



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Los sistemas políticos y
electorales en la gobernabilidad**

Estudiante: Fernando Aguado Moreno

Director: Prof. Alberto Priego Moreno

Madrid, junio 2023

Resumen

Se presentan las diferencias entre los sistemas parlamentarios y proporcionales frente a los sistemas presidencialistas y mayoritarios. La primera dimensión hace referencia al tipo de sistema político y la segunda al tipo de sistema electoral. A lo largo del trabajo se desarrolla el papel que juegan las minorías en estos sistemas y el margen que se les deja para influir en la toma de decisiones y en consecuencia en la gobernabilidad. Para ello se hace uso de los casos de España y de Francia. Se incluye también el caso del Reino Unido, al combinar parlamentarismo y un sistema electoral mayoritario. Los sistemas electorales se muestran esenciales a la hora de dar o no lugar a minorías y por tanto en la gobernabilidad del estado. Finalmente, se explora la relación existente entre la centralización y el acceso a servicios públicos.

Palabras clave: Sistema político, sistema electoral, parlamentarismo, presidencialismo, proporcionalidad, mayoritario, España, Francia, Reino Unido, centralización, servicios públicos

Abstract

The differences between parliamentary and proportional systems versus presidential and majoritarian systems are presented. The first dimension refers to the type of political system and the second to the type of electoral system. Throughout the paper, the role played by minorities in these systems and the margin left for them to influence decision making and, consequently, governance is developed. The cases of Spain and France are used for this purpose. The case of the United Kingdom is also included, combining parliamentarism and a majority electoral system. Electoral systems are shown to be essential when it comes to giving or not giving place to minorities and therefore in the governability of the state. Finally, the relationship between centralization and access to public services is explored.

Key words: Political system, electoral system, parliamentarism, presidentialism, proportionality, majoritarianism, Spain, France, United Kingdom, centralization, public services

Índice

1. Introducción	4
1.1 Finalidad y motivos	4
1.2 Estado de la cuestión	4
1.3 Preguntas, objetivos de investigación, hipótesis, marco teórico y metodología	7
2. Semipresidencialismo francés	9
2.1 Definición, características y configuración	9
2.2 Estructura y relaciones entre los poderes del estado	11
2.3 El papel de las minorías políticas en el sistema	12
3. Parlamentarismo español	14
3.1 Definición y características	14
2.2 Estructura y relaciones entre los poderes del estado	18
3.3 El papel de las minorías políticas en el sistema	21
4. Sistemas electorales	23
4.1 Comparación de los sistemas electorales de España y Francia	25
4.2 Reino Unido: sistema parlamentario y mayoritario	27
5. Descentralización del estado	29
5.1 Óptimo grado de descentralización	31
5.2 Comparación de los servicios públicos en Francia y España	32
6. Conclusiones y síntesis de los principales hallazgos	33
7. Bibliografía	34

1. Introducción

1.1 Finalidad y motivos

La viabilidad de un gobierno o los consensos a los que llega un parlamento resultan cuestiones de gran importancia y que además son realmente interesantes. Es por ello que

analizar de qué depende y cómo evoluciona lo anterior es necesario. La inestabilidad política de los últimos años en España conduce a cuestionarse estos asuntos.

1.2 Estado de la cuestión

El estado democrático ha de ser un estado inclusive de las minorías. Primero, permitiendo a través del sufragio universal que los ciudadanos puedan participar en el proceso de adopción de decisiones, sin reparar en quiénes puedan ser en cada momento, y que adicionalmente esas decisiones respeten los derechos y garantías establecidos en el texto constitucional de forma tal que toda actuación cumpla con los requisitos de legalidad formal y material y por ende goce de legitimidad democrática (Escobar, 2005).

La participación ciudadana, es por tanto esencial. Según Dahl (1989) esta supone que los ciudadanos puedan de manera apropiada y equitativa manifestar sus preferencias.

Leonardo Morlino (2003) da su propia definición de una democracia de calidad, son aquellas con estructuras institucionales sólidas que permiten la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y adecuado de sus instituciones y procedimientos.

Lo anterior es relevante y sólo cuando se produzca podrá definirse minoría como el sector de la población que ha sido derrotado en las elecciones o la porción menor de un parlamento (Sartori, 1988). De esta manera los distintos grupos y minorías resultantes de los procesos electorales harán valer su legítimo peso en los foros y ámbitos pertinentes, ese choque de intereses crea en muchas ocasiones inestabilidad. En una forma de gobierno parlamentaria la mayor dificultad que suele surgir es el multipartidismo (Suleiman, 1998). Y el semipresidencialismo francés, que es lo más parecido al presidencialismo en Europa, supone una vía eficaz para suavizar la inestabilidad que siempre podrá derivarse de la debilidad del poder ejecutivo ante la fragmentación del sistema de partidos (Mainwaring, 1995).

También Pasquino (2004) opina que el inconveniente operativo de la mayoría de parlamentarismos es la inestabilidad de los gobiernos. En esta línea, manifiesta la dificultad

de establecer las políticas públicas y que por tanto estas tendrán una variabilidad. Por último, sostiene que los gobiernos parlamentarios carecen de un mandato expreso.

A pesar de ello, la variable determinante es el sistema electoral. Pues si el sistema electoral es mayoritario, tanto un sistema parlamentario como el británico como uno presidencial como el francés, podrán gozar de estabilidad. El propio Sartori (1994) sostiene que, teniendo presente que no hay un mejor sistema electoral para todos los casos, el sistema mayoritario de doble vuelta es el preferido por su adaptabilidad. Añade además, que la fórmula de la Quinta República en Francia ha cumplido bien a la hora de reducir la fragmentación del sistema de partidos.

Decir que los sistemas electorales son fundamentalmente instituciones arbitrarias, son en palabras de Sartori (1986), “el instrumento más específicamente manipulable” del sistema político. Es por ello que es relevante señalar que no es casualidad que exista un sistema electoral u otro en cada estado, las élites constituyentes así lo decidieron y estas lo modificarán llegado el caso.

Siguiendo de nuevo a Sartori (1994) los sistemas mayoritarios no persiguen que un parlamento refleje la distribución de las votaciones, persiguen un vencedor incontestable. Es más, señala que su propósito no es solo elegir un parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente) un gobierno.

En relación a la democracia de calidad de Morlino (2003) el sistema electoral se entiende no sólo como generador de resultados electorales y gobiernos, sino también como un factor que influye en una serie de hechos que impactan en el sistema democrático, incluyendo la participación y apatía ciudadana, el comportamiento de los partidos políticos, la opinión pública, los valores cívicos y la legitimidad del gobierno y del sistema político.

Así si en una forma de gobierno parlamentaria, si un parlamento se encuentra excesivamente fragmentado (donde el sistema electoral jugará un papel clave) se deberá formar un gobierno de coalición, y si no es así será un gobierno que necesariamente deberá de contar con apoyos externos para permanecer en el poder y gobernar. En un sistema semipresidencialista como el francés el ejecutivo tiene la legitimidad de haber sido elegido directamente por el pueblo (De Montalvo & Correas, 2011). Además, como también apuntan De Montalvo y Correas (2011)

el sistema francés va más allá de meras modificaciones en los sistemas electorales para evitar la inestabilidad del multipartidismo, al integrar elementos del presidencialismo. Es interesante señalar la gravedad de los efectos negativos del multipartidismo con un ejemplo muy concreto aunque ilustrativo, en 1953 antes de que el general Charles de Gaulle impulsara la reforma constitucional que transformaría el sistema francés de parlamentario a semipresidencialista, el candidato a la presidencia René Coty necesitó trece votaciones para ser investido. Algo que recuerda a las 3 votaciones que necesitó el actual presidente del gobierno de España, Pedro Sánchez, o a los más de 300 días en los que el expresidente Mariano Rajoy estuvo en funciones hasta que se consiguió formar un nuevo gobierno. En este sentido, la IV República Francesa era percibida como un sistema de partidos en el que ni había un gobierno estable ni una oposición consistente, donde además el presidente era un simple mediador en una coalición y los ministros del gobierno representantes de sus partidos políticos (Nuñez, 1995).

