadas de las Cortes Generales son básicamente las siguientes:

- 1) Representar a los ciudadanos y, como consecuencia, legitimar el sistema político.
- 2) Legislar.
- 3) Formar un gobierno.
- 4) Controlar las acciones de este gobierno.

1) Representación y legitimación

Según la Constitución, las Cortes Generales representan al pueblo español. Todas las democracias modernas actuales son representativas, ya que los miembros parlamentarios representan a los electores según su propio juicio, teniendo en cuenta el interés general y no pudiendo estar vinculados por ningún mandato imperativo. De esta manera, y a pesar de las muchas críticas recibidas, las Cortes Generales participan activamente en la vida política y aportan un alto grado de legitimidad a las decisiones políticas.

2) La función legislativa

Una de las funciones más básicas de las Cortes Generales es legislar. Con respecto al proceso legislativo, se suelen diferenciar en tres fases diferentes (Molas, 1998, pág. 141-146):

- a) la fase de la iniciativa legislativa;
- b) la fase constitutiva de la ley;
- c) la fase de su sanción, promulgación y publicación.

a) La iniciativa legislativa

Aunque las Cortes Generales son, en principio, los actores legislativos más importantes, no son los únicos involucrados en el proceso legislativo.

Según la Constitución española, la iniciativa legislativa corresponde al **Gobierno**, al **Congreso** y al **Senado**, y también a las **asambleas de las comunidades autónomas** y a la **iniciativa popular**.

- **Proyecto de ley:** en caso de que la iniciativa legislativa provenga del **Gobierno** se hablará de proyecto de ley.

- **Proposición de ley:** las proposiciones de ley son todas aquellas iniciativas legislativas procedentes del **Congreso de los Diputados**, del **Senado**, de las **comunidades autónomas** o de la **iniciativa popular**. Para ser tomada en consideración por el Pleno del Congreso o del Senado, la propuesta debe tener algunos requisitos. Si la propuesta proviene del Congreso de los Diputados, necesitará tener el de quince diputados o de un grupo parlamentario; en el caso del Senado, el de veinticinco senadores o el de un grupo. Para las comunidades autónomas, los requisitos están regulados por sus propios estatutos. En cambio, la iniciativa popular necesita obtener 500.000 firmas acreditadas.

b) La fase constitutiva

Una vez aprobada la iniciativa legislativa, la proposición o el proyecto de ley pasa a la fase siguiente: la constitutiva.

Cuando el Pleno decide considerar la proposición de ley o el proyecto de ley, los diputados abren una primera ronda de enmiendas. Una vez cumplidos los plazos, el texto será enviado a la Comisión Legislativa correspondiente, en la que los expertos de cada grupo parlamentario debatirán sobre su contenido y tendrán la posibilidad de introducir más enmiendas. Una vez votado el texto y sus enmiendas, la Comisión pasará el texto al Pleno del Congreso de los Diputados. Se debatirá otra vez el texto y a continuación se hará su votación por mayoría simple. Una vez que el Congreso de los Diputados haya aprobado el proyecto o la proposición de ley, será enviado al Senado, donde deberá pasar otra vez la comisión correspondiente y posteriormente será presentado en su Pleno. En principio, el Senado tiene un plazo de dos meses para ocuparse del texto proveniente del Congreso de los Diputados.

El Senado, con el apoyo de una mayoría absoluta, incluso puede pronunciar su veto al texto; en este caso, se constituye una comisión mixta, compuesta por senadores y diputados. Si esta comisión no llega a ningún acuerdo, el Congreso puede superar el veto del Senado con una mayoría absoluta, e incluso una mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde su interposición. Las enmiendas introducidas por el Senado pueden ser aceptadas por mayoría simple.

c) La fase de sanción, promulgación y publicación

El ciclo legislativo llega a su fin cuando la ley está sancionada, promulgada y publicada. El rey sanciona la ley. La promulgación es el acto de explicitación formal de la existencia de una nueva ley en el ordenamiento jurídico. Una vez sancionada y promulgada la ley será publicada en el Boletín Oficial del Estado, donde se determinará cuándo empezará a tener consecuencias legales.

Aparte de este proceso legislativo corriente, podemos detectar algunos **procedimientos legislativos especiales**. Se suele distinguir entre los siguientes:

- los procedimientos en razón de materia; y
- los procedimientos en razón de cambios en la estructura en el proceso legislativo.

En la categoría de **procedimientos especiales en razón de materia** podemos incluir, en primer lugar, las **leyes orgánicas**. Son leyes que requieren una mayoría absoluta en el Congreso para su aprobación final y están reservadas a algunas materias especiales. Otra desviación del proceso legislativo corriente lo encontramos en la elaboración de los **Presupuestos generales del Estado**. La iniciativa de elaborar los presupuestos sólo corresponde al Gobierno y no al Congreso o al Senado.

En la otra categoría, la de los **procedimientos especiales en razón de cambio en la estructura del proceso legislativo**, podemos incluir el procedimiento de la **lectura única**, según la cual no se acepta la introducción de enmiendas, sino únicamente una votación final. Este procedimiento está reservado a aquellas materias técnica y políticamente simples.

Otro procedimiento es el de **urgencia**. En este caso se reducen a la mitad todos los plazos establecidos a lo largo del proceso legislativo.

Finalmente, también se pueden incluir las **leyes aprobadas por las comisiones legislativas**. Esta posibilidad, según la cual los proyectos o las proposiciones de ley no son votadas en el Pleno sino en las comisiones legislativas, está prevista explícitamente en la Constitución.

3) Producir un gobierno

Otra función otorgada al Parlamento es la de establecer un gobierno. Como veremos más adelante, en el apartado sobre el Gobierno, sólo el Congreso de los Diputados debe dar su confianza al Gobierno, y sólo a su presidente. Los otros miembros del Gobierno serán nombrados formalmente por el rey a propuesta del presidente. Si después de dos meses, a partir de la primera votación

Lectura complementaria

R. Bustos (1996). "La función legislativa". En: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pág. 37-68). Madrid: Tecnos.

Leyes orgánicas

Básicamente se trata de aquellas que regulan materias con una gran importancia para el sistema democrático, por ejemplo: el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, los estatutos de autonomía, el régimen electoral general, la organización del Tribunal Constitucional o la de las Fuerzas Armadas.

Leyes aprobadas por comisiones legislativas

Algunos estudios demuestran que es una vía muy utilizada por el Congreso. Durante las últimas legislaturas, un 35-40% de todas las proposiciones o proyectos de ley fue aprobado por comisiones con competencia legislativa (Oñate, 1996, pág. 86).

de investidura, el Congreso no ha dado su confianza a ningún candidato a la presidencia del Gobierno, se disolverán ambas cámaras y se convocarán nuevas elecciones.

4) Controlar el Gobierno

En un sistema parlamentario, en el que el Gobierno es investido por el Parlamento, en principio el control por parte de éste sobre la actuación del Gobierno se convierte en un procedimiento clave. En el caso español, aparte del derecho a la información o del de la ayuda que necesiten del Gobierno y sus departamentos, tanto el Congreso de Diputados como el Senado disponen de una serie de procedimientos y mecanismos de control sobre las actuaciones del Gobierno. Estos instrumentos son los siguientes:

a) Las **preguntas** al Gobierno o a uno de sus miembros pueden provenir de cualquier diputado o senador, pueden ser orales o escritas y pueden ser formuladas en el pleno o en las comisiones.

b) Las **interpelaciones** sobre "los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general" pueden proceder de los diputados, los senadores o los grupos parlamentarios. La interpelación podría dar lugar a la votación de una moción en la que la cámara correspondiente manifiesta su posición, sin ninguna consecuencia vinculante para el Gobierno.

c) Las **proposiciones no de ley** son otro instrumento que permite al Parlamento controlar al Gobierno. Sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios y sirven para definir la posición de la cámara sobre cualquier tema, pero tampoco son vinculantes para el Gobierno.

d) Otro mecanismo de control son las **comisiones de investigación**, que no se deberían confundir con las comisiones legislativas. En las comisiones de investigación se puede tratar cualquier asunto de interés público, y la comparecencia ante las comisiones es obligatoria. Una de las críticas principales a las comisiones de investigación está relacionada con su poca eficacia, causada en gran parte por su dependencia de la mayoría parlamentaria. Además, sus conclusiones sólo son de carácter político y no son un veredicto jurídico. Estos cuatro mecanismos y procedimientos mencionados son bastante frecuentes y se pueden ejercer de manera normal a lo largo de una legislatura. No obstante, el instrumento más importante y excepcional de control del Gobierno por parte del Parlamento es la posibilidad de revocación del presidente del Gobierno mediante la **moción de censura**. En el siguiente apartado analizaremos en qué consiste.

1.2.3. El Gobierno

El Gobierno está **compuesto** por el presidente, los vicepresidentes y los otros ministros. Como hemos destacado en la parte introductoria, en los sistemas parlamentarios el Gobierno proviene de la mayoría parlamentaria. En el caso español, el rey propone –después de la consulta previa con los partidos políticos– el candidato a la presidencia de Gobierno, que suele ser el líder del partido político ganador de las elecciones.

La función del presidente

Es importante no confundir al presidente del Gobierno español con la función del presidente en un sistema presidencialista, ya que este último es al mismo tiempo jefe de Estado y del Ejecutivo. En la mayoría de los sistemas parlamentarios el presidente del Gobierno es denominado *primer ministro* o *ministro presidente*.

Después de la aprobación de la Constitución, cinco personas han ocupado la posición de presidente del Gobierno: Adolfo Suárez (UCD), Leopoldo Calvo Sotelo (UCD), Felipe González (PSOE), José María Aznar (PP) y José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE).

A pesar de que el Gobierno es un órgano colegiado, el presidente del Gobierno ocupa un lugar muy destacado. El presidente debe dirigir las acciones del Gobierno y coordinar las funciones de los otros miembros y debe tomar algunas de las decisiones más importantes, como la decisión sobre la disolución del Parlamento. Ha de hacer la lectura de su programa político en el Congreso de los Diputados –después de la asignación previa por parte del rey– y ha de ser investido por sus miembros. Una vez obtenido el voto de investidura, el presidente puede proceder a la formación de su equipo de Gobierno. Sus miembros también serán nombrados formalmente por el rey, sin embargo, al contrario que el presidente, no se deben someter a un voto de investidura en el Congreso de los Diputados. Si el Congreso de los Diputados no consigue nombrar a un presidente del Gobierno dentro de dos meses, contando a partir de la primera votación de investidura, se disolverán ambas cámaras y se harán nuevas elecciones.

Las **funciones** del Gobierno no se limitan a ejecutar una ley aprobada por las Cortes Generales, sino que incluye también la función gubernamental (Montabes, 1997, pág. 166). Según el artículo 97 de la Constitución:

"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y con las leyes".

El Gobierno se puede basar en toda una organización administrativa que está dotada de más de 2.000.000 de empleados públicos para llevar a cabo las funciones atribuidas (Ramió, 1997, pág. 382). Además de esta Administración, también dispone –aparte de los proyectos de ley– de una serie de **instrumentos normativos** como son los decretos leyes y los decretos legislativos.

Los **decretos ley** son disposiciones legislativas provisionales con un carácter extraordinario y urgente que no pueden afectar a los derechos fundamentales o a las instituciones básicas del Estado, ni al régimen electoral ni al de las comunidades autónomas.

Los **decretos legislativos** nacen de una voluntad de delegar el poder legislativo sobre materias que las Cortes Generales consideran que el Gobierno podrá resolver de una manera más efectiva.

De esta manera los decretos leyes y los decretos legislativos son normas con rango de ley, a pesar de proceder del poder ejecutivo. Por otra parte, el Gobierno también puede utilizar su **potestad reglamentaria**. En este caso se trata de disposiciones de carácter general dictadas por el Gobierno, que sin tener el rango de ley, son aprobadas en el transcurso de la ejecución de sus funciones.

Como hemos dicho anteriormente, en los sistemas parlamentarios las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo son mucho más estrechas que en los sistemas presidenciales.

Ello se ilustra muy bien en el caso del Gobierno español. Su cese puede ser provocado principalmente por dos vías, aparte de ser originado por nuevas elecciones o la dimisión voluntaria de su presidente (o por su muerte):

- a) La **cuestión de confianza** es un instrumento en manos del Gobierno para medir el grado de confianza por parte de los miembros del Congreso de los Diputados (no se presenta en el Senado) y suele ser utilizada en momentos de crisis política. La iniciativa debe ser presentada por el presidente del Gobierno y sólo puede estar relacionada con el programa del Gobierno o con una declaración de política general y no, por ejemplo, con un proyecto de ley en concreto. Una vez presentada la moción, se introduce un período de veinticuatro horas antes de proceder al debate en el seno del Congreso de Diputados y a la correspondiente votación. La confianza puede ser reforzada o ser revocada por simple mayoría de los diputados. En caso de que el Gobierno no reciba la confianza, deberá presentar su dimisión ante el rey, que empezará una ronda de consultas con los partidos políticos con el fin de designar a otro presidente del Gobierno. En caso de que el presidente del Gobierno reciba la confianza solicitada por el Congreso, éste saldrá reforzado de la crisis política.
- b) En cambio, la **moción de censura** proviene del Congreso de los Diputados. La iniciativa de la moción de censura debe ser apoyada por al menos una décima parte de los diputados y ha de incluir a un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno. Una vez presentada la moción de censura, se introduce un plazo de cinco días para debatirla y votarla en el Pleno del Congreso. Si la moción es aprobada por mayoría absoluta, el Gobierno presentará su dimisión y el candidato alternativo será investi-

do como nuevo presidente de Gobierno. Si la moción no es aprobada, el Congreso ya no podrá presentar ninguna moción de censura durante el mismo período de sesiones. Los requisitos rígidos (plazo de cinco días, mayoría absoluta, candidato alternativo) son introducidos para garantizar la gobernabilidad. Así pues, el cese del Gobierno se debe basar en un amplio consenso entre los diputados, no sólo en el desacuerdo con el Gobierno actual, sino también en el candidato alternativo para ocupar el lugar de presidente del Gobierno.

