

	Págs.
Prefacio del editor: Juan MONTABES	9
Discurso de Apertura de las Jornadas a cargo del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Andalucía. Javier TORRES VELA	15
INTRODUCCIÓN	
Problemas de la democracia hoy. Juan J. LINZ	23
I. LOS RENDIMIENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL	
Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma. José R. MONTERO	37
El sistema electoral: Una revisión de las propuestas de reforma. Pilar DEL CASTILLO	71
El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones. Josep M. VALLES	77
El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación. J. BOTELLA	91
Proporcionalidad y bonificación al partido vencedor. V. RAMÍREZ, R. PÉREZ GÓMEZ y M. L. MARQUEZ	101
II. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARATIVA	
El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo. Dieter NOHLEN	129
Hacia la Segunda República: Los nuevos sistemas electorales de Italia. Mario CACIAGLI	147
Comparando el sistema electoral español y británico: ¿Tiene sentido la reforma del sistema electoral español? Joe FOWERAKER	165

Colección ACADEMIA

© Parlamento de Andalucía
 © Centro de Investigaciones Sociológicas
 Primera edición, septiembre de 1998
 NIPQ: 004-98-014-8
 ISBN: 84-7476-263-4
 Depósito legal: M. 30.546-1998
 Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.
 Pol. Ind. 6 de Mostoles
 Parcela 31-B
 Ctra. M-501, Km. 4,400
 28935 MOSTOLES (Madrid)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni el almacenamiento en un sistema informático, ni la transmisión de cualquier forma o cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, registro y otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares de Copyright.

Coedición
 PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
 CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

	Págs.
Comportamiento electoral en la década de 1990 en América Latina. Manuel ALCANTARA SÁEZ	177
III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL	
Algunas reformas electorales posibles. Límites constitucionales del sistema electoral español. Enrique ARNALDO ALCUBILLA	189
La reforma del procedimiento electoral. Pablo SANTOLAYA MACHETTI	197
Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español. Gregorio CÁMARA VILLAR	205
IV. LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales. Francesc PALLARÉS	221
Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto. Francisco J. LLERA RAMO	247
Autonomía y nacionalismo en el comportamiento electoral de los españoles 1994-1997. José CAZORLA PÉREZ	275
Quince años de experiencia electoral autonómica: el caso de Cataluña. Gabriel COLOMÉ	289
Estructura de la competencia política en Cataluña. Isidre MOLAS y Oriol BARTOMEUS	299
El sistema electoral del País Vasco. Francisco J. LLERA RAMO	315
Sistema electoral y elecciones autonómicas en Galicia. José M. RIVERA, Nieves LAGARES DIEZ, Alfredo B. CASTRO e Isabel DÍZ OTERO	319
El sistema electoral en una comunidad uniprovincial: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Madrid. Lourdes LOPEZ NIETO	329
V. EL SISTEMA ELECTORAL ANDALUZ	
El sistema electoral y estructura de la competencia electoral en Andalucía. Juan MONTABES PEREIRA y Carmen ORTEGA VILLODRES	345

	Págs.
Consideraciones sobre la Ley Electoral de Andalucía: Una evaluación jurídico-política. Juan CANO BUESO	367
Sistema electoral y régimen representativo en Andalucía. Antonio J. PORRAS NADALES	377
La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma. Agustín RUIZ ROBLEDÓ	385
El marco estatutario y el funcionamiento del sistema electoral andaluz (1982-1996). Las competencias de la Junta Electoral de Andalucía. Jerónimo GARVÍN OJEDA	395
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
Referencias bibliográficas. Susana CORZO FERNÁNDEZ, Carmen ORTEGA VILLODRES	405
ANEXOS	
Los partidos políticos ante el sistema electoral español	413
Mesa Redonda celebrada con la participación de D. Jordi Jané (CIU), D. Félix Martínez de la Cruz (IU), D. Alejandro Cercas (PSOE) y D. Juan Carlos Vera (PP).	
Los partidos políticos andaluces ante el sistema electoral andaluz	435
Mesa Redonda celebrada con la participación de D. José Caballos Mojeda (PSOE), D. Manuel Atencia Robledo (PP), D. Luis Carlos Rejón Gieb (IU-IV) y D. Pedro Pacheco Herrera (PA)	
Algunas consideraciones y conclusiones finales de las jornadas. Juan MONTABES PEREIRA	453
Discurso de clausura del Presidente de la Junta de Andalucía, D. Manuel Chaves González. Valoración y análisis del sistema electoral	459

Francisco J. Llera Ramo*

Como la mayor parte de las Comunidades Autónomas, el País Vasco también incluye en el articulado del Estatuto de Gernika¹ algunos principios electorales básicos de su sistema electoral, referidos a su competencia exclusiva en materia de elecciones regionales, que afecta tanto a las autonómicas, como a las forales o de los Territorios Históricos (art. 10.3), a la delimitación y magnitud de las circunscripciones y el escrutinio con criterios proporcionales (art. 26) y a la duración del mandato parlamentario y la capacidad de disolución anticipada (art. 31), siguiendo la lógica de la propia Constitución Española de 1978 que adelanta algunos elementos del sistema electoral general. Lo más específico del País Vasco en este primer nivel orgánico constituyente es la equiparación en escaños de las tres provincias a pesar de su tan distinta demografía.