Aranda (1994) en la Revista de las Cortes Generales hace distinción entre distintos tipos de minorías, así hay minorías ocasionales, minorías lingüísticas, religiosas o étnicas. Este trabajo se referirá a minorías entendiendo las mismas como cualquier grupo reducido que concurre a unas elecciones para obtener representación con el fin de ejercer una influencia.

Así, si en sistemas parlamentarios y con un sistema electoral proporcional, los partidos (representen a quien representen) pueden condicionar la acción del ejecutivo y del legislativo hasta los niveles anteriormente descritos, se abre el debate sobre el papel que las minorías puedan tener en el impulso de iniciativas alejadas del sentir de la mayoría por la necesidad puntual de un gobierno o una mayoría.

Por otro lado y atendiendo al segundo interés de este trabajo, es llamativo señalar que en Francia en las últimas décadas se han acometido diversas reformas para dotar a sus regiones y departamentos de mayor autonomía, señalando las de 1982 y 2003 (Cole, 2006). En cambio en España que desde la transición a la democracia ha tenido un sistema descentralizado, empiezan a notarse fuertes desigualdades como por ejemplo en el acceso a los servicios públicos en las distintas comunidades autónomas (Cucarella y Hernández, 2015). Así pues se abre la polémica acerca de qué grado de descentralización es el óptimo en cuanto a acceso a servicios públicos como criterio para evaluar al mismo.

1.3 Preguntas, objetivos de investigación, hipótesis, marco teórico y metodología

Preguntas de Investigación

¿En sistemas parlamentarios y proporcionales las minorías tienen más influencia que en sistemas semipresidencialistas y mayoritarios?

¿Teniendo en cuenta los niveles de descentralización presentes en España y Francia cual es más recomendable en cuanto a calidad y acceso a servicios públicos?

Objetivos de Investigación

Entre los objetivos fundamentales de este trabajo está investigar si los sistemas parlamentarios y proporcionales conducen a una mayor influencia de las minorías que los sistemas presidencialistas y mayoritarios. Explicar si una mayor influencia de las minorías se traduce en una menor gobernabilidad. También se evaluará si el componente fundamental de la estabilidad es el sistema electoral.

Describir en qué caso los ciudadanos tienen un mejor acceso a servicios públicos de calidad que es el estándar que se fijará para medir qué grado de descentralización es más conveniente en un estado.

Hipótesis

Se trata de hipótesis correlacionales.

- a) En un sistema parlamentario con un método electoral proporcional los grupos minoritarios tendrán más influencia.
- b) A mayor influencia de grupos minoritarios menor gobernabilidad.
- c) A menor descentralización del estado mejor acceso a servicios públicos.

Marco Teórico

El marco teórico de este TFG se basa en la teoría de la democracia. Las democracias liberales, donde se impone la regla de la mayoría, la cual a su vez está sujeta a un estado de derecho concreto. Los sistemas políticos en los que se organizan esas democracias. Destacando fundamentalmente el sistema electoral a la hora de configurar todo lo anterior.

Marco Temporal

El marco temporal pasa necesariamente por períodos constitucionales, que es cuando se instituye tanto el sistema político como el sistema electoral de los casos analizados, hasta la actualidad.

Marco Geográfico

El marco geográfico de este TFG se ceñirá a España y Francia, y en menor medida al Reino Unido.

Metodología

El método de estudio se basará en el estudio de casos, los casos de España, Francia y Reino Unido.

Se han escogido estos casos puesto que Francia y España contraponen tanto sistema político como sistema electoral. Reino Unido conjuga un sistema parlamentario con un sistema electoral mayoritario por lo que también es de interés.

2. Semipresidencialismo francés

2.1 Definición, características y configuración

Francia se transformó desde un sistema parlamentario a un sistema semipresidencialista debido a las circunstancias de la Cuarta República. Tras la ocupación alemana y el fin de la II Guerra Mundial, Francia se encontraba inmersa en un periodo de crisis, como república parlamentaria se veía incapaz de acometer las incontables reformas necesarias para la reconstrucción del país. En muchos sentidos fue una reedición de la Tercera República, que existió antes de la Segunda Guerra Mundial y padeció muchos de los mismos problemas, como la breve duración de los gobiernos, que complicó el desarrollo de políticas públicas. La Cuarta República Francesa instaurada en 1946 vería así su fin en 1958, con 24 gobiernos distintos a lo largo de poco más de diez años (Grunberg, 2023).

Tras los sucesos de 1958, con la insurrección en Argelia de fondo, René Coty llama al general de la II Guerra Mundial Charles De Gaulle. Este asumió el poder con la condición de que se iniciará un proceso de reforma que diera lugar a un sistema presidencialista que asegurase un poder ejecutivo fuerte y estable, algo que le negaron en 1946 y por lo que se retiró del panorama político. Esto condujo a una nueva constitución y a la Quinta República Francesa.

Habiendo descrito como se instaura el sistema francés actual hay que analizar las distintas modificaciones que afectan a la institución presidencial y el parlamento desde 1958.

En 1962 se promueve que el Presidente de la República se elija por sufragio universal directo. Destacar, que lo que hace que un sistema tenga componentes del presidencialismo no es que este se elija directamente por el pueblo si no que a su vez tenga poderes reales. Añadir que en la versión inicial de la Constitución de 1958, sólo podían cuestionar la constitucionalidad de una ley en Consejo Constitucional el Presidente de la República, el Primer Ministro y los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado. En 1974 se impulsa una reforma que permite que sesenta diputados o sesenta senadores puedan cuestionar la constitucionalidad de una ley, lo que implica permitir que el control de constitucionalidad sea activado por las minorías parlamentarias (Díez-Picazo, 2008).

Son destacables también, las sucesivas cohabitaciones entre un Presidente de la República y una mayoría parlamentaria y por tanto un Gobierno de colores políticos diferentes. Esto se

produjo por primera vez en 1986. Desde entonces se ha impuesto que la política exterior y de defensa son parcelas reservadas al presidente. En el resto de asuntos, no podrá imponerse a un gobierno de distinto ideario político. El semipresidencialismo funciona de distinta manera según que haya o no coincidencia entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria (Díez-Picazo, 2008).

Sea como fuere, la Quinta República se ha reparable en cierta medida como resultado de las experiencias de cohabitación, aunque evidentemente el presidente y el poder ejecutivo mantienen una autoridad y poderes considerables (Díez-Picazo, 2008).

Esta tendencia se ha visto acentuada por la ley constitucional del año 2000, que ha reducido la duración del mandato presidencial de siete años a cinco años. Aquí se incluye la modificación que coloca las elecciones presidenciales antes que las elecciones legislativas (Díez-Picazo, 2008).

Por otro lado, conviene destacar que desde 1992 la reforma constitucional deja de ser un suceso extraordinario. Las cifras hablan por sí solas. Hasta 1992, hubo sólo cinco revisiones de la Constitución, destacando fundamentalmente la de 1962, que es la que implanta la elección directa del Presidente de la República (Díez-Picazo, 2008).

En contraste, a partir de 1992 ha habido diecisiete revisiones de la Constitución (Pérez, 2010). Destacan por su interés para este trabajo las efectuadas en el 2000 (la ya comentada reducción de la duración del mandato del Presidente de la República) y la del 2003 (sobre la descentralización).

Sin embargo, a pesar de las numerosas e importantes modificaciones que se han introducido en la constitución desde 1992, no se ha producido una transformación general del sistema constitucional comparable a la que tuvo lugar en los años setenta. A pesar de esto, en 2008 con Sarkozy en el poder, se producen reformas constitucionales que sí afectan a la arquitectura institucional y de poder del sistema francés. En primer lugar, se implanta la limitación de los mandatos presidenciales, acotandolo a dos mandatos seguidos. Anteriormente se habían reducido los mandatos presidenciales de 7 a 5 años por lo que se trata de un máximo de diez años consecutivos (Pérez, 2010).