Mociones de censura en la política española

La presentación de una moción de censura puede tener varias consecuencias políticas, como demuestran las mociones presentadas por Felipe González y Antonio Hernández Mancha. En 1980 Felipe González presentó una moción de censura contra el Gobierno de Adolfo Suárez. Aunque González sabía que perdería la votación de la moción, sirvió como instrumento para consolidar a González como el líder del PSOE y de la oposición en general. En cambio, en 1987, el líder de AP, Antonio Hernández Mancha, decidió presentar una moción de censura contra el Gobierno de Felipe González. El intento fracasó, ya que la moción sólo obtuvo el apoyo de AP y no de los otros partidos de la oposición. Vieron en la moción de censura un intento por parte de AP de buscar publicidad electoral en beneficio propio. El fracaso de la moción significó también el declive del líder de AP.

1.3. La crisis de identidad del Parlamento

Un estudio formal y profundo de la Constitución nos puede aportar mucho con respecto a la composición del poder legislativo y ejecutivo, sus funciones respectivas y las relaciones que pueden mantener entre ellos. Aun así, sólo un estudio más politológico, con más énfasis en las funciones y las relaciones reales, nos permitiría comprender el verdadero alcance del sistema parlamentario.

Las tendencias apuntadas en la mayoría de estos estudios son dos:

- a) una clara subordinación del Parlamento al Gobierno y
- b) una clara tendencia a una presidencialización de la función del presidente dentro del Gobierno.

Estas dos tendencias también son apreciables en el caso del sistema parlamentario español.

- a) La subordinación de las Cortes Generales con respecto al Gobierno se demuestra tanto con respecto a su posición formal como con respecto a los datos empíricos.

Encontramos algunos ejemplos de esta posición subordinada en los casos siguientes: el tratamiento de los proyectos de ley del Gobierno tiene prioridad sobre las proposiciones de ley; el Gobierno es el único actor que puede tomar la iniciativa legislativa con respecto al presupuesto general; la cuestión de confianza (mayoría simple) es mucho más fácil de aprobar que la moción de censura (mayoría absoluta); etc. Además, no hay que ser ningún experto en ciencia política para observar que el Gobierno, y no las Cortes Generales, ocupa

un lugar muy destacado en la vida política. Cada día los medios de comunicación nos presentan noticias protagonizadas por el presidente del Gobierno o sus ministros.

Encontramos un buen indicador empírico de esta subordinación de las Cortes Generales al Gobierno en la misma actividad del Congreso. Según cálculos presentados por Guerrero, en torno a un 80% de la iniciativa legislativa procede del Gobierno, y sólo un 20% procede de las Cortes Generales. Además, la probabilidad de éxito de la iniciativa es mucho más alta en el caso de los proyectos de ley que en el de las proposiciones de ley. Mientras que casi nueve de cada diez proyectos de ley son aprobados, las proposiciones de ley no llegan ni a dos. Por otra parte, el tiempo para la aprobación de un proyecto de ley suele ser mucho más corto que el de las proposiciones de ley (Guerrero, 1996, pág. 157-158).

b) Con respecto a la posición del presidente dentro de su gobierno, podemos destacar que el presidente es el eje principal. Juan Luis Pérez observa lo siguiente en un estudio sobre el Gobierno:

"El Presidente del Gobierno es más que un *primus inter pares*. Es un auténtico jefe que dirige y coordina la acción del órgano gubernamental, de manera que los Ministros han de seguir su programa político. El Gobierno es, asimismo, un órgano colegiado que toma acuerdos como tal, delibera y ejerce funciones colegiadamente, pero incluso en estos casos está dirigido por el Presidente".

J. L. Pérez Francesch (1993). *El Gobierno*.

Un cierto descontento con la situación anteriormente descrita ha dado pie a que algunos autores hablen actualmente –no sólo en España, sino en la mayoría de las democracias actuales– de la crisis del Parlamento. Según los autores que participan en este debate, los parlamentos no cumplen de una manera satisfactoria con las funciones que se les han atribuido.

Las causas principales de esta poca efectividad del Parlamento las podemos encontrar en el predominio ya mencionado del Gobierno en el funcionamiento del sistema parlamentario, en el control de los partidos políticos sobre la vida parlamentaria, en la poca efectividad de algunos de los mecanismos institucionales del parlamento mismo (comisiones de investigación, interpelaciones, etc.), en la pérdida de los poderes del Estado con respecto a Europa y las comunidades autónomas e, incluso, en la participación de nuevos actores en la decisión pública, que se sitúan en la frontera entre el sector público y el sector privado, cosa que dificulta su regulación y control (Guerrero, 1999, pág. 461-467).

Hay muchas propuestas que tienen como finalidad renovar y reforzar el poder de las Cortes Generales. Los expertos han apuntado cinco aspectos deficientes del control actual sobre el Gobierno (Garrorena, 1998):

Crisis del parlamento

Es importante destacar que la mayoría de los autores no pretende idealizar la situación del parlamento en el pasado, sino que lo que busca más bien es "adaptar la vieja institución a las funciones que espera que ejerza un Parlamento contemporáneo", sobre todo en relación con el control sobre el Gobierno (Pau, 1993, pág. 39).

1) En primer lugar, sugiere que se debería renovar el **sujeto de control**. Ya hemos indicado en la primera parte que, en principio, corresponde a las Cortes Generales controlar el Gobierno. En un sistema parlamentario, en el que el Gobierno procede de éste, y en el que, además, los grupos parlamentarios controlan el Pleno, su capacidad de control queda muy reducida, ya que la mayoría parlamentaria suele seguir de una manera disciplinada las instrucciones del Gobierno. Los que son críticos con la actuación del Gobierno dentro del mismo grupo parlamentario se arriesgan a no volver a estar en una posición electoralmente favorable en las listas de las próximas elecciones. Como alternativa, se propone dar un estatus especial a la minoría parlamentaria, para facilitarle unos instrumentos de control del Gobierno.

2) Esto nos lleva a una segunda cuestión, la de renovar las **técnicas de control**. A menudo, las técnicas actuales implican una vinculación muy débil por parte de los miembros del Gobierno. Por otra parte, como hemos visto anteriormente, estas técnicas están por completo en manos de decisiones mayoritarias, cosa que reduce considerablemente la probabilidad para que la minoría pueda emprender su función de control. Los expertos aluden a la posibilidad de permitir a la minoría parlamentaria crear sus propias comisiones de investigación.

3) Un tercer factor que debería contribuir a la renovación del poder de las Cortes Generales sería el de **ampliar el ámbito de control parlamentario**. Es decir, las Cortes Generales no sólo habrían de investigar y controlar las actuaciones del Gobierno, sino que también deberían poder entrar en acción en aquellos casos en que ciertos actores privados toman decisiones con una fuerte incidencia política.

4) En cuarto lugar, otro punto débil del control actual es el factor tiempo. A menudo, el problema ya no tiene ningún interés público cuando las Cortes Generales deciden convocar una comisión de investigación. Por esta razón se habrían de buscar unos **procedimientos de control más ágiles y rápidos**.

5) Finalmente, otro factor que reforzaría la posición de las Cortes Generales en la vida política es el de **aproximarlas a la sociedad**. Hay muchas propuestas realizadas en este sentido, que sobre todo se basan en una reforma del sistema electoral o en la propuesta de recortar el poder de las elites de los partidos políticos. Una idea quizá más innovadora es la de la publicación de la actividad parlamentaria (Pau, 1994). Según esta propuesta, las Cortes Generales deberían prestar mucha más atención a la transmisión del contenido de su actividad parlamentaria a la sociedad, utilizando publicaciones especiales y dirigidas a los ciudadanos, ruedas de prensa, programas de televisión e incluso todo el abanico de posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación (Internet, chats, foros, etc.).

Lectura complementaria

Francesc Pau, por ejemplo, cita algunos casos del Parlamento de Cataluña, en el que los miembros de los ejecutivos no responden a las preguntas hechas por los parlamentarios, en la obra siguiente:

F. Pau i Vall (1994). "Una reflexión sobre el Estado del parlamento y su potenciación". En: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y opinión pública* (pág. 29-55). Madrid: Tecnos.

En fin, de lo que se trata es de buscar nuevas formas para reforzar la posición y las funciones de las Cortes Generales en este contexto sociopolítico, muy diferente del inicial en el que fue concebido.

1.4. El debate sobre la reforma del Senado

Desde su creación, el Senado español ha sido objeto de críticas constantes y duraderas. Estas críticas se deben al hecho de que el Senado todavía no ha encontrado "un lugar suficientemente relevante, un papel o un espacio político bien adaptado a un Estado compuesto como el que nos dimos con la Constitución vigente" (Paniagua, 1999, pág. 428).

Este debate se centra básicamente en dos temas:

- a) la composición del Senado, y
- b) sus funciones.

De la combinación de estas dos dimensiones resulta una amplia gama de propuestas de reforma, que intentaremos resumir brevemente.

- a) La mayoría de los autores parece que están de acuerdo en que la **composición** del Senado como cámara de representación territorial, tal como indica la Constitución, debería ser reforzada.

Actualmente, su composición sobre todo se basa en las provincias, ya que son las circunscripciones electorales, y no tanto en las comunidades autónomas. Como consecuencia de ello, el objetivo de una futura reforma de su composición debería consistir en permitir la presencia de las comunidades autónomas en el Senado.

A pesar de esta coincidencia, hay una cierta discrepancia sobre la forma que debería tener esta representación de las comunidades autónomas en el Senado. Algunos opinan que una buena representación territorial sería aquella en la que los senadores procediesen del Gobierno de la comunidad autónoma (miembros o delegados de los gobiernos autonómicos). En cambio, otros rechazan este modelo, inspirado en el *Bundesrat* alemán, porque es poco democrático, y opinan que se debería basar en una representación de la asamblea legislativa de cada comunidad autónoma; aquellos que van todavía más lejos defienden la elección directa de los senadores en circunscripciones de las comunidades autónomas.

El criterio adoptado sobre la composición del Senado afecta a su disolución. Así, para aquellos que defiendan un sistema de composición indirecta de los senadores, el Senado no puede ser disuelto de la misma manera que el Congreso de los Diputados.

Lectura complementaria

Un buen resumen del debate sobre la reforma del Senado se puede encontrar en el libro siguiente coordinado por **Francesc Pau** (1996). *El Senado, cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.

b) Con respecto a las **funciones** de este modelo nuevo de Senado de representación territorial, las opiniones convergen en el hecho de que se deberían diferenciar de una manera más clara de las del Congreso de los Diputados (especialización funcional).

De esta manera, para algunas materias, sobre todo aquellas que afectan a las relaciones entre las comunidades autónomas y sus competencias, el Senado habría de ser más que una cámara de segunda lectura y subordinada al Congreso, como sucede actualmente. De hecho, casi todas las leyes tienen alguna incidencia en las relaciones de las comunidades autónomas o en sus competencias. Otra propuesta en relación con las funciones es la de la introducción de algún tipo de veto, reservado a aquellas comunidades autónomas como Cataluña o el País Vasco, en caso de que teman que una ley pueda afectar a sus hechos diferenciales. En este caso, por ejemplo, el veto sólo podría ser rebatido por una mayoría absoluta de los senadores. Otra función que algunos autores intentan reforzar es la de la plataforma de encuentro, debate y diálogo entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas últimas. En este sentido, también abogan por eliminar el plazo de dos meses establecidos para tramitar una proposición o un proyecto de ley, ya que si no, no se podría llevar a cabo ningún debate serio.

Por lo tanto, como se puede apreciar, hay un número muy grande de propuestas de reforma del Senado. A modo de conclusión, recogemos la argumentación de algunos autores que consideran que una reforma futura del Senado sólo será satisfactoria si se tienen en cuenta los parámetros siguientes (Vintró, 1996):

- En primer lugar, la reforma habría de hacer posible y garantizar una participación mayor de todas las comunidades autónomas en los asuntos del Estado.
- La reforma también habría de permitir una presencia mayor de los intereses territoriales en su seno.
- La reforma debería contribuir a disminuir los conflictos entre las comunidades autónomas.
- Finalmente, la reforma también debería reconocer los hechos diferenciales que existen en el caso español.

Optimizar cada una de estas dimensiones no será una tarea fácil y seguro que dará lugar a muchos más debates en el futuro próximo.

2. El sistema electoral español: entre la gobernabilidad y la proporcionalidad

2.1. Los elementos constitutivos de un sistema electoral

Dicho de una manera simple, el sistema electoral hace referencia a aquellas reglas según las cuales los votantes pueden expresar sus preferencias políticas y se pueden traducir estas preferencias políticas (votos) en poder político (escaños).

Lectura complementaria

D. Nohlen (1998). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya (I)". *Diàlegs* (n.º 1, pág. 63-95, vol. 1).

Diferentes aspectos configuran el sistema electoral y se pueden destacar los siguientes:

- la magnitud de la circunscripción electoral,
- la forma de la candidatura y la forma del voto,
- la barrera legal,
- la fórmula electoral.

2.1.1. La magnitud de la circunscripción electoral

El concepto de la magnitud de la circunscripción electoral se refiere al número de representantes a los que se puede elegir en cada distrito electoral, y no, como se podría pensar, a la medida territorial del distrito.

Con respecto al concepto de circunscripciones electorales, podemos distinguir entre **circunscripciones uninominales** y **circunscripciones plurinominales**, dependiendo de si se elige uno o varios representantes en la circunscripción. En caso de que se opte por un sistema electoral basado en circunscripciones plurinominales, la distribución del número de candidatos que hay que elegir en cada circunscripción se puede hacer de manera igualitaria, proporcionalmente a la población o al censo electoral de la circunscripción, o mediante alguna forma mixta. Otra distinción que se debe tener en cuenta es aquella entre circunscripciones **pequeñas** (2-5 representantes), **medias** (6-10 representantes) y **grandes** (más de 10 representantes). Finalmente, la **circunscripción única** es aquella en la que se eligen todos los representantes en un distrito electoral único para todo el país o toda la región.