La pionera celebración de elecciones regionales en Euskadi en 1980 se rió con carácter supletorio por el Real Decreto-Ley 20/1977 que reguló las primeras elecciones legislativas, según determinación de la disposición transitoria 1.ª del Estatuto, que asignaba 20 diputados a cada provincia elegibles en listas cerradas y bloqueadas. El País Vasco marcó también la pauta de la sistemática electoral al promulgar en 1983 la primera ley electoral en España,² que sería desarrollada con posterioridad por una batería de ocho decretos. Esta ley aporta como especificidad la elevación de la magnitud de los distritos de 20 a 25 escaños, así como de la barrera mínima de votos por circunscripción del 3 al 5%.

Sin embargo, la promulgación en 1985 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General aconsejó al Parlamento Vasco adecuar su normativa electoral, aprobando una nueva ley electoral,³ que integra toda la producción legislativa anterior en materia de elecciones regionales, adaptándola a la normativa de ámbito legislativo general, sin que haya novedades que afecten a los aspectos estructurales del sistema electoral. La ley electoral vasca se estructura

* Universidad del País Vasco.

¹ LO 3/1979, de 18 de diciembre (BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979). El Estatuto de Autonomía del País Vasco es el primero que se aprueba, por lo que se puede suponer que marca algunas pautas en materia electoral para el resto de las CC.AA.

² Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco (BOPV, núm. 182, de 10 de diciembre). Sin embargo, con anterioridad y durante ese mismo año se habían promulgado las leyes que regulaban las elecciones provinciales o a Juntas Generales de cada uno de los Territorios Históricos.

³ Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco (BOPV, núm. 134, de 6 de junio de 1990).

en siete títulos con 154 artículos, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias, tres finales y una derogatoria. En los ocho artículos del título primero se fijan las disposiciones generales y las condiciones de elegibilidad e incompatibilidad; el segundo aborda el sistema electoral en cuatro artículos; el tercero dedica sus 32 artículos a la administración electoral; los dos artículos del título cuarto regulan la convocatoria electoral; el quinto desarrolla el procedimiento electoral en 84 artículos; los cuatro artículos del sexto definen los procedimientos para la documentación y los recursos electorales. Finalmente, el último título regula en 16 artículos las cuestiones relacionadas con los ingresos, gastos y subvenciones electorales.

Como se acaba de indicar, los aspectos centrales del sistema electoral quedan fijados en el capítulo segundo, así: la circunscripción provincial (art. 9), los 25 escaños por circunscripción (art. 10), la barrera mínima del 5% de votos válidos en cada circunscripción (art. 11) y las listas cerradas y bloqueadas, así como la fórmula de escrutinio proporcional de media más elevada según la variante D'Hondt (art. 12).

Definidos estos elementos a nivel autonómico, sólo nos queda su evaluación. En primer lugar, la definición de las provincias o Territorios Históricos como circunscripciones electorales no planteaba ninguna duda debido a la tradición foralista o provincialista del País Vasco. Este principio estatutario sería algo perfectamente replantable, una vez asentadas las instituciones forales como auténticos parlamentos regionales (Juntas Generales y Diputaciones Forales), dotados además de una gran autonomía financiera gracias al Concuerdo Económico y con importantes posibilidades de descentralización competencial y, por tanto, ejecutiva. Puesto que la voluntad popular provincial está perfectamente representada en las instituciones forales, con unas relaciones intergubernamentales muy institucionalizadas, parece razonable que en un país tan pequeño (1.749.250 electores en 1994 en algo menos de 7.235 kilómetros cuadrados) la voluntad general o autonómica podría ser definida en forma electiva de distrito único.

Sin embargo, la legitimidad histórica foralista a la que apeló el nacionalismo vasco en el proceso constituyente y las dudas sobre la lealtad autonómista de Álava, el único territorio vasco (junto a Navarra), que había mantenido vivo el resto foral del Concuerdo Económico, aconsejaron incluir en el texto estatutario la equiparación representativa de las tres provincias convertidas en circunscripciones electorales de igual magnitud (primero, 20 escaños y, a partir de 1984, 25 escaños). Pero, esta lógica representativa de corte confederativo se hacía a costa de producir una gran desigualdad del voto, dado el distinto peso demográfico de cada provincia. Así, los coeficientes electorales de cada provincia en 1994 eran los siguientes: 9.121,24 electores por escaño en Álava, 22.528,28 en Guipúzcoa y 38.320,48 en Vizcaya, frente al coeficiente medio de 23.323,3 electores por escaño para el conjunto del país. Esto indica que un voto alavés vale por 4,2 votos vizcaínos y casi 2,5 guipuzcoanos y es-

¹ El resultado de dividir el censo electoral de cada circunscripción por su magnitud o número de escaños en lista. Los censos electorales en las elecciones autonómicas de 1994 han sido de 228.031 electores en Álava, 563.207 en Guipúzcoa y 958.012 en Vizcaya.