Por otro lado, se introducen controles a los nombramientos presidenciales ya que desde estas reformas estos han de contar con un dictamen previo por parte de la comisión permanente parlamentaria competente. De esta forma los nombramientos presidenciales no podrán efectuarse sin aprobación parlamentaria. En línea con estos cambios introducidos para equilibrar los poderes del parlamento y del presidente se aprueba también la intervención parlamentaria en el control de los poderes excepcionales del presidente. (Pérez, 2010).

En definitiva, las modificaciones que de verdad afectan a la arquitectura institucional del sistema francés son las dadas antes de 1992.

2.2 Estructura y relaciones entre los poderes del estado

En cuanto a los poderes del estado y como están organizados, la rama ejecutiva está compuesta por el primer ministro y su gobierno, nombrados por el Presidente de la República que es el jefe del estado. Este ejerce en la práctica el poder ejecutivo y es elegido por sufragio universal directo por un período de cinco años, en un sistema electoral a doble vuelta (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2023).

El primer ministro, quien es el jefe de gobierno y responsable de la administración diaria del país es elegido por el presidente y aprobado por la Asamblea Nacional. En este sistema, el presidente y el primer ministro tienen roles claramente definidos y complementarios.

En cuanto al poder legislativo, este se compone de dos cámaras. La Asamblea Nacional y el Senado, siendo la primera la cámara baja y la segunda la alta. La Asamblea Nacional es elegida por sufragio universal directo y tiene 577 miembros. El Senado, por otro lado, está compuesto por 348 miembros y es elegido por un grupo de electores locales. Ambas cámaras tienen poderes legislativos y pueden proponer leyes, aunque la Asamblea Nacional tiene la última palabra en la aprobación de leyes. Señalar el papel clave que desempeña la ley electoral francesa en la configuración de las mayorías en su parlamento. (Assemblée Nationale, Le Sénat, s.f.).

Resulta interesante analizar las relaciones de poder en el sistema semipresidencialista francés, el presidente tiene el poder de nombrar al primer ministro y disolver la Asamblea Nacional. Sin embargo, el primer ministro es responsable de la política gubernamental y está sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional. Esta relación puede llevar a conflictos entre el presidente y el primer ministro, ya que ambos pueden tener visiones políticas diferentes, aunque esto en la práctica no haya sucedido en las dos últimas décadas.

Además, la Asamblea Nacional tiene el poder de destituir al gobierno mediante una moción de censura. Si la moción de censura es aprobada por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, el gobierno debe renunciar.

2.3 El papel de las minorías políticas en el sistema

El sistema electoral francés, es clave en cómo estas minorías son representadas en el parlamento, este se analiza en profundidad más adelante. A pesar de la poderosa influencia del sistema electoral, el sistema político influye también de forma determinante.

En sistemas semipresidencialistas, como la Quinta República Francesa, el presidente es elegido directamente por el pueblo, a través de la elección presidencial, y por tanto tiene absoluta legitimidad. Las minorías o posiciones extremistas no pueden incidir directamente en el poder ejecutivo, ya que es el presidente quien nombra al primer ministro y al resto del gobierno.

En este sentido, en Francia se han producido cambios para avanzar en la senda de la gobernabilidad. Destacar el hecho de que con la reforma del año 2000, las elecciones presidenciales se han de celebrar antes de las elecciones parlamentarias. Esto produce que se arrastre el voto de unas elecciones a otras, intentando así evitar que el presidente y el primer ministro sean de formaciones políticas distintas. Es un movimiento encaminado a limitar el fenómeno de la cohabitación, cuando el parlamento y el presidente son de distinto color político (Conseil constitutionnel, s.f.).

El pueblo francés votó en referéndum en el año 2000 para cambiar su constitución de un mandato presidencial de siete años a uno de cinco. La función del presidente y las enormes expectativas que existen sobre este exige que se le elija en intervalos más cortos (exposición de motivos del proyecto de ley constitucional nº 2462 sobre la duración del mandato del Presidente de la República, registrado en la Presidencia de la Asamblea Nacional el 7 de junio de 2000).

Desde que se instituyó el mandato de cinco años, siempre ha habido una mayoría de apoyo en la Asamblea Nacional al Presidente de la República recién elegido. Sin embargo, la cohabitación sigue siendo una posibilidad (Conseil constitutionnel, s.f.).

A lo anterior hay que sumarle un sistema electoral que da lugar a unas circunscripciones uninominales, en el que hay 577 diputados, y cada uno es elegido por un distrito o una circunscripción, con lo cual lo que hay son 577 elecciones. Estas elecciones a la Asamblea Nacional tienen también un sistema de doble vuelta, y esa segunda vuelta permite reagrupar el voto (como ocurre también en las presidenciales). Esto es relevante ya que el vencedor en cada una de esas elecciones es el único que será diputado. De esta forma los grandes partidos nacionales serán quienes obtengan la mayoría de los diputados. Este proceso se analiza detalladamente en el apartado 4.1 de este trabajo. Así las minorías o grupos alejados de los grandes consensos nacionales, tendrán menos posibilidades de acceder a la Asamblea Nacional y se evita por tanto que puedan condicionar la política nacional. No hay proporcionalidad como en España.

A pesar de lo anterior, se ha de señalar que tanto en las elecciones de 2017 y 2022 tres de los cuatro diputados elegidos por Córcega están afiliados a partidos nacionalistas vinculados a la coalición Pè a Corsica (Assemblée Nationale, 2023). Sin embargo, el hecho de que haya 577 circunscripciones repartidas por todo el país conduce al hecho de que los representantes de estas ideas no sean relevantes a la hora de configurar mayorías en la Asamblea Nacional.

Las minorías ya sean regionalistas o de carácter ideológico tienen en la práctica escasa o ninguna influencia en los gobiernos franceses de las dos últimas décadas.

3. Parlamentarismo español

3.1 Definición y características

Antes de adentrarnos en el tema que nos ocupa, es importante señalar que la primera referencia registrada a un sistema parlamentario europeo se encuentra en las "Decreta" (o Decretos) de León de 1188, bajo el reinado de Alfonso IX de León. En el marco de las instituciones medievales españolas, reflejan un modelo innovador de gobierno y administración en el que el pueblo llano participaba por primera vez en la toma de decisiones al más alto nivel, a través de representantes electos de villas y ciudades, junto al rey, la iglesia y la nobleza (Unesco, 2013). El parlamentarismo es por tanto una tradición arraigada en España, con diferentes representaciones del mismo a lo largo de la historia.

En España se instaura la democracia en 1977 con las primeras elecciones generales para constituir las Cortes. Estas Cortes están compuestas por una cámara alta que es el Senado y una cámara baja que es el Congreso de los Diputados. Estas Cortes fueron las que aprobaron la constitución de 1978, que rige España desde entonces con 2 modificaciones.

Los padres de la constitución española fueron siete ponentes, en un intento de reflejar todas las sensibilidades del momento. Estos fueron Gabriel Cisneros Laborda (UCD), Manuel Fraga Iribarne (AP), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (UCD), Gregorio Peces-Barba Martínez (PSOE), José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo (UCD), Miquel Roca i Junyent (Minoría Vasco-Catalana) y Jordi Solé i Tura (PCE).

De este gran consenso nació la constitución cuyo artículo 1.3 señala que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. Donde el rey es el jefe del estado, cuyas funciones delimitadas en la constitución son más de carácter simbólico y cuyos actos deben ser refrendados por el gobierno. Un gobierno configurado por un presidente que a su vez es elegido por el Congreso de los Diputados, institución con funciones y facultades que revelan su primacía en materia de control político (Congreso de los Diputados, 2023).