Dibujos en la circunscripción electoral. La *gerrymandering*

Como es de esperar, la manera de trazar las circunscripciones electorales no es una cuestión políticamente neutral. A lo largo de la historia se han conocido muchos casos en los que los candidatos intentan asegurar su elección dibujando la circunscripción electoral, de manera tal que favorezca a sus intereses electorales. Esta práctica es conocida como *gerrymandering*. La palabra proviene de la unión de *gerry* (de Elbridge Gerry) y *salamander*.

Este gobernador de Estados Unidos del siglo XIX trazó las fronteras de la circunscripción electoral de manera tal que su forma se parecía a una salamandra.

Estudios electorales han evidenciado que el factor de la magnitud de la circunscripción electoral ejerce efectos considerables sobre la proporcionalidad de los resultados electorales. De esta manera y hasta cierto punto, cuantos más representantes se puedan elegir en una circunscripción, más proporcionales tienden a ser sus resultados.

En cambio, en el caso de la circunscripción uninominal en la que sólo se puede elegir un representante, los efectos sobre la proporcionalidad son bastante nefastos, ya que la minoría electoral, aunque pueda sumar el 49,9% de los votos, no tendrá representante. A pesar de su efecto negativo sobre la proporcionalidad de los resultados electorales, los defensores de la circunscripción uninominal aluden al hecho de que el representante en ésta tratará de acercarse más al electorado para ganar su apoyo electoral. Por otra parte, sus detractores mantienen que este acercamiento puede crear una dependencia demasiado grande entre elector y representante, cosa que podría conducir a un clientelismo no deseado.

2.1.2. La forma de candidatura y la forma de votación

La combinación de la forma de la candidatura y de la votación influye considerablemente en el grado de influencia que puede tener el elector en la elección de sus representantes.

a) **La forma de la candidatura** se puede llevar a cabo por medio de una lista o por medio de una candidatura unipersonal.

La **candidatura unipersonal** se suele llevar a cabo en sistemas mayoritarios, en los que cada partido presenta sólo a un candidato en cada circunscripción electoral. De esta manera, el partido elimina la rivalidad dentro del partido mismo y se puede concentrar en la competencia entre los diferentes partidos.

La utilización de **listas de candidatos** se suele encontrar en sistemas proporcionales. En este caso, el partido presenta una lista con los posibles candidatos. Normalmente el número de candidatos que se incluye en cada lista depende del número de escaños que corresponde a la circunscripción electoral, aunque a veces también se puede incluir suplentes.

Con respecto a la candidatura por medio de listas, tenemos que distinguir entre diferentes tipos de listas. En primer lugar, está la **lista cerrada y bloqueada**. En este caso, el partido presenta una lista de candidatos con un orden determinado y los electores sólo pueden dar su voto a esta lista y así no alteran el orden preestablecido por el partido.

Una segunda posibilidad es la de la **lista cerrada y no bloqueada**. En esta modalidad de la candidatura de lista, el partido presenta una lista con los posibles candidatos, pero está la posibilidad para el elector de cambiar el orden preestablecido por el partido.

La tercera y última forma de candidatura de lista es la de **listas abiertas y no bloqueadas**. En este caso, el elector puede elegir al candidato que quiera, e incluso algunas veces se puede dar la posibilidad de elegir candidatos de diferentes listas (*panachage*).

b) Con respecto a la **forma de la votación** podemos distinguir entre el **voto único** (cada elector sólo puede emitir un voto) y el **voto múltiple** (cada elector puede emitir distintos votos), aunque hay diferentes variaciones de estas dos maneras principales.

Como ocurre con los otros elementos del sistema electoral, la combinación utilizada de la forma de la candidatura y la de la votación no es neutral en sus **consecuencias políticas** y afecta a la vida política de tres maneras, tal como observa Dieter Nohlen:

- Con respecto a la **relación entre representado y representante**, queda bastante claro que en las candidaturas individuales el candidato depende mucho más del elector que en las candidaturas de lista.
- Con respecto a la **relación entre los candidatos y sus partidos respectivos**, su vinculación puede variar según la modalidad de la forma de candidatura y la forma de voto que haya. De esta manera, las listas cerradas y bloqueadas son muy criticadas, ya que la elegibilidad del candidato dependerá completamente del lugar asignado por el partido. Esto puede dar pie al hecho de que aquellos candidatos que disfrutaban de una cierta popularidad entre los electores, pero no tanto entre los miembros de la cúpula del partido, no obtengan un lugar muy favorable en las listas. En cambio, las listas abiertas, aunque no creen esta dependencia, también son objeto de críticas cuando se mantiene que estimulan una relación de clientelismo entre el candidato y el votante.
- Con respecto a la **planificación de los grupos políticos en el Parlamento**. Utilizando las listas cerradas y bloqueadas, los partidos políticos pueden planificar mejor la composición de su grupo parlamentario y ubicar a los expertos en los diferentes temas legislativos entre los preferentes de las listas.

2.1.3. La barrera legal

La barrera legal indica el número de votos que una candidatura o un partido político necesita obtener para poder entrar en el juego matemático del reparto de escaños.

Esta barrera legal puede ser establecida a nivel de la circunscripción o a nivel del país. Normalmente, el número de votos indica un porcentaje sobre los votos válidos emitidos, aunque se debe tener en cuenta que existen otras modalidades. Es importante destacar que rebasar esta barrera legal no implica que el partido obtenga automáticamente algún representante, sino que podrá entrar en el reparto de los escaños mediante la fórmula electoral.

Los defensores de la barrera legal aluden al hecho de que aplicarla disminuye el número de partidos en el Parlamento a aquellos con una cierta relevancia sociopolítica, lo que, a su vez impide una fragmentación excesiva de la representación parlamentaria y contribuye a la formación de mayorías parlamentarias y gobiernos más estables. Por el contrario, los detractores de la barrera legal argumentan que usarla impide la presencia de los partidos minoritarios en el Parlamento, hecho que distorsiona la proporcionalidad entre votos y escaños.

2.1.4. La fórmula electoral

Como habréis podido apreciar a lo largo de esta lectura, el concepto de sistema electoral es un concepto complejo, configurado por distintos componentes, entre los que también están las fórmulas electorales.

La fórmula electoral hace referencia a la norma matemática utilizada para convertir los votos expresados en escaños. Las fórmulas electorales son tan fundamentales para el sistema electoral que a veces se tiende erróneamente a confundirlas con el sistema electoral mismo. Existen diferentes fórmulas electorales que se pueden clasificar en **fórmulas mayoritarias** y **fórmulas proporcionales**.

a) **Las fórmulas electorales mayoritarias.** Según la fórmula mayoritaria, el partido o el candidato ganador se lleva todos los escaños disponibles en esta circunscripción.

Mientras que algunos países utilizan la fórmula de la **mayoría simple** para distribuir los escaños, otros recurren a la **mayoría absoluta**. En este último caso, si ningún partido o candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera

ronda, se organiza una segunda ronda en la que (en la mayoría de los casos) sólo participan los dos partidos más votados de la primera ronda y en la que es suficiente ganar por mayoría simple para llevarse todos los escaños.

El argumento a favor de los sistemas mayoritarios es que son muy fáciles de comprender para el ciudadano, ya que éste puede percibir fácilmente qué sucederá con su voto.

b) Las fórmulas electorales proporcionales. Aunque la lógica última de la fórmula proporcional también es muy simple (se distribuyen los escaños en proporción con los votos obtenidos), resulta más difícil de entender para el votante, ya que hay diferentes variaciones de la fórmula proporcional, cada una con sus efectos sobre el grado de la proporcionalidad.

Las fórmulas proporcionales se agrupan en dos tipos básicos:

- las que se basan en un **cociente** y
- las que se basan en un **divisor**.

a) Fórmulas proporcionales basadas en un cociente

Las fórmulas proporcionales basadas en un **cociente** son denominadas también *fórmulas de los restos más elevados*.

Con esta fórmula, la distribución de los escaños normalmente pasa por dos fases. En la primera fase, se calcula un cociente. Una vez calculado, se divide el número de votos obtenidos por cada partido por el cociente.

De esta manera se obtiene el número de escaños conseguidos por los diferentes partidos, que es igual al número de veces que cabe el cociente en el número de votos sacados por el partido. Como en la mayoría de los casos no quedan distribuidos todos los escaños, se inicia una segunda fase en que se procede a distribuir los escaños restantes según el resto más elevado.

El grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos dependerá del cociente elegido, ya que hay distintas fórmulas para calcularlo, y los cocientes más frecuentes son los de Hare, Hagenbach-Bischoff e Imperiali.

Hare: $C = V / E$

Hagenbach-Bischoff: $C = V / (E + 1)$

Imperiali: $C = V / (E + 2)$

Nota

C = cociente, V = número de votos válidos,
E = número de escaños por elegir (Torrens, 1999, pág.363)

b) Las fórmulas proporcionales que utilizan un **divisor** también son conocidas como las *fórmulas de la media mayor*.

Consisten en dividir el resultado obtenido por cada partido por un divisor y ordenar los cocientes resultantes de una manera decreciente, hasta que se hayan distribuido todos los escaños.

También en este caso, el grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos dependerá en gran medida del divisor utilizado. Entre los divisores más frecuentes se encuentra el de Hondt y el de Saint-Lagüe modificado.

De Hondt: dividir los votos entre 1-2-3-4-5...

Saint-Lagüe modificado: dividir los votos entre 1,4-3-5-7-9...

(Torrens, 1999, pág. 365)

Ejemplo de la utilización de las fórmulas electorales

A continuación presentamos un ejemplo en el que se utilizan las diferentes fórmulas electorales, ya que nos permite observar cuáles pueden ser las consecuencias políticas de optar por una fórmula electoral u otra. En cada caso se trata de la misma circunscripción en la que se deben distribuir ocho escaños entre los partidos A, B, C, D, con los resultados electorales siguientes: Partido A: 171.000 votos, Partido B: 132.000, Partido C: 84.000, Partido D: 36.000 votos (Torrens, 1999).

Ejercicio 1: Fórmula Hare ($C = 423.000 \text{ votos} / \text{ocho escaños} = 52.875$)

Partido	Votos	Cociente	Escaños obtenidos por cocientes completos	Escaños obtenidos por restos	Total de escaños
A	171.000	3,23	3	0	3
B	132.000	2,49	2	0	2
C	84.000	1,58	1	1	2
D	36.000	0,68	0	1	1

Ejercicio 2: Fórmula Imperiali ($C = (423.000 \text{ votos} / (8 + 2)) = 42.300$)

Partido	Votos	Cociente	Escaños obtenidos por cocientes completos	Escaños obtenidos por restos	Total de escaños
A	171.000	4,04	4	0	4
B	132.000	3,12	3	0	3
C	84.000	1,98	1	0	1
D	36.000	0,85	0	0	0

Ejercicio 3: Fórmula de Hondt (entre paréntesis, el orden de distribución)

Partido	Votos	:1	:2	:3	:4	Total de escaños
A	171.000	171.000 (1)	85.500 (3)	57.000 (6)	42.750 (8)	4
B	132.000	132.000 (2)	66.000 (5)	42.000 (7)	33.000	3
C	84.000	84.000 (4)	42.000			1
D	36.000	36.000				0

Ejercicio 4: Fórmula Saint-Lagüe modificada (entre paréntesis, el orden de distribución)

Partido	Votos	:1,4	:3	:5	:7	Total de escaños
A	171.000	122.142 (1)	57.000 (4)	34.200 (6)	24428	3
B	132.000	94.285 (2)	44.000 (5)	26.400 (8)	18.857	3
C	84.000	60.000 (3)	28.000 (7)	16.800		2
D	36.000	25.714	12.000			0

2.2. El sistema electoral español

2.2.1. Las bases normativas del sistema electoral español actual

Aunque el sistema electoral español vigente fue tomando forma a lo largo de diferentes reformas, sus bases normativas se remontan a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que abrió el camino para las primeras elecciones democráticas después de la Guerra Civil.

La ley, votada todavía por las Cortes franquistas, significó un cambio importante con respecto al sistema electoral anterior, ya que reintrodujo el sufragio universal y libre para las elecciones siguientes (1977). Además, estipuló que los miembros del Congreso de los Diputados serían elegidos utilizando una fórmula electoral proporcional corregida. En cambio, los escaños de los senadores serían asignados mediante una fórmula electoral mayoritaria.

El sistema electoral utilizado para estas elecciones fue concretado por el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, que siempre respetaba los márgenes marcados la Ley de la reforma política. La ley estableció, entre muchas otras cosas, que la proporcionalidad sería corregida por la fórmula electoral de Hondt, un método favorable para las grandes formaciones políticas. Además, para poder formar parte de la distribución de los escaños, los partidos deberían rebasar la barrera legal del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Ya hemos destacado anteriormente que la elección de un sistema electoral determinado no es una elección neutral en términos políticos. No cabe duda de que el sistema electoral español estaba modelado con el objetivo de favorecer los intereses políticos del partido progubernamental (UCD). Como observan algunos estudiosos:

El Real Decreto Ley de marzo de 1977, que fijaba las normas por las cuales se regirían las primeras elecciones libres (y que, en lo que es sustancial, ha sido recogido por la legislación electoral posterior), no fue fruto de una negociación entre la oposición democrática y el Gobierno procedente del régimen anterior. La oposición todavía concentraba sus esfuerzos en conseguir legalizarse en forma de fuerzas políticas, y el Gobierno de Adolfo Suárez se pudo sentir muy libre en la definición de las reglas del juego.