los últimos valen casi el doble (1,7) de los vizcaínos, que son claramente los perjudicados a la vista de estos índices de desigualdad representativa. Tal desigualdad de voto se agrava cuando la sociología o la geografía política y electoral de cada circunscripción son muy distintas, como sucede precisamente en el caso de las provincias vascas. La superación de esta distorsión representativa se puede hacer por dos vías: o bien, por la elección en distrito único, o bien por la asignación de las magnitudes de los distritos en función del peso electoral o demográfico de los mismos.¹ La utilización del criterio censal, tal como acabamos de hacer, para el cálculo del coeficiente electoral medio, asignaría a cada provincia las siguientes magnitudes: 41 escaños para Vizcaya, 24 para Guipúzcoa y 10 para Álava, que asegurarían la igualdad de voto de todos los ciudadanos vascos en la elección de sus representantes en el parlamento regional, manteniendo el umbral óptimo de proporcionalidad.

Otro componente de la sistemática electoral que requiere evaluación son los efectos proporcionales o desproporcionales del sistema, producidos por tres factores: la magnitud de los distritos, la fragmentación electoral y la propia fórmula de escrutinio. La medida de la desproporcionalidad nos la pueden dar los índices sintéticos, tales como el índice de desproporcionalidad de Lijphart (1987: 174s) o el llamado número efectivo de partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979). En el primer caso, el País Vasco producía el índice de desproporcionalidad más bajo (1,3), que contrastaba con el 4,7 promedio de todas las CC.AA. en 1991 e incluso con el 2 de la media de 15 países europeos con sistemas proporcionales en el período 1945-1980. La irrupción de UA ha elevado el índice actual al 4,5, aún por debajo del 4,9 del promedio de las CC.AA. en el período 1994-96. Por contra, el número efectivo de partidos supera el 5,6, siguiendo una tendencia a incrementarse, que contrasta, igualmente, con la media española de 2,8 desde el comienzo de la transición democrática o con la media de 18 países europeos para el período 1977-1989 que alcanza el 3,5 o la propia media de las CC.AA. en el último período que llega también al 3, siendo superado únicamente por el promedio belga de 6,42. Puesto que la fórmula de escrutinio de efectos mayoritarios es común para toda España, tal diferencial de proporcionalidad sólo se puede deber a los efectos combinados de la minimización de los efectos desproporcionales producidos por la elevada magnitud de las circunscripciones (25 escaños) y a la maximización de la proporcionalidad que produce la mayor fragmentación electoral. Efectivamente, el mayor pluralismo vasco ha producido un índice de fragmentación parlamentaria (Rae, 1971) siempre superior a 8, que se sitúa, igualmente, no sólo en el máximo español, sino también entre los máximos europeos. Estos indicadores definen al sistema electoral del País Vasco como el más competitivo, el más abierto a las oportunidades de los pequeños partidos y, por tanto, el menos desproporcional.

¹ La utilización del censo electoral o del peso demográfico (población de derecho) tampoco es indiferente, puesto que el criterio demográfico puede sesgar la desigualdad representativa en favor de aquellos distritos cuya sociología produce un mayor envejecimiento de su población, de ahí que sea más aconsejable tomar como numerador del coeficiente al propio peso del cuerpo o censo electoral.

Finalmente, el efecto corrector que suelen introducir las barreras mínimas de votos, tratando de limitar la dispersión parlamentaria de los pequeños partidos o las candidaturas de ocasión con muy poco apoyo electoral, no han tenido que aplicarse nunca en el País Vasco, lo cual es más significativo si tenemos en cuenta el elevado número de escaños en liza y la mínima desproporcionalidad de nuestro sistema electoral. De hecho, el porcentaje medio de votos conseguido por todas las candidaturas que no obtienen escaño alguno en las cinco elecciones autonómicas se sitúa en el 2,66%, habiendo alcanzado un máximo del 4,4 % en 1990, pero con una tendencia decreciente, tanto en el número de candidaturas excluidas por el electorado (de 10 a sólo 1), como en el porcentaje de votos que en la última elección de 1994 cayó hasta el 0,14%.

Para concluir este apartado diremos que el rendimiento político del sistema electoral vasco es altamente positivo, ya que el pluralismo polarizado de su sistema de partidos no ha planteado, sin embargo, problemas de gobernabilidad. Tan solo puede ser discutible la desigualdad de voto producida por la equiparación de las magnitudes de los distritos, que se podría solventar con una fórmula de distrito único, que no afectaría ni a la proporcionalidad, ni a la gobernabilidad, ni a la exclusión de fuerzas políticas significativas, siempre que se rebaje la barrera mínima de votos al 2%, ya que, de otro modo, un partido tan significativo como Unidad Alavesa con un 2,7% de los votos válidos de la Comunidad Autónoma podría quedar excluido de la representación parlamentaria. Sin embargo, el efecto político que podría tener sobre la gobernabilidad y la vida política en Alava la exclusión o minorización del partido foralista, puede desaconsejar cualquier tipo de retroque en la magnitud de los distritos que rompa el actual equilibrio.