La constitución española, a diferencia de la francesa, apenas se ha reformado desde su entrada en vigor. De hecho se ha reformado únicamente en dos ocasiones. Añadir "y pasivos" al artículo 13.2 fue la primera de ellas en 1992. El Tratado de Maastricht, que establecía que los nacionales de la UE residentes en otros Estados miembros tienen derecho "a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan", se modificó para que España pudiera suscribirlo. Hasta entonces, la constitución permitía el sufragio activo, pero no el pasivo. La segunda y última revisión, que tuvo lugar en 2011, cambió el texto del artículo 135 para garantizar el equilibrio financiero de las administraciones públicas y priorizar el pago de la deuda pública sobre otras cuestiones presupuestarias (Congreso de los Diputados, 2023).

Se desprende por tanto que ninguna reforma ha ido dirigida a modificar el sistema parlamentario o cualquiera de las instituciones, como sí ocurrió en Francia. La relevante diferencia en número de reformas entre ambos países se puede deber a la complejidad del proceso requerido para una reforma de la constitución en España. Se dan dos casuísticas y cada una de ellas cuenta con un procedimiento como se expone a continuación.

Según señala el artículo 167 de la constitución:

“Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.” (Art. 167 CE)

En segundo lugar, el artículo 168 dice:

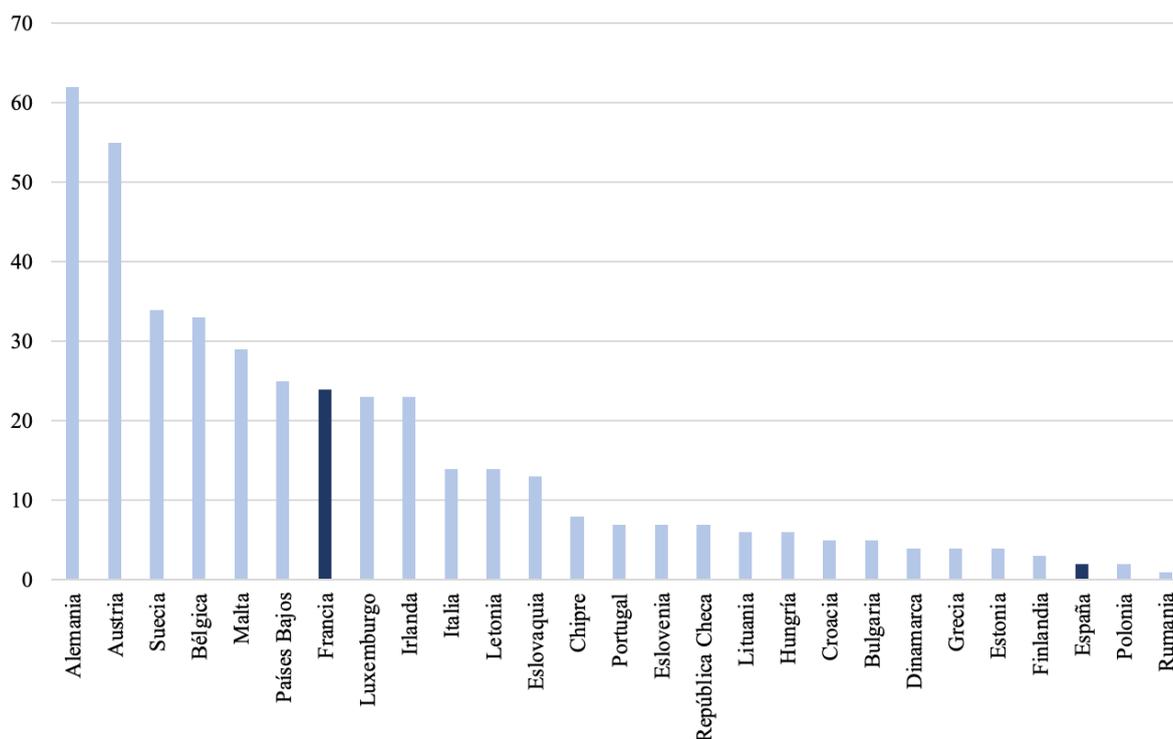
“Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.” (Art. 168 CE)

A la luz de la redacción del artículo 168 CE parece evidente que dicho artículo podría modificarse o, en su caso suprimirse, sin necesidad de recurrir al procedimiento agravado, es decir mediante el procedimiento contemplado en el artículo 167 CE. Esto supone una verdadera quiebra del sistema de reforma constitucional puesto que el procedimiento agravado del artículo 168 CE quedaría desarticulado a través del procedimiento estándar (artículo 167 CE).

Cabría entonces preguntarse si no incluir el propio artículo 168 entre aquellos artículos que únicamente pueden modificarse a través del procedimiento agravado constituye una puerta falsa para poder modificar cualquier extremo de la Constitución a través del artículo 167 (una vez se haya derogado el propio artículo 168 a través del procedimiento del artículo 167), o si simplemente se trata de un desafortunado olvido.

Estos procedimientos tan complejos tienen su reflejo en los datos que se presentan en la siguiente figura.

Figura I: Número de reformas constitucionales aprobadas en la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Newtral (2021).

Todo lo anterior es notable ya que indica una clara falta de voluntad política para acometer este tipo de reformas, lo que a su vez señala que no hay interés en modificar las vigentes instituciones del sistema parlamentario ni sus respectivas competencias.

Así pues se tiene que dos de los tres poderes del estado emanan de una única elección. Las elecciones generales dan lugar al Congreso de los Diputados y al Senado. Estas dos cámaras se conocen como Cortes Generales. En el Congreso de los Diputados resultante se configurará una mayoría de diputados que elegirá al presidente del gobierno, quien a su vez organizará su gobierno. El gobierno es el poder ejecutivo en España. Destacar también que el presidente del gobierno no tiene porque ser diputado. En cuanto al procedimiento por el cual el congreso elige al presidente del gobierno, este se fundamenta en una primera votación en la que se requiere mayoría absoluta. Si el candidato no logra dicha mayoría, dos días después se repetirá la votación aunque esta vez se requerirá una mera mayoría simple. Este procedimiento está regulado por el artículo 99 de la constitución.

Por otro lado, por su gestión política, el gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados. Como parte de su mandato de fiscalizar al ejecutivo, la constitución reconoce explícitamente el derecho de la cámara baja a la información y establece determinados procesos. La competencia de investir y en su caso destituir al presidente del gobierno es exclusiva del congreso. Resaltar, aunque se entrará en mayor detalle más adelante, que las elecciones generales en España siguen un sistema de representación proporcional, aunque no puro. Es decir, en función del número de votos obtenidos se obtendrá una serie de diputados de manera proporcional. Estas elecciones darán a los distintos partidos políticos una representación parlamentaria (Congreso de los Diputados, 2023).

2.2 Estructura y relaciones entre los poderes del estado

Como se ha venido señalando, el poder legislativo lo ostentan las Cortes Generales. El poder ejecutivo lo concentra el gobierno, destacando que el jefe de gobierno, el presidente del gobierno, no es el jefe del estado (La Moncloa, 2023).

El poder legislativo, lo tienen el Congreso de los Diputados y el Senado. La cámara baja está formada por diputados elegidos por sufragio universal y directo en las elecciones generales en cada una de las provincias que son a su vez circunscripciones electorales. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados según el artículo 68 de la constitución, aunque el artículo 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) fija ese número en 350. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un diputado. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población. El Congreso de los Diputados es el encargado de revisar todos los proyectos y proposiciones de ley, mientras que el Senado tiene la potestad de vetar o cambiar la redacción y devolver la decisión final al Congreso. Los presupuestos también parten de esta cámara.

Resaltar que es esta cámara la que tiene el poder de forzar la dimisión del presidente del gobierno votando la aprobación de una moción de censura. Decir que en más de cuarenta

años de democracia en España solo ha habido una moción de censura que haya finalizado con éxito, esta fue presentada en 2018 por el actual jefe del ejecutivo Pedro Sanchez del PSOE contra el entonces presidente del gobierno Mariano Rajoy del PP. Es la cámara ante la cual el gobierno ha de rendir cuentas por su acción de gobierno.