M. Baras y J. Botella (1996). *El sistema electoral*.

En cambio, otros han destacado que, aunque Suárez no llegó a negociar detalladamente el sistema electoral actual, buscó contentar tanto a los partidos de la oposición democrática (con la introducción de un sistema proporcional) como a las fuerzas conservadoras agrupadas en Alianza Popular (AP) con la concesión de una corrección sobre la proporcionalidad (método de Hondt, sistema mayoritario para el Senado) (Colomer, 1990).

A pesar de su carácter provisional, el Real Decreto también reguló las dos elecciones legislativas siguientes, hasta que fue aprobada la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG). Mientras tanto, la nueva Constitución española ya había dejado su huella sobre el desarrollo del futuro sistema electoral español, sobre todo los artículos 68 y 69. Así, pues, los poderes constituyentes optaron por regular las bases del sistema electoral lo máximo posible dentro de la Constitución misma, con el objetivo de dificultar posibles cambios emprendidos por las mayorías parlamentarias.

2.2.2. Los elementos del sistema electoral español

Una vez conocidas las bases normativas de los diferentes componentes del sistema electoral español, pasaremos al análisis de cada uno de éstos.

La magnitud de la circunscripción electoral

Tal como indica la Constitución española, el **Congreso de los Diputados** se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos diputados. La LOREG determinó posteriormente el número definitivo en trescientos cincuenta diputados. Aunque la Constitución impuso la provincia como circunscripción para las elecciones del Congreso, la LOREG estipuló su magnitud (menos en el caso de Ceuta y Melilla, donde la Constitución misma prevé que a cada una corresponda un diputado). De esta manera, los legisladores optaron por un sistema que otorga de entrada dos diputados a cada provincia, independientemente de la de su población. El resto de los doscientos cuarenta y ocho diputados se distribuye entre las diferentes circunscripciones en proporción con la población de cada una de éstas.

Con respecto al **Senado**, su composición es variable, ya que se compone de dos grupos de senadores:

- Están los senadores elegidos de una manera directa (doscientos ocho en total). Como en el caso del Congreso de los Diputados, la circunscripción electoral es la provincia. En cambio, hay cincuenta y nueve circunscripciones en total, ya que Ceuta y Melilla y cada isla de las provincias insulares constituyen una circunscripción distinta, respectivamente. A diferencia del caso del Congreso de los Diputados, la Constitución indica la magnitud de la circunscripción. De esta manera, a cada provincia corresponde cuatro senadores, excepto en el caso de Ceuta y Melilla (dos senadores cada una), Gran Canaria, Mallorca, Tenerife (tres senadores cada una) y las islas menores (un senador cada una).
- Aparte del grupo de senadores elegidos directamente, existe también un número de senadores designados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas a proporción de un senador por cada comunidad autónoma, más uno extra por cada millón de habitantes en el territorio de la provincia.

La forma de la candidatura y de la votación

También con respecto a este componente del sistema electoral español hemos de distinguir entre las elecciones para el Congreso de los Diputados y las elecciones para el Senado.

Excepto en el caso de las elecciones del diputado de Ceuta y del de Melilla, las circunscripciones de las elecciones para el **Congreso de los Diputados** son **plurinominales**. Ello comporta que los partidos presenten unas listas con diferentes candidatos, en general tantos como el número de escaños que corresponde a la circunscripción.

En el caso de las elecciones para el Congreso de los Diputados, las listas de candidatos presentados por los partidos están **cerradas y bloqueadas**, lo que conlleva que el votante no pueda cambiar el orden de los candidatos preestablecido por las cúpulas de los partidos (lista bloqueada), ni pueda confeccionar su propia lista de candidatos mediante la elección de candidatos de listas diferentes (lista cerrada). Sólo puede votar a una de las listas presentadas en su circunscripción (voto único).

En el caso de las elecciones para el Senado la situación es muy diferente. Como en el caso de las elecciones para el Congreso, la mayoría de las circunscripciones son **plurinominales**, excepto en el caso de las islas menores de las provincias insulares. En cambio, las listas presentadas para elegir a los senadores

de una manera directa están **abiertas y no bloqueadas**, lo que significa que el elector puede componer su propia lista de candidatos (*panachage*), y elegir entre las diferentes listas de candidatos propuestas por los diferentes partidos.

La barrera legal

Como en muchos otros países, la Constitución española también introdujo una barrera legal con el objetivo de reducir la posibilidad de la presencia de partidos políticos pequeños, aunque su efecto es bastante limitado, ya que se estableció a nivel de la circunscripción. De esta manera, sólo se tendrán en cuenta para la distribución de los escaños aquellos partidos que hayan obtenido al menos un 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

La fórmula electoral

La distribución de los escaños entre los partidos que hayan superado la barrera legal también es muy diferente en el caso del Congreso de los Diputados y del Senado. Mientras que los escaños para el Congreso se designan utilizando el sistema proporcional mediante el método de Hondt, los escaños para el Senado se reparten mediante el sistema mayoritario, según el cual ganan un escaño aquellos candidatos más votados, hasta completar el número de escaños correspondiente a cada circunscripción.

2.3. Los efectos del sistema electoral español: un sistema proporcional con efectos mayoritarios y un sesgo conservador

Ya hemos enfatizado a lo largo de todo este apartado que no se puede confundir el sistema electoral con uno de sus componentes: la fórmula electoral. El caso de España ilustra muy bien la gravedad de este error, ya que aunque la fórmula electoral sea proporcional, su sistema electoral en conjunto tiende a producir efectos poco proporcionales. De hecho, estudios recientes sobre el sistema electoral español han demostrado que tiene un fuerte efecto mayoritario sobre los resultados de las elecciones. Como observan Montserrat Baras y Joan Botella:

"Pese a esta voluntad fotográfica que pretende la representación proporcional, sabemos que se crean deformaciones, por ejemplo, los límites no salen en la foto. Siguiendo con el símil fotográfico, a los pequeñitos no se les ve y los personajes principales salen más nítidos y en mayores proporciones. [...] Es decir, fortalecen a los fuertes, y debilitan las opiniones minoritarias barriendo a las fuerzas pequeñas de la escena parlamentaria. Sólo las fuerzas políticas fuertes territorialmente obtienen tanto peso político como peso electoral".

M. Baras y J. Botella (1996). *El sistema electoral*.

Otro efecto del sistema electoral español apuntado por diferentes estudiosos es su sesgo conservador, hecho que no nos debería extrañar si tenemos en cuenta lo que afirma Óscar Alzaga, diputado de UCD que estuvo presente en los momentos decisivos de elaboración del sistema electoral:

"El sistema político español es absolutamente original ... [y] fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta ... [S]e buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista".

(Lago y Montero, 2005, pág. 7)

A continuación sólo nos centraremos en las implicaciones del sistema electoral a nivel del Congreso de los Diputados, porque es la cámara más importante. No obstante, por razones obvias (la utilización de la fórmula electoral mayoritaria y la distorsión pronunciada entre escaños por circunscripción y su peso censal), el grado de la desproporcionalidad se ve muy acentuado en las elecciones de los senadores.

Con respecto al Congreso de los Diputados, la **distorsión de la proporcionalidad** del sistema electoral español se manifiesta de manera muy clara en la relación entre el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido y su porcentaje correspondiente de escaños obtenidos en el Congreso de los Diputados. Dicho de otra manera, teniendo en cuenta los resultados electorales, podemos decir que hay partidos sobrerrepresentados y partidos infrarrepresentados (Crespo, 1997, pág. 241-249). Si observamos la tabla 2, donde aparecen los resultados electorales en cuanto a porcentaje de votos y escaños obtenidos en las elecciones de los años 2000 y 2004, podemos sacar las siguientes conclusiones:

- El sistema electoral español fortalece a los partidos mayores con una fuerte implantación en todo el Estado, como es el caso del PP y del PSOE.
- El sistema electoral español debilita todavía más a los partidos pequeños de ámbito estatal con un apoyo electoral muy disperso; un claro ejemplo lo tenemos en el caso de IU.
- El sistema electoral español premia a aquellos partidos políticos con una fuerte implantación territorial concentrada, como es el caso de CiU en Cataluña y del PNV en el País Vasco.

Tabla 2. La desproporcionalidad entre votos y escaños. Congreso de los Diputados. Elecciones de los años 2000 y 2004

Partido	% de votos	% de escaños	% de desviación	Partido	% de votos	% de escaños	% de desviación
Partido Popular (PP)	45,24	52,29	+15,6	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	43,27	46,86	+8,3
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	34,71	35,71	+2,9	Partido Popular (PP)	37,81	41,71	+10,3
Izquierda Unida (IU)	5,54	2,29	-58,7	Convergència i Unió (CiU)	3,28	2,86	-12,8
Convergència i Unió (CiU)	4,25	4,29	+0,9	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	2,56	2,29	-10,5
Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	1,55	2,00	+29	Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	1,65	2,00	+21,2
Nacionalista Gallego (BNG)	1,34	0,86	-35,8	Coalición Canaria (CC)	0,92	0,86	-6,5
Coalición Canaria (CC)	1,09	1,14	+4,6	Izquierda Unida (IU)	3,15	0,57	-81,9
Partido Andalucista (PA)	0,90	0,29	-67,8	(ICV-EUIA)	0,92	0,57	-38,0
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	0,85	0,29	-65,9	Nacionalista Gallego (BNG)	0,82	0,57	-30,5
Iniciativa per Catalunya-Els Verds (IC-EV)	0,52	0,29	-44,2	Esquerra Unida País Valencià (ENTESA)	0,49	0,29	-40,8
Eusko Alkartasuna (EA)	0,44	0,29	-34,1	Chunta Aragonesista (CHA)	0,37	0,29	-21,6
Chunta Aragonesista (CHA)	0,33	0,29	-12,1	Eusko Alkartasuna (EA)	0,32	0,29	-9,4
Otros	3,23	0		Nafarroa-Bai (NA-BAI)	0,24	0,29	+20,8
				Otros	3,71	0	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos electorales publicados en la web del Congreso.

El sesgo mayoritario y conservador del sistema electoral español encuentra su explicación en la interrelación de los siguientes factores (Lago y Montero, 2005):

- 1) Cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, más proporcionales tienden a ser los resultados electorales, ya que permite a más partidos entrar en el juego de reparto de escaños. No obstante, en España hay un número muy elevado de circunscripciones muy pequeñas (Montero y Gunther, 1994, pág. 26). De hecho, la media de la magnitud del sistema electoral español se encuentra entre las más bajas en el plan comparativo: 6,7 escaños por circunscripción.

- 2) Aunque la fórmula de Hondt es una fórmula proporcional, su efecto aumenta cuanto mayor sea la magnitud de las circunscripciones. La magnitud reducida de muchas de las circunscripciones en el caso español dificulta la presencia de más de dos partidos. En cambio, las circunscripciones mayores han demostrado la existencia de una proporcionalidad mayor entre votos y escaños obtenidos y un pluripartidismo más acentuado (Hernández Bravo, 1997).
- 3) Tal como se recoge en la tabla 3, el sistema electoral español también se caracteriza por una fuerte desviación de la relación entre el número de escaños asignados a cada circunscripción y su peso en el censo electoral. Ello supone que las circunscripciones menos pobladas tiendan a estar sobrerrepresentadas y las más pobladas, infrarrepresentadas. Por ejemplo, en las elecciones generales de 1996, las treinta y cuatro circunscripciones más pequeñas elegían al 40% de los diputados, mientras que su peso en el censo sólo representaba el 32,1% (Crespo, 1997, pág. 243) (tabla 3). En fin, el voto del electorado rural pesa más que el de las provincias más industrializadas y más pobladas.
- 4) La sobrerrepresentación e infrarrepresentación de ciertas circunscripciones puede tener consecuencias partidistas muy importantes, sobre todo si la distribución del electorado de los partidos va muy ligada a ciertos tipos de circunscripciones (efecto de la variancia). En este sentido, partidos con una implantación fuerte en las zonas más industrializadas (circunscripciones grandes), como el PSOE, habrán de luchar con muchos más partidos para conseguir un escaño que aquellos que obtienen su apoyo en mayor medida en las zonas rurales (circunscripciones pequeñas), como el PP.

Tabla 3. Algunos ejemplos de la desproporcionalidad en la relación de la magnitud de la circunscripción y el censo electoral. Congreso de los Diputados, 2004

		% censo	% escaño	Desviación %
Melilla	1	0,14	0,29	+107,14
Teruel	3	0,34	0,86	+152,94
Zamora	3	0,53	0,86	+62,26
Badajoz	6	1,56	1,71	+9,62
Barcelona	31	11,59	8,86	-23,55
Madrid	35	12,90	10,00	-22,48

Fuente: Elaboración propia. El cálculo de la desviación es: $(\% \text{ escaño} - \% \text{ censo}) / \% \text{ censo} \times 100$.

Mientras que los dos primeros factores mencionados ayudan a explicar por qué el sistema electoral favorece a los grandes partidos, PP y PSOE (efecto mayoritario), los dos últimos explican en gran medida por qué el sistema beneficia más a los partidos de centroderecha que a los de centroizquierda.

Aparte de estos efectos "mecánicos" del sistema electoral, también se han detectado unos efectos de carácter más bien "psicológico". Estos mecanismos psicológicos, que sólo ayudan a reforzar el efecto mayoritario del sistema electoral, inciden tanto en el comportamiento de los líderes políticos (aunque en una medida más pequeña) como en el comportamiento de los electores mismos.

Así, a causa de esta situación, algunas formaciones políticas se han fusionado o han formado coaliciones con el objetivo de disminuir la dispersión de su apoyo electoral. Pero se ha observado que sobre todo los mismos electores son los que anticipan las consecuencias mayoritarias del sistema electoral. Varios estudios han detectado que los electores españoles utilizan muy a menudo lo que es denominado en la ciencia política el *voto estratégico* o el *voto útil*. Este voto útil consiste en el hecho de que los electores españoles, sabiendo que su primera preferencia difícilmente saldrá elegida, votarán a otro partido muy similar en términos ideológicos, pero con más probabilidad para ganar. Este hecho sólo conduce a una concentración mayor de los votos a los partidos mayoritarios en el ámbito estatal y a un aumento de los efectos mayoritarios anticipados por ellos mismos (Montero y Gunther, 1994, pág. 20-21). De acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, el uso del voto útil se acentúa más en las pequeñas circunscripciones, donde difícilmente saldrán más de dos partidos.

2.4. El debate actual sobre la reforma del sistema electoral vigente

Antes de entrar a analizar algunas de las propuestas de reforma más relevantes, creemos útil apuntar qué aspectos del sistema electoral actual se consideran los más positivos, entre los que los estudiosos suelen destacar los siguientes (Montero y Gunther, 1994, pág. 31-34):

- La reducción de la fragmentación parlamentaria, que permite la formación de mayorías parlamentarias cohesionadas y estables.
- La entrada en el Congreso de los Diputados de los partidos procedentes de las comunidades autónomas con un fuerte sentimiento nacional propio; de esta manera se ha contribuido a la legitimación del Estado español en estas comunidades.
- La formación de gobiernos estables, un hecho no poco importante en una transición hacia un régimen político democrático.

La UCD

Algunos estudiosos también sostienen que la sobrerrepresentación inicial de la moderada UCD fue necesaria para llevar a cabo una transición democrática exitosa.

Desde la implementación del sistema electoral español, ha habido muchos críticos que han pedido su reforma parcial o incluso total. Como observan Montero y Gunther (1994, pág. 33), la mayoría de las propuestas de reforma se ha basado en el principio de la representatividad proporcional y no en el de la representatividad mayoritaria. Asimismo, las propuestas de reforma se han centrado básicamente en dos temas (Nohlen, 1998b, pág. 88):

- El de la baja proporcionalidad de los resultados electorales en sus dos aspectos (relación voto-escaño y relación escaño-población).
- El de las listas cerradas y bloqueadas como forma de votación.

a) Con respecto a las **críticas sobre la baja proporcionalidad** del sistema electoral, algunos autores han sugerido aumentar el número de votos al máximo reconocido por la Constitución (cuatrocientos diputados), otros han sugerido cambiar la ley electoral de Hondt por una fórmula electoral con efectos más proporcionales, y otros todavía han defendido la opción de reducir de dos a uno el número de diputados inicialmente asignados a cada circunscripción. Todas estas reformas se podrían llevar a cabo de una manera relativamente fácil, ya que todas estas propuestas se mueven dentro de los márgenes constitucionales y legales (Montero y Gunther 1994, pág. 33-34; Crespo, 1997, pág. 250).

b) Durante los últimos años, el debate sobre la proporcionalidad del sistema electoral español ha perdido fuerza y las críticas más recientes van dirigidas al uso de las **listas cerradas y bloqueadas**. En general, se suele objetar la conveniencia de esta forma de voto con tres argumentos:

- Las listas cerradas y bloqueadas son poco democráticas ya que no permiten a los electores elegir entre los candidatos, sólo entre los partidos políticos.
- Relacionado con esto, las listas cerradas y bloqueadas aumentan considerablemente el poder de la cúpula de los partidos políticos, pues ésta configura la lista de candidatos.
- El resultado de su uso es una despersonalización y un distanciamiento con respecto a la relación entre representante y representado (Santamaría, 1994, pág. 117).

Listas abiertas o desbloqueadas

Ante una fe ciega en las posibilidades de la utilización de las listas abiertas o desbloqueadas, estudios más críticos, como el de Santamaría o Gunther y Montero, advierten lo siguiente: que sus efectos deseados con respecto al aumento de la participación política de los electores y la aproximación de los políticos a éstos suelen ser muy dependientes de otros factores sociopolíticos, como son la historia del desarrollo del sistema de los partidos, la importancia de la comunicación política y la magnitud del distrito electoral. Además, apuntan que a pesar de la existencia de la posibilidad de votar a candidatos de diferentes partidos en las elecciones del Senado, su uso no es muy frecuente entre el electorado español. Otro punto destacado por sus críticos es que las listas abiertas o desbloqueadas tienen el riesgo de llevar a unas relaciones de clientismo entre el candidato y el elector.

Para acabar este apartado, apuntamos brevemente el debate sobre la reforma del sistema electoral en el caso de **Cataluña**, sobre todo muy vigente después de las elecciones de 1999 y 2003. Las elecciones mencionadas evidenciaron la falta de proporcionalidad del sistema catalán, ya que en las dos el PSC venció por votos pero no en escaños (CiU). También en este caso, la desviación de proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos encuentra su explicación en la desviación del prorrateo y el efecto de variancia (Lago y Montero, 2004). Aunque Cataluña, tal como consta en el Estatuto vigente, puede aprobar un sistema electoral propio, ésta es la única comunidad autónoma que no tiene un sistema electoral propio y, como consecuencia, el procedimiento de las elecciones se rige por lo que estipula la LOREG. En este sentido, las propuestas de reforma más comunes son: 1) la creación de un distrito electoral único a nivel de Cataluña; 2) la creación de distritos electorales totalmente proporcionales en su población; 3) la implantación de un sistema basado en el alemán, que combina 2 votos, uno en el ámbito local (por ejemplo, la comarca), según el cual se distribuyen los escaños utilizando la regla electoral de mayoría relativa y se elige al representante, y otro a nivel de Cataluña (circunscripción única) basado en una regla proporcional de reparto de escaños que atribuye el número que obtiene cada partido.

Lectura complementaria

Se puede consultar más en detalle la reforma que aparece en el punto 3 del trabajo del politólogo A. Bosch (1999). "El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya". En: J. Font; A. Bosch. *Participació i sistema electoral: Propostes per al debat* (pág. 87-139). Barcelona: Fundació Bofill/Editorial Mediterrànea ("Polítics", n.º 25).

3. España como un estado compuesto

3.1. El estado unitario ante el estado compuesto

Por **forma de estado** se entiende el tipo de relaciones que mantiene el Estado con su territorio.

Se suele distinguir entre los **estados unitarios**, por una parte, y los **estados compuestos** o sistemas políticos federales, por otra. En los estados unitarios sólo hay un nivel de gobierno, mientras que en los compuestos hay dos niveles de gobierno diferentes, con un cierto grado de autonomía política.

3.1.1. El estado unitario

La mayoría de los estados unitarios clásicos se basa en el modelo de estado francés, tal como surgió a partir de la Revolución Francesa. Los estados unitarios son la culminación de un proceso histórico de concentración de poder a manos de los monarcas absolutos, que tuvo lugar entre los siglos XVI y XVIII. Este proceso histórico eliminó gradualmente los privilegios de que disfrutaban los diferentes estamentos durante la Edad Media. A partir de la Revolución Francesa y la difusión de las ideas de la Ilustración, la legitimidad de este poder ya no fue divina, sino que surgía de la nación. Simultáneamente, los poderes de los monarcas estaban limitados por las constituciones liberales que ponían énfasis en los derechos individuales de los ciudadanos.

Aquí nace el modelo del estado unitario moderno, con su lógica subyacente de tratar a todos los ciudadanos de la misma manera. Con esta finalidad, sólo podía haber un poder legislativo y ejecutivo para todo el territorio del Estado.

A pesar de su carácter unitario, este tipo de estados siempre ha variado en relación con su grado de descentralización administrativa.

Estado unitario moderno

Podemos encontrar un ejemplo en Francia, que históricamente siempre se ha caracterizado por un alto grado de centralización de poder, mientras que, por otra parte, Suecia y Holanda siempre han conocido un alto grado de descentralización municipal y provincial. Pero también en estos últimos casos sólo se trata de una descentralización administrativa y no política. En estos casos, los poderes descentralizados siempre pueden ser revocados por el poder central cuando lo crea conveniente (Aja, 1999, pág. 18-22).

Descentralización administrativa y descentralización política

La diferencia entre descentralización administrativa y descentralización política se expresa de dos maneras diferentes. La entidad territorial que disfruta de una descentralización administrativa puede aprobar normas, pero no tienen el valor jurídico de leyes. Además, los poderes de la descentralización administrativa siempre pueden ser revocados por el Estado. En cambio, los poderes de las entidades territoriales que disfrutaban de una descentralización política no son revocables, y están constitucionalmente garantizados. Además, estas entidades territoriales suelen tener la capacidad de aprobar leyes.

3.1.2. El estado compuesto

En cambio, en los estados compuestos o en los sistemas políticos federales hay dos niveles de gobierno diferentes.

Concepto de federalismo

El concepto de federalismo deriva de la palabra latina *foedus*, que significa 'convenio' o 'pacto'. De esta manera, el término *federalismo* es considerado un concepto normativo que se refiere a aquellas organizaciones políticas que combinan de alguna manera el autogobierno más el gobierno compartido (*self-rule plus shared rule*) (Elazar, 1987).

Desde la perspectiva de la política comparada, la mayoría de los investigadores del federalismo distingue entre los acuerdos federales en general y los estados federales en particular. En este sentido, el concepto de los acuerdos federales tiene carácter descriptivo y genérico y se refiere a una amplia gama de prácticas institucionales que se basan de alguna manera en un acuerdo federal. Así pues incluye, aparte de los estados federales, otros acuerdos federales como son los estados regionales, las confederaciones, los estados asociados y las *federacies* (Watts, 1999, pág. 1-20; Elazar, 1987; Requejo, 1998b).

Revolución federal

Daniel Elazar, experto en federalismo, observa que el mundo vive una revolución federal, y con ello hace referencia al hecho de que muchos estados recientemente han incorporado algún aspecto federal en su forma de estado (Elazar, 1987). No obstante, sólo un 13% de los estados actuales son estados federales (federaciones) en el sentido estricto (Watts, 1999, pág. 4).

3.1.3. Tipología de los estados compuestos

Como ya hemos indicado anteriormente, el concepto de federalismo es mucho más amplio que el de estado federal (federación) en el sentido estricto e incluye toda una serie de formas de organización territorial del Estado.

Estados regionales

En los estados regionales, como es el caso de Italia, el doble nivel de gobierno es el resultado de la descentralización política de un estado previamente unitario. Aunque esta descentralización es garantizada constitucionalmente, su alcance no suele ser muy grande y suele afectar sólo a los niveles legislativo y ejecutivo. Además, la descentralización política no se da en todas las regiones.

Las federaciones simétricas

En general, las federaciones simétricas, como Estados Unidos o Alemania, se caracterizan por lo siguiente (Watts, 1999, pág. 7):

- La presencia de dos niveles de gobierno, cada uno actuando de una manera directa sobre sus ciudadanos con un alto grado de autonomía en sus competencias respectivas. Las subunidades federales tienen una denominación

según cada país. Mientras que en Estados Unidos o Brasil, por ejemplo, tienen el nombre de *estados*, en Alemania se conocen como *Länder* y en Canadá, como *provincias*.

- La presencia de una constitución que distribuye y garantiza las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Normalmente, esta constitución no se puede cambiar sin el acuerdo de todas o una mayoría de las subunidades.
- La presencia de instituciones que permiten la participación de las subunidades en la toma de decisiones a escala federal. Frecuentemente, esta participación está garantizada por una segunda cámara a escala federal compuesta territorialmente.
- La presencia de una corte para resolver posibles conflictos de competencias o bien entre el gobierno federal y los gobiernos de las subunidades o bien entre los diferentes gobiernos de éstas.
- La presencia de mecanismos de cooperación entre los diferentes gobiernos.

Los acuerdos federales asimétricos

Dentro de la categoría de los acuerdos federales asimétricos se suele distinguir entre las federaciones asimétricas, por una parte, y los acuerdos federales asimétricos específicos (*federacies* y estados asociados), por otra.

- Las **federaciones asimétricas** muestran en gran medida las mismas características (constitución, dos niveles de gobierno, etc.) que las federaciones simétricas. La diferencia principal reside en el hecho de que las relaciones entre las subunidades y el gobierno federal pueden variar mucho según la subunidad. El objetivo de esta variación es reconocer de derecho las asimetrías de hecho de la sociedad subyacente. En cambio, en las federaciones simétricas, estas relaciones son mucho más uniformes e iguales para todas las subunidades.
- Las *federacies* y los **estados asociados** encarnan otra aplicación institucional de los acuerdos federales asimétricos. En ambos casos se trata de un acuerdo federal entre un estado mayor y uno o diversos territorios más pequeños. Estos últimos mantienen un alto grado de autogobierno, además de alguna influencia en la vida política del estado mayor. Las *federacies* se distinguen de los estados asociados en el hecho de que en aquéllas no se puede romper el acuerdo federal unilateralmente.

La federación asimétrica

Dicho de otra manera, la federación asimétrica implica la implementación de algún estatuto especial para una o varias subunidades con respecto a las otras.

Federacies y estados asociados

Son ejemplos de *federacies* el acuerdo federal que han establecido Puerto Rico y Estados Unidos o Cachemir y la India. Por otra parte, el pacto federal entre Mónaco y Francia sería un ejemplo de un estado asociado.

Confederaciones

Las confederaciones son el producto de un pacto federal entre diferentes estados independientes que han decidido unir sus fuerzas para defender algunos intereses comunes, como la defensa militar o un espacio económico común.

Es importante subrayar que la creación de una confederación no implica la creación de un estado nuevo, ya que la soberanía continúa residiendo en los estados que han decidido unirse. En cuanto a su funcionamiento político, eso supone que la confederación dependa casi en su totalidad de la voluntad de los estados que han decidido participar. A diferencia de las federaciones, las decisiones tomadas en el seno de la confederación no tienen una vinculación directa sobre los ciudadanos de los diferentes estados, sino que primero deben ser ratificadas e implementadas por ellos. Una segunda diferencia con respecto a las federaciones reside en el hecho de que en una confederación los estados miembros siempre pueden romper su pacto federal con el resto de los estados. La historia ha evidenciado que las confederaciones, por su naturaleza, suelen ser muy poco estables.