El Senado tiene un papel más limitado en la aprobación de leyes y se centra principalmente en representar a las comunidades autónomas y actuar como cámara de revisión. El Senado representa a los territorios. Los ciudadanos de cada provincia elegirán cuatro senadores por sufragio universal y directo. En las provincias insulares, cada isla o grupo de islas con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción para las elecciones al Senado, con tres para Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno para cada isla restante. En Ceuta y Melilla se elegirán dos senadores. Por otro lado, un Senador por cada millón de habitantes será designado por las Comunidades Autónomas, más uno fijo por cada una de ellas (CE, 1978). Por tanto el número de senadores no es fijo, en la XIV hubo 265 senadores (Senado de España, 2023).

Habiendo descrito la institución se ha de mencionar, como apunta Cordero (2016) que hay muchos políticos al final de su carrera o que han caído en desgracia ante el electorado, y que el Senado se ha convertido en nada más que un lugar de descanso final para ellos. Lo que se conoce como un cementerio de elefantes. Además sostiene que mientras que el partidismo se imponga a los intereses territoriales esta cámara jamás podrá representar a los territorios adecuadamente.

Según dice el artículo 98 de la constitución española (1978) el gobierno se encarga de la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. También ejerce funciones ejecutivas y reglamentarias de conformidad con la Constitución y la legislación.

Por otro lado, en el Título III, capítulo segundo de la constitución española (1978) se regula la elaboración de las leyes. Se dice que la iniciativa legislativa se lleva a cabo mediante la adopción de Proyectos de Ley por el Consejo de Ministros. Se contempla también el hecho de que en situaciones excepcionales y urgentes el gobierno puede dictar lo que se conoce como Reales Decretos-leyes, que más tarde han de ser debatidos en el parlamento para su

aprobación. Añadir también los Decretos Legislativos, que son las normas del Gobierno que integran la legislación delegada.

La relación entre los poderes del Estado en España se rige por el principio de separación de poderes y los mecanismos de control y equilibrio entre ellos.

Sin embargo, es relevante el hecho de que los partidos políticos en España están dotados de una estricta disciplina interna. Existe en el caso del PSOE un Comité de Garantías y en el caso del PP una Comisión de Conflictos y Disciplina, ambos elegidos por los máximos órganos y miembros de los dos partidos, lo que deja poco espacio a cualquier discrepancia sea legítima o no (Vírgala Foruria, 2000).

En esta línea, y dado que en España un gobierno ha de estar inevitablemente apoyado por un partido o por un grupo de partidos que a su vez encarnan una mayoría en el parlamento, al menos en el Congreso de los Diputados, se garantiza que los poderes legislativo y ejecutivo comparten los mismos objetivos (Sánchez Navarro, 1995).

Por tanto, y teniendo en cuenta que el debate interno en los partidos es mínimo, el partido actúa como apunta Loewenstein (1986), como una “grapa de hierro” que une gobierno y parlamento. Se desdibujan así las líneas de separación entre ellos, porque los dos están subordinados a las decisiones de un único centro, el partido. Si ese centro se tratase exclusivamente de un partido se podría afirmar que la gobernabilidad está garantizada, sin embargo, no tiene porque ser un único partido lo que obligaría a pactar y negociar con otros.

Teniendo esto presente, la política deja de entenderse como parlamento frente a gobierno, y pasa a ser básicamente como una disputa entre la mayoría que controla a la vez parlamento y gobierno, y la oposición (Sanchez Navarro, 1995). El poder está muy concentrado.

Los inconvenientes surgen cuando el partido con pretensiones de gobierno necesita de otros para conformar su mayoría. Si este es el caso y dado que se ha de pasar por la búsqueda de apoyos ineludiblemente si no se tiene mayoría absoluta, en un sistema como el español, otros partidos pueden aprovechar la situación y conseguir compromisos a cambio del apoyo prestado. Si los partidos con los que se cuenta son partidos leales al orden constitucional establecido, el cual según la definición brindada por la RAE consiste en el conjunto de

valores, principios y reglas contenidas en la constitución, no habrá problemas. ¿Pero y si los partidos con los que se cuenta, por necesidad, no respetan el orden constitucional? La pluralidad de la democracia permite lógicamente que todas las sensibilidades participen de las instituciones. Solo han habido tres precedentes de ilegalización de partidos en democracia, a través de la Ley de Partidos, y porque se probó que estaban íntimamente relacionados con el terrorismo. Con esto último se pretende manifestar el hecho de que la exclusión vía judicial de partidos políticos no es una opción a priori en la democracia española.

3.3 El papel de las minorías políticas en el sistema

La ley electoral española, sobre la cual se entrará en detalle en el apartado correspondiente de este trabajo, permite que aquellas candidaturas que hayan obtenido al menos el 3% de los votos de la circunscripción en cuestión participen del reparto de escaños que se hace en la misma. Es importante destacar que este mínimo electoral sólo podría aplicarse de forma efectiva en las circunscripciones de Madrid y Barcelona. Es imposible obtener representación en las demás circunscripciones con menos del 3% de los votos dado el número de escaños a repartir (Congreso de los Diputados, 2023).

En definitiva, cualquier partido, ya sea un partido de implantación nacional o con presencia en una o varias circunscripciones, tiene posibilidades de obtener representación. No hay un solo vencedor, muchos pueden ganar y ser elegidos en cada circunscripción. Este sistema permite incorporar a todos los grupos al sistema de manera que no se excluya a ninguna minoría. Esto abre la puerta inevitablemente a la fragmentación del arco parlamentario, en cuanto a las elecciones concurren otros partidos que aglutinan voto. Según Ware (2004) la creación y evolución de los partidos políticos se debe fundamentalmente a motivos sociológicos, cuya posibilidad de control depende únicamente de la gestión y resolución que hayan hecho los partidos ya existentes de los conflictos previos. El descontento es inevitable y la creación de nuevos partidos que finalmente han accedido al poder y a las instituciones también, como se ha hecho patente en España desde 2015.

Con un sistema bipartidista, las minorías significativas podrían estar fuera permanentemente, una situación que reduciría su voluntad de respetar las reglas del juego. Un sistema

multipartidista permitiría a estas minorías obtener una representación significativa y participar en gobiernos de coalición (Mainwaring, 1995).

Así pues en un sistema parlamentario como el español con un sistema electoral proporcional que favorece el multipartidismo en cuanto los factores sociológicos lo permiten, la evidencia reciente indica que en cuanto las minorías se agrupan y forman partidos, estas consiguen representación en el Congreso de los Diputados desde donde hacen valer su posición para condicionar la agenda legislativa e incluso acceder al gobierno de la nación. La XIV legislatura finalizada con la disolución de las Cortes Generales el 30 de mayo de 2023, ha sido la que más partidos políticos ha tenido representados en el Congreso de los Diputados, un total de 16 (Ruíz, 2019). Además, ha sido la primera legislatura de toda la democracia en la que ha habido un gobierno de coalición.

El nuevo multipartidismo da lugar a una fragmentación parlamentaria (al menos en el Congreso de los Diputados, el Senado en menor medida pues se premia a la fuerza más votada), dando lugar a largos periodos de gobierno en funciones, Mariano Rajoy estuvo en funciones 314 días y Pedro Sanchez 253 días. En estos dos períodos ocurren situaciones inéditas como la renuncia del candidato con más votos a ser candidato a la investidura. Tres investiduras fallidas también por primera vez, la de Pedro Sánchez el 4 de marzo de 2016, Mariano Rajoy en el 2 de septiembre del mismo año y de nuevo Pedro Sánchez el 27 de julio de 2019 (García-Escudero, 2020).