Ejemplo

Estados Unidos y Suiza, a lo largo de la historia, han pasado de ser confederaciones a convertirse en federaciones. Actualmente, el ejemplo más conocido de una confederación sería el de la Comunidad de los Estados Independientes, la sucesora de la antigua URSS.

3.2. El estado de las autonomías: características principales y funcionamiento

Ubicar el Estado de las Autonomías dentro de esta tipología basada en la política comparada no resulta una tarea fácil. De hecho, los diferentes estudios sobre el Estado de las Autonomías no se ponen de acuerdo sobre su naturaleza. Mientras que algunos lo denominan un *federalismo imperfecto*, otros se refieren a él como un *estado federal con hechos diferenciales* o simplemente como un *estado regional*. Francesc Morata, por ejemplo, lo describe de la manera siguiente:

"Técnicamente, el acuerdo consistió en un cóctel de federalismo alemán y de regionalismo italiano y español (II República), al que se añadió una buena dosis de confederalismo fiscal pensado específicamente para el País Vasco y Navarra. En suma, un modelo híbrido y complejo, y por ello, de difícil implementación habida cuenta, además, de las expectativas generadas".

F. Morata (1997). "El Estado de las Autonomías".

De esta manera, los estudiosos parece que están más de acuerdo en lo que el Estado de las Autonomías no es (un estado unitario) que en la cuestión de qué tipo de estado compuesto representa esta nueva organización territorial.

La razón para esta confusión sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías deriva en gran parte de la Constitución española misma y de los objetivos de ésta. Aparte de construir un estado liberal democrático en España, similar al resto de los países occidentales, el otro objetivo principal de la Constitución española era introducir una descentralización política lo bastante grande y capaz de permitir un alto grado de autogobierno en Cataluña, País Vasco y Galicia. Este último objetivo haría necesario buscar un equilibrio estable entre la unidad, por una parte, y la descentralización política y la diversidad, por otra.

No obstante, a la hora de escribir la Constitución, no había ningún consenso político sobre el modelo de descentralización política que pudiera funcionar como anteproyecto. La introducción de un modelo propiamente federal en aquella época fue impedida básicamente por tres factores (Alvarado, 1999, pág. 353-357):

- La existencia de una fuerte resistencia dentro del Gobierno de UCD en soluciones institucionales que pudieran significar un alto grado de desmantelamiento del poder del Gobierno central.
- Las resistencias provenientes de las fuerzas conservadoras en el ejército español (el *bunker*).
- La duda sobre el deseo de un estado federal entre las élites políticas catalanas y vascas, ya que temían que una solución federal significaría un mismo nivel de poderes para todas las posibles subunidades y, como consecuencia, una negación del carácter especial de Cataluña y el País Vasco.

Todos los estudios coinciden en que esta discrepancia sobre la forma de la organización territorial del Estado entre las élites políticas y la necesidad imperiosa de encontrar un acuerdo en poco tiempo, supuso la aceptación de una solución constitucional con las características siguientes (Albertí, 1999, pág. 26-27):

- **Potencializadora:** la Constitución española no representa un manual que indica cómo es la nueva forma de estado, sino que más bien posibilita su creación y su desarrollo posterior. De esta manera, ningún artículo de la Constitución española indica cuáles serán las diferentes entidades territoriales que podrán disfrutar de una autonomía política, sino que sólo indica cuáles son los requisitos y los procesos que deben seguir aquellas entidades que quieren disfrutar de una descentralización política (principio dispositivo).
- **Flexible:** la Constitución tiene diferentes posibilidades institucionales de organización territorial.
- **Abierta:** la Constitución misma prevé la posibilidad de futuros cambios en los niveles de competencias de las diferentes comunidades autónomas como veremos más adelante.

A modo de conclusión, como observa otro constitucionalista:

"[...] el acuerdo constitucional al que se llegase en materia de división territorial del poder, sea cual fuese su contenido, sería por definición poco preciso, ambiguo, escasamente pormenorizado, imperfecto en términos de 'ingeniería constitucional', abierto, provisional; en fin, que sería un acuerdo de apertura de un proceso de descentralización política que podría tomar diferentes rumbos, intensidades y velocidades dentro de un marco limitador que, a la vez, debería ser suficientemente flexible y adecuadamente claro".

E. Alvarado Pérez (1999). "Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo doble".

3.2.1. El estado compuesto según la Constitución

Como hemos indicado antes, la característica principal de un acuerdo federal es la existencia de una **autonomía política** basada en dos niveles de gobierno, cada uno de ellos dotado de un alto grado de autonomía política.

En el caso español, esta división de niveles de gobierno está garantizada constitucionalmente en el artículo 2 de la Constitución. Aparte de reconocer, por una parte, la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", también reconoce y garantiza, por otra, "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la integran". Este artículo es la expresión de la voluntad de los constituyentes de buscar un equilibrio entre la unidad del Estado y la diversidad social subyacente. Así, además de subrayar la unidad del país en la primera parte del artículo 2, la Constitución también confirma que no hay ninguna soberanía previa a la aprobación de ésta que no sea la de la nación española, ya que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del cual emanan todos los poderes del Estado". Dicho de otra manera, la Constitución enfatiza el hecho de que es ésta la que posibilita la creación de las comunidades autónomas, y no al revés.

Aunque reconoce la posibilidad de una descentralización política, la Constitución no indica cuáles o cuántas serán las entidades territoriales que tendrán derecho a la autonomía, ni las obliga a ejercerlo (principio dispositivo). Sólo se limita a establecer varios caminos por medio de los cuales los territorios que así lo deseen puedan acceder a esta autonomía. El camino elegido incidirá tanto en el nivel de competencias de la comunidad autónoma (al menos inicialmente) como en el procedimiento que habrá que seguir para la aprobación de su Estatuto. Con esta finalidad, la Constitución española distingue entre **tres vías diferentes para acceder a la autonomía**: a) la vía general; b) la vía excepcional; y c) la vía rápida (Molas, 1998, pág. 181-183).

a) La vía general

Ésta es la vía más fácil de acceso a la autonomía y estaba prevista para la mayoría de las comunidades autónomas, menos para el País Vasco, Cataluña y Galicia. En relación con su nivel de competencias, las comunidades autónomas que sigan este camino disfrutarán de un nivel de competencias más pequeño –al menos en principio– en comparación con las comunidades autónomas establecidas por la vía rápida o la vía excepcional. La Constitución permite a este tipo de comunidades autónomas la posibilidad de aumentar su nivel de

competencias mediante una reforma de sus estatutos, una vez transcurridos cinco años de su instauración. Con respecto a la elaboración de los estatutos de este tipo de comunidades autónomas, la Constitución estipula que deben seguir dos pasos. En un primer paso, una asamblea compuesta por los miembros de las diputaciones (u órgano interinsular) y los diputados y senadores elegidos en las provincias afectadas elaborará un proyecto de estatuto. En un segundo paso, una vez elaborado y consensuado este proyecto, será llevado a las Cortes Generales para ser tramitado como ley orgánica.

b) La vía excepcional

Esta vía estaba pensada especialmente para aquellos territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y que, al mismo tiempo que la promulgación de la Constitución, contaban con un régimen provisional de autonomía, como era el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia. De esta manera, no estaban obligadas a esperar cinco años para acceder a un nivel de competencias más alto, como aquellas que siguen la vía general, ni a pasar por un referéndum previo, tal como la Constitución establecía en el caso de la vía rápida. En el caso de la vía excepcional, sólo era necesario que la iniciativa tuviera el apoyo de todas las diputaciones y las 3/4 partes de los municipios de cada provincia afectada. Aun así, esta vía todavía necesitará un referéndum final, una vez el proyecto de estatuto esté aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso. En el referéndum, el proyecto de estatuto necesita obtener la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

c) La vía rápida

La Constitución española también prevé la posibilidad de acceder desde el inicio a un nivel de competencias más alto para aquellos territorios que no puedan utilizar la vía excepcional. Además de necesitar el apoyo requerido de los municipios, y a diferencia del caso de la vía excepcional, la Constitución obliga a que la iniciativa tenga el apoyo de una mayoría absoluta de los electores en cada una de las provincias mediante un referéndum. Una vez cumplidas todas estas condiciones, el proyecto de estatuto será remitido a la Comisión Constitucional del Congreso para que lo examine. Después de que esta comisión lo apruebe, será sometido a otro referéndum en el que necesitará obtener el voto afirmativo de la mayoría de votos emitidos en cada provincia. Sólo si cumple con todas estas condiciones, el proyecto de estatuto será ratificado por las Cortes Generales.

Estatutos de autonomías

Los estatutos del País Vasco (1979) y Cataluña (1979) fueron rápidamente aceptados siguiendo la vía excepcional. En 1981, y en medio de una gran polémica, el Estatuto de Galicia fue aceptado también por esta vía. La única comunidad autónoma que siguió la vía rápida para acceder a la autonomía fue Andalucía (1981), hecho que provocó una controversia en el seno del gobierno y en el de los partidos nacionalistas catalanes y vascos. Entre 1981 y 1983, a partir de la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), fueron creadas las comunidades autónomas restantes, todas con un nivel

de competencias inicialmente inferior, menos el caso de las comunidades de Navarra, Valencia y Canarias. Navarra se basaba en la actualización del régimen foral prevista en la disposición adicional primera de la Constitución, y a Valencia y Canarias el Gobierno central les aplicó el artículo 150.2 de la Constitución, que permite transferir competencias a las comunidades autónomas.

En relación con sus **instituciones políticas**, la Constitución también diferencia entre aquellas comunidades autónomas que han accedido a la autonomía por la vía general y aquellas que han accedido a un nivel de competencias más elevado desde el principio. En el primer caso, la Constitución sólo obliga a que los estatutos contengan lo siguiente:

- La denominación de la comunidad autónoma que mejor corresponda a su identidad histórica.
- La delimitación de su territorio.
- La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- Las competencias asumidas dentro de los límites establecidos por la Constitución.

En cambio, en el caso de las comunidades autónomas con un nivel inicial de competencias superior, la Constitución los obliga a organizar sus instituciones políticas de acuerdo con unas características determinadas:

- La organización institucional se debe basar en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal mediante una fórmula electoral proporcional que represente a todas las zonas territoriales de la comunidad.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas, encabezado por un presidente que, elegido de entre los miembros de la Asamblea y nombrado por el rey, será responsable de la dirección del Consejo de Gobierno y la suprema representación de la comunidad.
- El presidente y los otros miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Dentro de estos límites generales impuestos por la Constitución, cada comunidad autónoma podrá organizar sus propias instituciones representativas y administrativas, determinar las circunscripciones electorales y la magnitud de éstas, etc. A pesar de esta libertad de organización, todas las comunidades autónomas han optado por asambleas legislativas unicamerales, elegidas por la fórmula electoral de Hondt. Incluso la mayoría de éstas ha optado por asignar la provincia como circunscripción electoral de las elecciones autonómicas. Las elecciones tendrán lugar cada cuatro años, el último domingo de mayo, excepto en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, que organizan sus elecciones separadamente. Como sucede a escala estatal, también en las comunida-

des autónomas el presidente ocupa un lugar destacado, ya que basa su autoridad en una mayoría parlamentaria, y sólo podrá ser sustituido mediante una moción de censura constructiva (Aja, 1999, pág. 87-99).

Con respecto a **las competencias** de las diferentes comunidades autónomas, Enoch Albertí observa que la Constitución misma no establece de una manera directa y definitiva el reparto de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, ya que no existían durante el proceso de elaboración de la Constitución. Es decir, que la Constitución sólo establece un marco general dentro del cual las comunidades autónomas tienen libertad para asignarse sus propias competencias (Albertí, 1999, pág. 29). En el artículo 148.1 de la Constitución aparecen todas las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, entre las que se encuentran: la organización de sus instituciones de autogobierno, la ordenación territorial, las obras públicas, la protección del medio ambiente, los museos, la asistencia social, la sanidad etc. Es importante destacar que la Constitución prevé, además, que todas aquellas competencias que no son explícitamente reservadas al Estado (como por ejemplo la defensa, las relaciones internacionales o el sistema monetario) podrán ser asumidas por las comunidades autónomas. En cambio, todas aquellas competencias no mencionadas en los estatutos de las comunidades autónomas serán asumidas por el Estado.

A partir de esta situación, se ha establecido una distribución muy compleja de tipo de competencia. Básicamente podemos distinguir entre las siguientes: a) las competencias exclusivas del Estado; b) las competencias exclusivas de las comunidades autónomas; c) las competencias compartidas, y d) las competencias concurrentes.

- Las **competencias exclusivas** son aquellas competencias sobre las que el Estado o la comunidad autónoma tiene todo el poder legislativo y ejecutivo. Las competencias exclusivas del Estado están enumeradas en el artículo 149.1. En cambio, las competencias exclusivas de las comunidades autónomas son todas aquellas que no son mencionadas en este mismo artículo, como es el caso de la competencia sobre el turismo, por ejemplo.
- Con respecto a las competencias concurrentes y compartidas intervienen tanto el Estado como las comunidades autónomas. La diferencia entre ambas radica en el hecho de que en el caso de las **competencias compartidas** el Estado tiene el poder legislativo y las comunidades autónomas son sólo responsables de ejecutar las leyes.
- En cambio, en el caso de las **competencias concurrentes** el Estado aprueba una ley general, y las comunidades autónomas, aparte de ser responsables de ejecutarla, también pueden aprobar leyes de desarrollo de esta ley básica.

Ejemplo

A modo de ilustración, presentamos un cuadro con algunos ejemplos de los distintos tipos de competencias.

1. Tipología básica de las competencias y algunos ejemplos

Competencias exclusivas de las CA	Competencias concurrentes	Competencias compartidas	Competencias exclusivas del Estado
Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	Defensa y Fuerzas Armadas
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Relaciones internacionales
Turismo	Régimen local	Propiedad intelectual e industrial	Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo
Asistencia y servicios sociales	Sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Comercio exterior
Caza y pesca	Crédito y cajas de ahorro		Sistema monetario
Comercio y consumo	Administraciones públicas y funcionarios		Ordenación del crédito, banca y seguros
Industria	Medio ambiente		Sanidad exterior
Urbanismo	Medios de comunicación		
Ferrocarriles, transportes, recursos y aprovechamientos, hidráulicas, puertos, aeropuertos, museos, bibliotecas de la comunidad autónoma			Ferrocarriles, transportes, recursos y aprovechamientos, hidráulicas, puertos, aeropuertos, museos, bibliotecas del Estado

Fuente: Aja, 1999, pág. 108

Tal como indica la Constitución, las comunidades autónomas sólo pueden ejercer, en principio, aquellas competencias que están mencionadas explícitamente en sus estatutos respectivos. Como consecuencia, ampliar las competencias de las comunidades autónomas significaría cambiar sus estatutos. Dado que eso es un proceso complicado, la Constitución prevé (artículo 150.2) la posibilidad de que el Gobierno estatal, mediante una ley orgánica, traspase o delegue competencias a las comunidades autónomas que, en principio, son de titularidad estatal.

No nos debería sorprender que en el caso del Estado de las Autonomías, caracterizado por su poca definición constitucional y el sistema complejo de distribución de competencias, surjan conflictos de competencias entre el Gobierno estatal y las diferentes comunidades autónomas o entre ellas mismas (Tomás y Valiente, 1993). En estos casos, el **Tribunal Constitucional**, compuesto por juristas independientes políticamente, se pronuncia sobre posibles conflictos estudiando la Constitución y los estatutos en cuestión, con el fin de decidir si se ha infringido una competencia determinada y quién lo ha hecho. Si la supuesta infracción es originada por una ley (estatal o autonómica) se habla de un recurso de inconstitucionalidad, mientras que si es provocada por una norma inferior, se habla de conflicto de competencias. También se puede dar

Comunidad Valenciana y Canarias

El Gobierno español traspasó competencias estatales en los casos de la Comunidad Valenciana y Canarias, que, a pesar de elegir la vía lenta de acceso a la autonomía, disfrutaron desde el principio de un nivel de competencias equiparable al de las comunidades autónomas que habían seguido la vía excepcional o la vía rápida.

el caso de que las comunidades autónomas actúen dentro del marco de sus competencias, pero que al mismo tiempo violen algunos de los principios generales de la Constitución. En todos estos casos el Tribunal Constitucional puede declarar la nulidad de la ley o la norma infractora.

Durante los últimos años, el número de casos llevados al Tribunal Constitucional se ha reducido considerablemente a causa de diferentes razones: en primer lugar, a lo largo de los años el Estado autonómico ha ido adquiriendo forma gradualmente y, de esta manera, ha definido las relaciones entre los distintos gobiernos –también gracias a la jurisprudencia del tribunal mismo–; en segundo lugar, el aumento de contactos y de negociaciones entre el Gobierno central y las comunidades autónomas ha contribuido a evitar este tipo de conflictos.

Ello nos lleva a otro punto clave en los estados compuestos, el de los **instrumentos de colaboración**, por una parte, entre el Estado y las entidades territoriales, y, por otra, entre estas últimas. La mayoría de los expertos opina que éste es uno de los puntos más débiles del funcionamiento del Estado de las autonomías. De antemano, la Constitución prohíbe de una manera explícita la posibilidad de federación de las comunidades autónomas; además, en relación con posibles colaboraciones entre ellas, siempre están supeditadas a su aprobación por las Cortes Generales.

Así, pues, la Constitución no es muy explícita y contiene muy pocas referencias a este tema. A causa de sus funciones y de su composición, tampoco el Senado es una propiamente territorial, en el sentido de un lugar de encuentro y diálogo entre las diferentes comunidades. En cuanto a los mecanismos de coordinación y de cooperación, la mayoría de autores también está de acuerdo en que su efectividad es muy reducida, y a menudo se perciben como un intento por parte del Estado de recuperar el control sobre materias descentralizadas (Albertí, 1999, pág. 32). En cambio, parece que la vía más frecuente de colaboración es la de acuerdos o contactos bilaterales entre la comunidad autónoma y el Gobierno central (Aja, 1999, pág. 138-147).

Finalmente, un Estado compuesto no podría funcionar bien si las comunidades autónomas no dispusieran de un grado de **autonomía financiera**. Se puede enfatizar que el País Vasco y Navarra, por razones históricas, tienen su propio sistema de financiación, conocido como *sistema de concierto económico*, por el que ellas mismas recaudan los impuestos y negocian con el Estado el importe (la cuota) que cederán a éste con la estimación de los servicios prestados por el Estado. El resto de las comunidades autónomas está sometido al artículo 157, que indica los diferentes tipos de recursos de las comunidades autónomas:

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

- Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Este Fondo de Compensación Interterritorial fue creado para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.
- Rendimientos de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de operaciones de crédito (endeudamiento).

Sistema financiero autonómico

La concreción del sistema de financiación autonómica fue elaborado y concretado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, aprobada en 1980 y posteriormente reformada varias veces. El sistema de financiación al que daba pie esta ley orgánica estaba basado en el concepto de *coste efectivo*, es decir, en el coste que significaba un servicio para el Estado en el momento de transferirlo. A partir de 1987, este cálculo de coste efectivo fue cambiado por otro basado en criterios más objetivos, sobre todo en la población. Más tarde, y coincidiendo con el retroceso electoral del PSOE, se concedió la cesión a las comunidades autónomas de un 15% del IRPF generado en sus territorios respectivos. En 1996, con la llegada del PP y como consecuencia del hecho de que necesitara el apoyo de CiU, el Gobierno acordó conceder lo siguiente: 1) la capacidad normativa de algunos impuestos cedidos, es decir, aquellos impuestos de titularidad estatal sobre los que las comunidades autónomas ya tenían la responsabilidad administrativa; y 2) un 30% del IRPF recaudado a cada comunidad autónoma (Alvarado Pérez, 1999).

Aunque las comunidades autónomas gestionan hoy en día un 20% del gasto público (0,1% en 1979), algunos cuestionan este sistema de financiación. Los aspectos más criticados, sobre todo por determinados sectores políticos y académicos catalanes, son los siguientes (Castells, 2001; López-Casnovas, 2001):

- El hecho de que los recursos de las comunidades autónomas son insuficientes para prestar los servicios necesarios.
- El hecho de que la mayoría de los recursos de las comunidades autónomas proviene de subvenciones del Estado (en el caso de Cataluña, en torno al 60%).
- El hecho de que el País Vasco y Navarra dispongan de más medios para prestar los mismos servicios.
- El hecho de que todo el sistema de financiación autonómica dependa más de contingencias políticas (como la necesidad de apoyo parlamentario o no para formar gobierno) que de unos criterios objetivos estables y claros. La solución a la que apuntan estos sectores críticos es la de una responsabilidad fiscal mayor.

3.3. España y el debate sobre la articulación de su carácter plurinacional

Sin lugar a dudas, la nueva Constitución y el Estado de las autonomías que fluye de ésta significaron un paso adelante muy significativo en el proceso de democratización y descentralización política y administrativa del Estado español. Aun así, sus detractores mantienen que todavía queda pendiente una cuestión muy importante: la de **articular de manera satisfactoria las minorías nacionales dentro del Estado** (Requejo, 1998). Esta deficiencia del sistema autonómico queda reflejada en aspectos como la ausencia de un auténtico senado territorial, la poca participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Gobierno central y la política exterior o la insuficiencia del sistema de financiación. En este contexto, y gracias a la nueva constelación política en el Congreso de los Diputados después de la victoria electoral del PSOE en el 2004, se debe entender que diferentes comunidades autónomas hayan vuelto a plantear la voluntad política de reformar sus respectivos estatutos de autonomía. En este sentido, a lo largo de los últimos años, los parlamentos autónomos del País Vasco, Comunidad Valenciana y Cataluña redactaron y aprobaron sus propuestas de reforma de Estatuto. La propuesta de reforma vasca, que reivindicaba un estado libre asociado, fue rechazada finalmente por el Congreso de los Diputados porque se consideró fuera de los límites marcados por la Constitución española. En cambio, las propuestas de reforma de los estatutos de Comunidad Valenciana y Cataluña fueron aceptadas a trámite por el Congreso de los Diputados y siguen su procedimiento legislativo en el momento de redactar este capítulo.

Una de las críticas más importantes que proviene de las comunidades autónomas con un fuerte sentimiento de identidad nacional propia, como el País Vasco o Cataluña, consiste en el hecho de que el actual Estado de las autonomías es un modelo de descentralización política y territorial muy poco adecuado para reconocer sus diferencias nacionales. Siguiendo con el mismo argumento, el actual Estado de las Autonomías está caracterizado por una lógica asimiladora en términos de la identidad nacional. Como alternativa proponen un modelo institucional que permitiría articular la acomodación de la diversidad nacional, basado en elementos de federalismo asimétrico (Castiñeira, 1999).

Como hemos indicado antes, la **asimetría** se refiere al hecho de que las comunidades con una identidad nacional propia como Cataluña pueden mantener unas relaciones con el Estado muy diferentes en comparación con las otras comunidades autónomas. Algunos autores incluso han observado que la misma Constitución contiene y permite un fuerte carácter asimétrico cuando ésta distingue: 1) entre "nacionalidades y regiones", 2) entre los diferentes niveles de competencias iniciales y 3) el sistema especial de financiación autonómica del País Vasco y Navarra. De acuerdo con este planteamiento, ha sido la posterior interpretación de la Constitución la que ha introducido una fuerte dinámica uniformadora en el desarrollo autonómico, donde no puede haber

Lecturas complementarias

Una buena muestra de este debate se puede encontrar en los libros siguientes: VV. AA. (1998). *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Barcelona: Proa; X. Bru de Sala y J. Tusell (1998) (ed.). *Catalunya-Espanya: Un diàleg amb futur*. Madrid: Planeta.

J. Colominas (1998) (ed.). *Cataluña-Espanya: Les relacions històriques, culturals i polítiques*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.

Lectura complementaria

Aquellos que estén interesados en profundizar en el debate sobre el federalismo asimétrico pueden encontrar más información sobre el tema en la obra siguiente: F. Requejo (1998). *Federalisme, per a qué?*. Valencia: Edicions 3 i 4.

diferencias o asimetrías entre las diferentes comunidades autónomas (Fossas, 1999). En cambio, defienden que un federalismo de corte asimétrico sería más adecuado para acomodar las diferentes comunidades dentro del mismo Estado. Esta asimetría podría incidir en diferentes dimensiones, como son la simbólica, la de las instituciones o la de las competencias.

- **Simbólica:** en este ámbito se propone, por ejemplo, la introducción de todas las lenguas en los pasaportes, los permisos de conducir, los DNI, etc. También optan por un reconocimiento mayor de las minorías nacionales del Estado en el extranjero (consulados, embajadas).
- **Institucional:** se propone un Senado territorial basado en las comunidades autónomas, la desaparición de la Administración central en el caso del País Vasco y Cataluña y la introducción de unas cuotas de representación garantizada a las minorías nacionales en las instituciones del Estado, por ejemplo, el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas.
- **Competencial:** aquí los autores defienden una mayor autonomía para estas comunidades en áreas como educación, inmigración, política europea, y también la posibilidad de que tengan representación en la Unión Europea y en otras instituciones políticas internacionales y participar con equipos deportivos propios en las competiciones internacionales.

En la propuesta de la **reforma del Estatuto de Cataluña** aprobada por su Parlamento durante el mes de septiembre del 2005, podemos encontrar buena parte de las asimetrías comentadas anteriormente. En resumidas cuentas, la actualización al máximo de los niveles de autogobierno, dentro de los límites marcados por la Constitución, se plasma en cuatro grandes ejes:

- En primer lugar, podemos observar un motivo de **carácter politicosimbólico** como evidencia, por ejemplo, la afirmación de que Cataluña es una nación (artículo 1) en lugar de una nacionalidad –tal como consta en el Estatuto de 1979–. También los otros artículos del preámbulo y el título preliminar sobre los símbolos nacionales, la lengua y los derechos históricos se entienden en este sentido.
- En segundo lugar, queda claro que el Parlamento de Cataluña ha querido adaptar el texto al **nuevo contexto socioeconómico y político**. Es aquí donde podemos entender las referencias a los derechos y deberes de los consumidores, las mujeres y la perspectiva de género, los menores, la protección de datos, el medio ambiente, las tecnologías de la información, la investigación y desarrollo y la relación de la Generalitat con la Unión Europea (recordad que cuando se aprobó el vigente Estatuto, España aún no formaba parte de la Unión Europea).
- En tercer lugar, la reforma de Estatuto propone un claro aumento del nivel de autogobierno de Cataluña mediante la **reclamación de nuevas com-**

petencias blindadas y la creación de nuevas instituciones. En este sentido, el Parlamento reclama competencias en materia de extranjería e integración de los inmigrantes, gestión de las infraestructuras de transporte, como el puerto y el aeropuerto, gestión de infraestructuras de telecomunicación, etc. En cuanto al nuevo marco institucional, se incluye la figura del *conseller primer* y la de las *vegueries* (nueva demarcación territorial supercomarcal). También se refuerza el papel del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como última instancia judicial.

- Finalmente, la reforma del Estatuto también pretende mejorar el **sistema de financiación** de Cataluña. Se propone la creación de una Agencia Tributaria de Cataluña, responsable de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos en Cataluña. La Generalitat tendría capacidad normativa sobre todos los impuestos recaudados en Cataluña, y parte de los impuestos recaudados serían traspasados al Gobierno central por la prestación de sus servicios.