Conviene señalar que, en contra de lo que cabría esperar en un sistema cuasi bipartidista, el éxito de la moción de censura no indica que un grupo homogéneo de la cámara se imponga a otro componente igualmente homogéneo. Sin embargo, y nada más lejos de la realidad, al gobierno en minoría del Partido Popular se impuso una larga serie de partidos de distinto signo, capaces de apoyar a un presidente, pero cuya frágil colaboración se confirmaría en los meses siguientes, hasta la disolución apenas nueve meses después, tras el rechazo por el Congreso de los Presupuestos Generales del Estado para 2019 (García-Escudero, 2020).

4. Sistemas electorales

Actualmente existe un consenso claro acerca de lo que supone un sistema electoral, este se entiende como un procedimiento que transforma votos en cargos ejecutivos y legislativos (Nohlen, 1981).

Si se acepta esta definición, es comprensible la creencia manifestada por Sartori (1988) de que la democracia representativa es una democracia indirecta en la que el pueblo elige a las élites que gobiernan, pero no gobierna él mismo.

Basándose en este razonamiento, Lijphart (1994) concluye que el sistema electoral, concretamente entre los métodos de representación mayoritaria y proporcional, y la relación entre el ejecutivo y el legislativo, idealmente presidencialismo frente a gobierno parlamentario, son dos de las decisiones iniciales más importantes que se toman en las democracias.

Aunque los principios rectores más comunes sean la representación mayoritaria y la proporcional, esto no reduce el número de sistemas electorales posibles a sólo esos dos. De hecho, se puede crear la misma fórmula electoral en diferentes sistemas, por lo que hay muchos más sistemas posibles bajo estos dos conceptos.

Pero como señala Sartori (1994), y teniendo claro que no hay un sistema mejor ya que cada caso tiene sus circunstancias que además serán cambiantes, es el sistema de doble vuelta es el más eficaz por su grado de adaptabilidad y posibles variantes. Es por tanto un sistema mayoritario.

Decir que los sistemas electorales son fundamentalmente instituciones arbitrarias, son en palabras de Sartori (1986), “el instrumento más específicamente manipulable” del sistema político. Es por ello que es relevante señalar que no es casualidad que exista un sistema electoral u otro en cada estado, las élites constituyentes así lo decidieron y estas lo modificaran llegado el caso.

Está más que demostrado que los sistemas electorales no son inocentes. Hay ejemplos muy claros, como el sistema electoral francés a dos vueltas, que fue creado por los partidos políticos para frustrar el ascenso del partido comunista. El requisito de mayoría absoluta en la primera vuelta permitió la formación de coaliciones anticomunistas en la segunda, aunque el partido comunista hubiera ganado la primera. Soriano y Alarcón (2001) citan las cifras electorales de 1958, que muestran que los comunistas obtuvieron 3.882.204 votos y diez diputados, mientras que los gaullistas obtuvieron 3.603.958 votos y 189 escaños en el parlamento.

El caso británico es también muy llamativo, por ejemplo en las elecciones generales del 2015 los Verdes con 1.157.613 votos obtuvieron sólo un diputado y el Partido Nacional Escocés con 1.454.436 votos obtuvo 56 diputados. El sistema electoral británico, basado en circunscripciones uninominales por mayoría relativa, conduce a este tipo de situaciones para asegurar mayorías absolutas en el parlamento como se expondrá más adelante.

En España, conseguir un escaño en Soria cuesta menos votos que conseguirlo en Barcelona. Esto tiene su origen en los acuerdos a los que el gobierno predemocrático llegó con los grupos de la oposición. Se planteó una ley que permitiese al gobierno conseguir una mayoría absoluta. Como los sondeos concedían a UCD en torno al 36,5% se hizo una ley con la que la mayoría absoluta fuera posible con ese porcentaje del voto, una ley a medida. Se incluye además un método que favorecía interesadamente a las zonas rurales, donde se suponía que UCD era más popular que en las zonas industriales o urbanas, donde se preveía que el porcentaje de voto del Partido Socialista sería mayor. Así la mayoría absoluta del Partido Socialista estaría en el 39,5% (Lago y Montero, 2005).

La falta de pureza impregna todo el proceso electoral en cualquier sistema. La manipulación del tamaño de los distritos: más escaños, para una mayor proporción de votos por escaño; menos escaños, para una mayor concentración de poder en manos de un menor número de partidos. Circunscripciones para dispersar o concentrar. Cada sistema electoral tiene sus propios elementos de equidad y potencial de manipulación (Soriano et al., 2001).

4.1 Comparación de los sistemas electorales de España y Francia

A continuación se desarrollarán los sistemas electorales de ambos países, atendiendo a los motivos que condujeron a su configuración, a sus bondades y sus debilidades.

A lo largo de este trabajo se ha mencionado en numerosas ocasiones que España tiene un sistema de representación proporcional, consagrado en la constitución y detallado en la LOREG. En líneas generales y salvo ciertos comicios menores, el sistema proporcional impera en la práctica totalidad de las elecciones en España, incluidas autonómicas y locales. Se centrará el análisis en las elecciones generales, que son las más relevantes para este trabajo.

El artículo 68.3 de la constitución (1978) establece la representación proporcional en la elección de las Cortes generales. La LOREG se basa en la conocida ley D'Hont a la hora de establecer el reparto proporcional de escaños en las circunscripciones españolas.

Se puede inferir que el sistema electoral español beneficia a los grandes partidos, a la vez que permite una pluralidad en la representación en las Cortes Generales al incluir a todos aquellos partidos que superen el umbral del 3% en una circunscripción. Es decir, en tiempo de bipartidismo la gobernabilidad está asegurada. Pero si el escenario político se torna hacia el multipartidismo, lo cual se debe exclusivamente a motivos sociológicos, se inicia un periodo convulso como se ha manifestado en el apartado 3.3 del presente trabajo. Se entiende multipartidismo como la concurrencia de múltiples partidos de tamaño grande o mediano que compiten por acceder al poder (García-Escudero, 2020).

Si en el caso español atendíamos exclusivamente a las elecciones generales, en el caso de Francia se ha de analizar tanto las elecciones presidenciales como las legislativas. Debido a que, como se mencionó con anterioridad, son elecciones independientes.

El Código Electoral (Code électoral) rige las elecciones a la Asamblea Nacional, entre otras. Estas elecciones se rigen por un conjunto de normas y procesos que definen aspectos como la elegibilidad para presentarse a las elecciones y cómo se trazan los distritos. Aunque la constitución francesa establece los derechos y protecciones básicas de los ciudadanos, no

especifica las normas para elegir a los legisladores. Sin embargo, la ley electoral establece las especificidades de las elecciones, incluido el número de diputados y los límites de los distritos electorales. El Código Electoral es ratificado por el parlamento francés y está sujeto a revisión o actualización según sea necesario. Cualquier cambio en el Código Electoral debe ser coherente con los valores y protecciones garantizados por la constitución como es lógico.

Dos leyes, una orgánica y otra ordinaria, del 30 de julio de 2003, han modernizado y actualizado el estatuto y el modo de elección de los senadores, al fin de confortar particularmente la representación institucional y demográfica de las jurisdicciones territoriales. Algo que contrasta con el Senado español que lleva como se ha manifestado con anterioridad sin reformas desde su creación.

Decir que los senadores son elegidos por sufragio universal indirecto, por un cuerpo electoral, en cada provincia (Le Sénat, 2023).

Ahora bien, hay dos sistemas, el primero de ellos mediante sufragio de la mayoría del censo electoral con dos vueltas de escrutinio en las 70 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen de 1 a 3 senadores, así como en las demás entidades de ultramar. El segundo sistema se basa en la representación proporcional en las 39 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen a 4 senadores o más. Los 12 senadores que representan a los franceses establecidos fuera de Francia son elegidos por sufragio proporcional por los 150 miembros electos del Consejo Superior de los franceses establecidos en el extranjero (Le Sénat, 2023).

Así se tiene que 180 senadores (aproximadamente el 52%) serán elegidos por representación proporcional al lado de los 168 que lo serán por escrutinio mayoritario (Le Sénat, 2023).

Con las elecciones presidenciales ocurre algo similar, la constitución francesa de 1958, tras la modificación de 1962, prevé que el presidente sea elegido por sufragio universal directo. Otro cambio relevante a nivel constitucional es la reducción del mandato de 7 a 5 años. La constitución brinda de nuevo líneas generales, pero son leyes orgánicas las que regulan el resto del proceso.

Sobre las elecciones presidenciales y a la Asamblea Nacional, decir que el sistema mayoritario de doble vuelta favorece la formación de coaliciones para ambas. Decir también,

que la doble vuelta, pese a ser una fórmula en principio mayoritaria, no reduce el número de partidos de forma muy drástica como lo hacen otras; la presión manipuladora es mucho menor que en sistemas como el británico. Ello se debe a la existencia de una primera vuelta (Martínez, 1998).

En definitiva se reduce el número de partidos, y se garantizan coaliciones para una presidencia y una mayoría parlamentaria fuertes.

Este sistema favorece la moderación y perjudica a los extremos. Dado que hay una fase de acuerdos muy intensa después de la primera vuelta y antes de la segunda, la tendencia natural es la moderación de todas las posiciones. Se diluyen las divergencias de las tendencias ideológicas y se muestra el antagonismo general de toda la sociedad o de buena parte de ella. Dada la existencia de pactos y de dos votaciones, una de carácter proporcional y otra de carácter mayoritario, la doble vuelta se presenta como la fórmula más completa en este sentido. Esto se debe a que el sistema es capaz de mostrar simultáneamente el antagonismo general existente en la opinión pública en la segunda vuelta y las oposiciones secundarias que existen dentro de cada grupo de opiniones en la primera (Martínez, 1998).

4.2 Reino Unido: sistema parlamentario y mayoritario

Habiendo comparado los sistemas de Francia y España, y habiendo puesto de manifiesto que un sistema mayoritario de doble vuelta en elecciones presidenciales y a la cámara baja favorece la gobernabilidad, es conveniente incluir en el estudio un tercer caso como el del Reino Unido que combina el parlamentarismo con un sistema electoral mayoritario.

La cámara baja del parlamento británico, House of Commons, da lugar al primer ministro del país que será el jefe de gobierno. Es el rey, jefe del estado, quien nombra al primer ministro. Este debe contar lógicamente con la mayoría de la cámara baja. La Cámara de los Comunes se elige mediante elecciones que siguen un sistema mayoritario uninominal. En cada una de las 650 circunscripciones de todo el estado se elige a un diputado o MP (Member of Parliament).

Resaltar que este sistema denominado first-past-the-post, es de una única votación, es decir no hay una segunda vuelta como en el caso francés por lo que no puede producirse la reagrupación del voto. Es ampliamente criticado por favorecer el bipartidismo y por brindar el gobierno a los grandes partidos.

Según Raymondo (2015) desde hace tiempo se reconoce que los sistemas de votación por mayoría simple pueden favorecer, más que reducir, el éxito de partidos regionalistas como el SNP en la obtención de escaños parlamentarios.

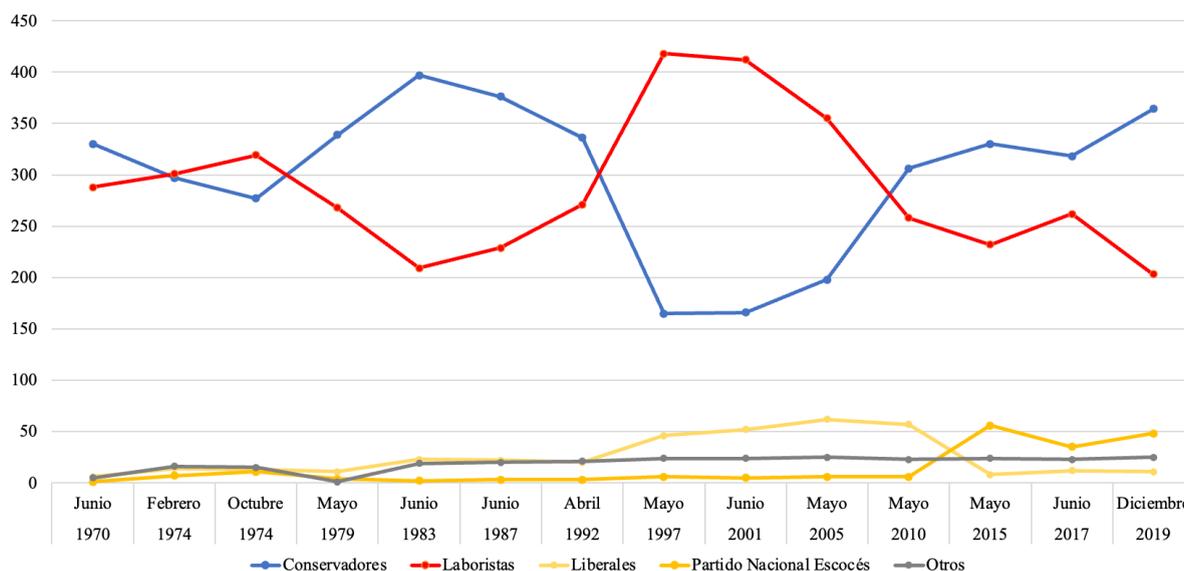
Como se ha expuesto con anterioridad los sistemas electorales son los elementos más manipulables de la democracia y que sean de una manera u otra obedece estrictamente a una serie de intereses. Teniendo esto presente porque iban unas élites a ceder y abandonar un sistema que les es beneficioso en detrimento de otro beneficioso para otra élite que es, de facto, menos numerosa.

El principal argumento a favor de este sistema electoral, determinante en la gobernabilidad del Reino Unido, es que facilita considerablemente la estabilidad y la rendición de cuentas. Al dar lugar a gobiernos de mayoría unipartidista, estos tienden a ser duraderos. Además, en caso de que el balance de gobierno nos sea positivo el responsable es completamente identificable, al ser un gobierno exclusivo de un partido, por lo que es fácil retirarlo del poder castigándole en las próximas elecciones (Blais, 2008).

Los datos respaldan estas afirmaciones. Si se observa la figura II se desprende que desde el inicio del periodo presentado, año 1970, hasta las últimas elecciones generales celebradas en diciembre de 2019, los dos principales partidos de la democracia británica el Laborista y el Conservador han obtenido un número de diputados considerablemente superior al del resto de partidos. El vencedor ha podido siempre formar gobierno al tener mayoría absoluta, salvo en 2010. Dejando a un lado lo que se conoce como gobierno nacional por crisis económica o por estado de guerra solo ha habido un gobierno de coalición en el siglo XX y en lo que va del XXI. En 2010 el Partido conservador de David Cameron pactó con el Partido Liberal Demócrata al no tener mayoría absoluta (Efe, 2010).

Más tarde, en 2017 Theresa May gobernaría en solitario, con apoyo externo del DUP, al obtener 317 diputados, siendo la mayoría absoluta 325.

Figura II: Evolución de los escaños de los principales partidos en Reino Unido



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de EpData (2021)

Se podría argumentar que el Reino Unido ha estado sumido en un periodo de inestabilidad política desde la celebración del brexit en 2016. David Cameron, primer ministro que organizó la consulta, dimitió tras conocerse los resultados a favor de abandonar la Unión Europea. Desde aquel momento se han sucedido en el cargo cuatro primeros ministros, todos ellos del partido de Cameron, el Partido Conservador. Analizar si esta sucesión de gobiernos redunda en una menor gobernabilidad se sale del espectro de este trabajo ya que se debe a movimientos internos del propio Partido Conservador y su gestión de la ejecución del brexit, y no por la falta de acuerdo con otros grupos que resultan de hecho innecesarios para gobernar con la aritmética resultante de cada elección producida desde la salida de David Cameron.