La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, aprobada por su Parlamento en diciembre del año 2005, siguió un largo camino de procedimientos y negociaciones sobre su contenido (Congreso, Comisión Constitucional del Congreso, Ponencia Conjunta entre representantes de la Comisión Constitucional y el Parlamento de Cataluña, Senado). El nuevo texto resultante de las negociaciones ha sido finalmente aceptado mediante referéndum por los ciudadanos de Cataluña el 18 de junio del año 2006.

Resumen

En este artículo hemos estudiado las reglas de juego principales del sistema político español. Estas reglas, plasmadas en la Constitución y en las instituciones principales que hemos analizado, no sólo restringen el comportamiento de los actores que participan en el proceso político, sino que también pueden incentivar y premiar ciertos comportamientos.

En primer lugar, hemos examinado las instituciones principales de la monarquía parlamentaria española: las Cortes Generales, el Gobierno y la Corona. Hemos destacado que la Corona, tanto desde la óptica de sus funciones formales como desde la óptica de su funcionamiento, ocupa un lugar más bien simbólico dentro del sistema parlamentario. Con respecto a la relación entre el poder legislativo (las Cortes Generales) y el poder ejecutivo (Gobierno), hemos observado que hay una clara subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo. Además, dentro del Gobierno, el presidente ocupa, cada vez más, un lugar destacado en comparación con el resto de sus miembros. Esto ha llevado algunos a hablar de una presidencialización de la monarquía parlamentaria y, además, ha dado pie al debate sobre la crisis del Parlamento.

En segundo lugar, hemos estudiado de una manera más profunda el sistema electoral español, contrastando sus características formales con sus consecuencias reales en el sistema político. Hemos podido constatar que el sistema electoral en su conjunto, a pesar de ser formalmente un sistema proporcional, produce unos resultados electorales muy parecidos a los de los sistemas electorales mayoritarios. Así, en el caso español, hay una doble desproporcionalidad: entre votos y escaños, por una parte, y entre censo electoral y la magnitud de la circunscripción electoral, por otra. Finalmente, también hemos resumido las propuestas principales del debate sobre la reforma electoral.

En la tercera parte hemos analizado la separación de poderes desde un enfoque más territorial. En primera instancia, hemos diferenciado entre estados unitarios y estados compuestos. Posteriormente, hemos estudiado las características principales que nos permiten considerar a España como un ejemplo de estado compuesto. A pesar de ser un estado compuesto, hay muchas críticas que indican que el Estado de las Autonomías está sometido a una dinámica centralizadora y uniformizadora por parte del Gobierno central. Esta crítica proviene sobre todo del debate sobre la acomodación insatisfactoria del carácter plurinacional del Estado. Hemos concluido con una breve referencia al debate actual sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ejercicios de autoevaluación

1. Cuando hablamos sobre el bajo grado de proporcionalidad del sistema electoral español, ¿a qué nos referimos?
2. Describid brevemente las diferencias entre un sistema parlamentario y un sistema presidencial, y situad a España según estos dos tipos de forma de gobierno.

Solucionario

1. La baja proporcionalidad del sistema electoral español se manifiesta en dos dimensiones:
 - a) En primer lugar, se da una desproporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos y el número de diputados correspondiente. Ésta no sólo es debida a la utilización, a nivel provincial, de la fórmula electoral de Hondt (una fórmula electoral que tanto favorece a los partidos estatales grandes como a los partidos territorialmente concentrados), sino también a la existencia de un gran número de circunscripciones muy pequeñas (con la aplicación de la fórmula de Hondt, cuanto mayor sea la circunscripción más proporcionales serán los resultados).
 - b) En segundo lugar, también existe una gran desproporción entre la magnitud de las circunscripciones y su peso censal. Es decir, que hay muchas circunscripciones sobre-representadas que eligen a más diputados de los que les corresponderían si tenemos en cuenta su peso dentro del censo estatal.

2. La diferencia entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario se manifiesta sobre todo en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo:
 - a) En un sistema presidencial hay dos procesos electorales diferentes, mediante los cuales se elige al presidente (poder ejecutivo) y a los miembros del poder legislativo (cámara de representantes/Senado). En un sistema parlamentario, sólo hay un proceso electoral mediante el que se elige a los miembros del Parlamento.
 - b) En un sistema presidencial, el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno. En cambio, en un sistema parlamentario, el jefe de Gobierno y el jefe de Estado son dos personas diferentes. La función de jefe de Estado puede ser ejercida por un monarca (monarquía parlamentaria) o por un presidente, este último elegido directamente por el pueblo o por medio de un sistema de elección indirecta (república parlamentaria). En el caso de una república parlamentaria, el presidente dispone de un poder muy inferior al poder del presidente en un sistema presidencialista.
 - c) En un sistema presidencial, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son muy rígidas. De esta manera, el presidente nombra a los miembros de su Gobierno y su formación no necesita la aprobación del parlamento; tampoco el Gobierno puede disolver el parlamento. En un sistema parlamentario, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son más estrechas y de colaboración. La investidura del Gobierno está supeditada a la aprobación del Parlamento. Además, existen mecanismos por los que los miembros del Parlamento pueden revocar su confianza en el Gobierno; también existen mecanismos mediante los que el Gobierno puede disolver el Parlamento y organizar nuevas elecciones.
La forma de gobierno que podemos encontrar en España es, pues, la de una monarquía parlamentaria.

Glosario

estado compuesto Forma de estado por la que existen dos niveles diferentes de gobierno, con una cierta autonomía política, como son los estados regionales, los estados federales, los estados asociados, las *federacies* o las confederaciones.

estado unitario Forma de estado por la que sólo existe un nivel de gobierno único que es igual para todo el territorio del Estado.

forma de gobierno Conjunto de las relaciones que pueden mantener el poder ejecutivo y el poder legislativo en un sistema político. En la ciencia política se suele distinguir entre dos formas de gobierno básicas: el presidencialismo y el parlamentarismo.

forma de estado Conjunto de relaciones mantenidas entre el Estado y su territorio. En la ciencia política se suele distinguir entre dos formas de estado básicas: los estados unitarios y los estados compuestos.

parlamentarismo Forma de gobierno en la que el poder ejecutivo (gobierno) procede del poder legislativo (parlamento), este último compuesto por sufragio universal. Las relaciones entre ambos suelen ser de colaboración. La función de jefe de Estado se suele atribuir a un monarca o a un presidente, ambos dotados con funciones de carácter más simbólicas.

presidencialismo Forma de gobierno caracterizada por un sistema dualista, compuesto por el presidente, que es al mismo tiempo jefe de Estado y del ejecutivo y elegido de una manera directa por el pueblo, y el parlamento, también elegido de una manera directa en elecciones separadas. Además, las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo se caracterizan por una separación muy rígida.

sistema electoral Conjunto de reglas por las que los votantes pueden expresar su preferencia política y estas preferencias (votos) se traducen en poder político (escaños). El sistema electoral integra diferentes componentes, como: la circunscripción electoral, la barrera legal, la forma de voto, la forma de candidatura y la fórmula electoral.

Bibliografía

Bibliografía básica

Aja, E. (1999). *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

Baras, M.; Botella, J. (1996). *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Martínez, A. (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos*. Madrid: Tecnos.

Montero, J. R.; Gunther, R. (1994). "Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España". *Cuadernos y debates* (n.º 48, pág. 13-88). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Pérez Francesch, J. L. (1993). *El Gobierno*, Madrid: Tecnos.

Requejo, F. (1998b). *Federalisme, per a qué?* Valencia: Edicions 3 i 4.

Bibliografía complementaria

Adserà, A.; Boix, C. (2004). "Constitutional Engineering and the Stability of democracies". <http://home.uchicago.edu/~cboix/democratic-survival.pdf>

Aja, E. (ed.) (1989). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

Aja, E.; Albertí, E. (ed.) (2000). *Leyes Políticas del Estado*. Madrid: Civitas.

Alba Navarro, M. (1996). "Diversos modelos para la reforma del Senado". En: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pág. 227-238). Madrid: Tecnos.

Albertí Rovira, E. (1999). "La Constitució espanyola de 1978 i l'Estat autonòmic". *Idees* (n.º 4, pág. 25-35).

Alvarado Pérez, E. (1999). "Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual". En: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pág. 353-405). Madrid: Tecnos.

Barreda, M.; Costafreda, A. (2004). "La contribución de las instituciones políticas a la superación de las desigualdades. Un balance de la democratización latinoamericana". En: *Revista Instituciones y Desarrollo* (núm. 16 pág. 15-48).

Bosch, A. (1999). "El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya". En: J. Font; A. Bosch. *Participació i sistema electoral: Propostes per al debat* (pág. 87-139). Barcelona: Fundació Bofill/Editorial Mediterrània ("Polítiques", n.º 25).

Bru de Sala, X.; Tusell, J. (ed.) (1998). *Catalunya-España: Un diàleg amb futur*. Madrid: Planeta.

Bustos, R. (1996). "La función legislativa". En: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pág. 37-68). Madrid: Tecnos.

Castells, A. (1999). "Característiques i evolució del sistema de finançament". *Idees* (n.º 4, pág. 102-115).

Castells, A. (2001, 4 de febrero). "Temas de Debate: La financiación autonómica. Financiación y autogobierno". *La Vanguardia*. Barcelona.

Castiñeira, Á. (1999). "Plurinacionalitat i estat". *Idees* (n.º 4, pág. 156-176).

Colomer, J. M. (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Colomer, J. M.; Negretto, G. L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En: *Política y gobierno* (n.º 1, pág. 13-61, vol. 10).

Colomines, J. (ed.) (1998). *Catalunya-Espanya: Les relacions històriques, culturals i polítiques*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.

Crespo, I. (1997). "El sistema electoral". En: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pág. 229-258). Valencia: Tirant lo Blanch.

Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Fossas, E. (1999). "Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonómico". En: E. Fossas; F. Requejo (ed.). *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la adomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pág. 275-301). Madrid: Trotta.

Garrorena Morales, Á. (1999). "Algunas sugerencias para renovar la función de control". En: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y control del gobierno* (pág. 29-55). Pamplona: Editorial Aranzadi.

Guerrero, E. (1996). "La actividad del Congreso: una evaluación". En: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pág. 141-171). Madrid: Tecnos.

Guerrero, E. (1999). "La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes". En: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pág. 449-471). Madrid: Tecnos.

Hernández Bravo, J. (1997). "Los sistemas electorales". En: R. del Águila (ed.). *Manual de ciencia política* (pág. 349-390). Madrid: Trotta.

Lago, I.; Montero J. R. (2004). "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones de 2003". En: *Working Paper Online Series*. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (n.º 31).

Lago, I.; Montero J. R. (2005). "Todavía no sé quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español". En: *Working Paper Online Series*. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (n.º 45).

López Casanovas, G. (2001, 4 de febrero). "Temas de Debate: La financiación autonómica. Preguntas y respuestas políticas para un nuevo modelo". *La Vanguardia*. Barcelona.

López Nieto, L. (1997). "El parlamento, 1977-1996". En: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pág. 189-210). Valencia: Tirant lo Blanch.

Molas, I. (1998). *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Montabes, J. (1997). "El gobierno". En: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pág. 151-187). Valencia: Tirant lo Blanch.

Morata, F. (1997). "El Estado de las Autonomías". En: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pág. 121-150). Valencia: Tirant lo Blanch.

Nohlen, D. (1998a). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya (I)". *Diàlegs*, 1:1 (pág. 63-95).

Nohlen, D. (1998b). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya I Espanya (i II)". *Diàlegs*, 1:2 (pág. 87-111).

Oñate, P. (1996). "La organización del Congreso de los Diputados". En: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pág. 69-94). Madrid: Tecnos.

Paniagua Soto, J. L. (1999). "¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma". En: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pág. 427-448). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (1994). "Una reflexión sobre el Estado del parlamento y su potenciación". En: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y opinión pública* (pág. 29-55). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (1996a). "El Senado y el Estado plurinacional. Una reflexión desde Cataluña". En: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pág. 387-393). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (ed.) (1996b). *El Senado, cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.

Penadés, A. (1999). "El sistema electoral español". En: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (eds.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pág. 289-341). Madrid: Tecnos.

Ramió, C. (1997). "Las administraciones públicas". En: M. Alcántara; A. Martínez (eds.). *Política y Gobierno en España* (pág. 377-404). Valencia: Tirant lo Blanch.

Requejo, F. (1998a). "És possible una bona articulació política de Catalunya en l'Estat espanyol?". En: VV. AA. *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar* (pág. 89-105). Barcelona: Proa.

Sánchez Manzano, M. P. (1996). "Perspectivas para la reforma del Senado: un balance". En: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pág. 339-352). Madrid: Tecnos.

Santamaría Osorio, J. (1994). "Listas cerradas, abiertas y entreabiertas". *Cuadernos y debates* (n.º 48, pág. 113-124). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Tomás y Valiente, F. (1993). "El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado". En: VV. AA. *Organización Territorial del Estado* (pág. 109-118). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Torrens, X. (1999). "Los sistemas electorales". En: M. Caminal (ed.). *Manual de Ciencia Política* (2.ª ed.) (pág. 343-371). Madrid: Tecnos.

Varios autores (1998). *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Barcelona: Proa.

Valenzuela, A. (2004, octubre). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy* (n.º 4, pág. 5-19, vol. 15).

Verdú Pastor, J. (1999). "Una propuesta federal para España y el Estado Español". En: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pág. 407-425). Madrid: Tecnos.

Vintró Castells, J. (1996). "Una propuesta sobre la composición y las funciones del Senado". En: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pág. 183-198). Madrid: Tecnos.

Watts, R. (1999). *Comparing Federal Systems* (2.ª ed.). Kingston: McGill-Queen's University Press.