5. Descentralización del estado

Regresando al análisis realizado sobre las reformas en Francia y en España, se desprendería que Francia había emprendido reformas para dotar a sus regiones de cierta autonomía y que en

cambio España, desde la instauración de la democracia, dotó a las regiones de gran autonomía y competencias.

A lo largo de la democracia en España, se han aprobado diversas leyes con el objetivo de otorgar mayores competencias a las comunidades autónomas. Se trata de diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

Destaca la propia constitución española de 1978, que ya entonces preveía el marco jurídico para la creación de las comunidades autónomas y reconoció el principio de autonomía y la diversidad territorial de España. En su Título VIII, en el capítulo tercero, se establecen los procedimientos y las competencias de las comunidades autónomas, así como los principios de solidaridad y cooperación entre el estado y las regiones.

Hay que mencionar la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a las Comunidades Autónomas de 1981. Esta ley permitió la transferencia de competencias a las comunidades autónomas. Sin embargo fue con la Ley del Proceso Autonómico de 1983, con la que comenzó una fase de traspaso de competencias y de los gastos asociados a su gestión marcada por continuos conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas. El año más conflictivo fue 1985: el Tribunal Constitucional tuvo que resolver hasta 131 conflictos de competencia.

Señalar por último la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas de 1992 que produjo la transferencia de nuevas competencias a las comunidades autónomas en áreas como justicia, servicios sociales, transportes, vivienda, agricultura, y la educación, en un intento de igualar a todas las comunidades autónomas, a las conocidas como de 'vía lenta' con las 'históricas'. Esto último hace referencia al procedimiento a través del cual accedieron a la autonomía las distintas comunidades.

A pesar de estos momentos clave, hay que decir que el proceso de descentralización y transferencia de competencias es continuo y ha seguido evolucionando hasta el día de hoy.

En cuanto al proceso de descentralización en Francia, se ha de tener en cuenta la ley de 2003 que reforma la constitución de 1958. Se modifica la constitución, incluyendo al primer artículo de la misma que la “organización es descentralizada”, además se numeran a las

regiones entre las colectividades territoriales en un nuevo artículo 72. Por último, y de forma novedosa se reconoce el derecho a la experimentación de las colectividades territoriales pudiendo éstas derogar, por un objeto y una duración limitadas las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias (Ares, 2009).

Por otro lado, como apunta Díez (2008) a excepción de Nueva Caledonia y en menor medida Córcega, la descentralización territorial a nivel regional no implica atribución de poder legislativo a las entidades territoriales y, en consecuencia, se queda siempre en el plano de una descentralización administrativa y no política.

5.1 Óptimo grado de descentralización

Se atenderá al acceso a servicios públicos de calidad como criterio para determinar el óptimo grado de descentralización, ya que el argumento fundamental para la misma se basa en su potencial capacidad de adaptarse a las preferencias y necesidades de distintos grupos de ciudadanos (Cuerella et al., 2015).

A colación de esto, Cuerella et al. (2015) destacan las disparidades en la financiación de los servicios públicos esenciales que existen entre las comunidades autónomas en España y los efectos que ello tiene en el acceso a las oportunidades para todos los ciudadanos. Señalan también que los servicios públicos centralizados han mantenido a lo largo de los años un nivel de calidad aparentemente superior al de sus homólogos descentralizados. Entre las razones que se aducen figuran la cuidadosa previsión presupuestaria y la asignación de recursos por parte de las administraciones centrales.

Partiendo de esa base y debido a las graves desigualdades dentro del sector público español, es muy cuestionable que los ciudadanos de las distintas regiones disfruten de niveles similares, y mucho menos idénticos, de acceso a los servicios públicos (Cuerella et al., 2015).

En cambio, según la OCDE (2021), en términos de accesibilidad, Francia sobresale, pero los servicios públicos del país se quedan cortos en términos de calidad. Por dar datos concretos,

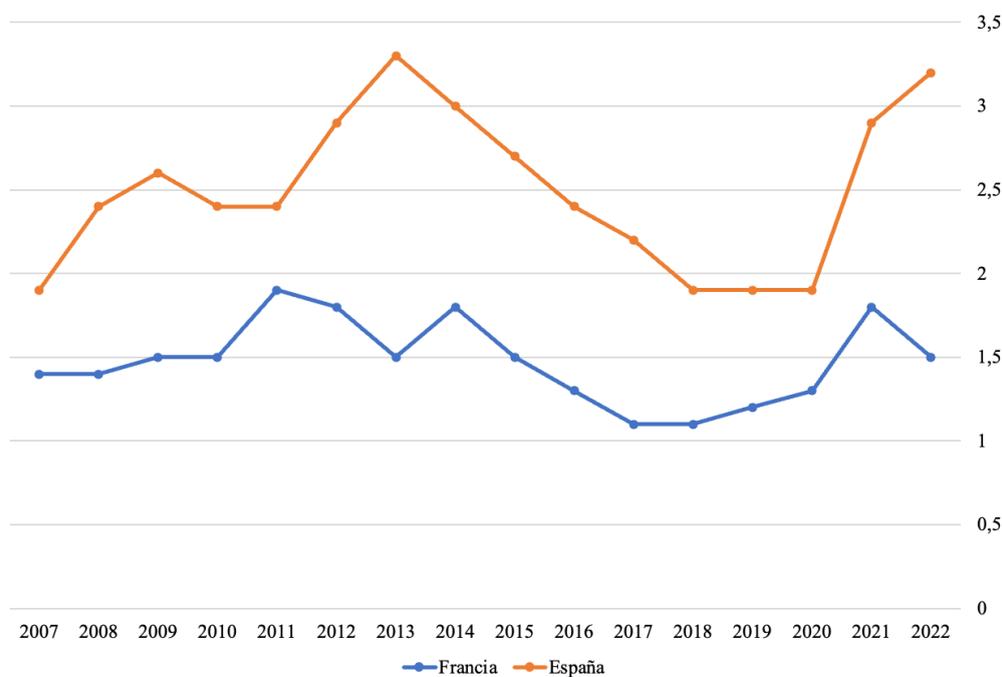
en materia de gastos sanitarios y de escolarización en guarderías, Francia se sitúa a la cabeza de los países de la OCDE. En cambio, está mucho más cerca de la media de la OCDE en otros indicadores de calidad de los servicios públicos.

5.2 Comparación de los servicios públicos en Francia y España

La existencia de servicios gubernamentales fundamentales que benefician a la población se indica mediante el indicador de servicios públicos. La prestación de servicios básicos como los de sanidad, educación, agua y saneamiento, infraestructuras de transporte, electricidad y energía, y conexión a internet pueden entrar en esta categoría. Por otro lado, también puede referirse a la capacidad percibida del Estado para contar con una policía eficaz que defienda a sus ciudadanos de amenazas como el terrorismo y la violencia. El valor del indicador aumenta a medida que se deterioran los servicios públicos del país. Es decir, cuanto más bajo sea mejor es el índice de servicios públicos de cada país.

Emplearemos el índice de servicios públicos elaborado por Fragile States Index (2023).

Figura III: Índice de servicios públicos, 0 (alto) - 10 (bajo)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Fragile States Index (2023)

Siguiendo este índice, basado en las variables anteriormente descritas, se tiene que Francia ha tenido durante todo el periodo presentado un mejor resultado. Lo que indica que a pesar de la descentralización de España, y de la supuesta cercanía a los ciudadanos y sus necesidades, los servicios públicos son de mejor calidad en Francia.

6. Conclusiones y síntesis de los principales hallazgos

Se tiene que España tiene un sistema parlamentario y proporcional, cuando hay bipartidismo se asegura la estabilidad pero cuando hay multipartidismo y minorías no.

Por otro lado, Francia presenta un sistema semipresidencialista y mayoritario que se ha ido sofisticando desde su constitución, desde las últimas reformas del año 2000 no ha habido ninguna cohabitación y se ha podido gobernar de manera estable.

Finalmente, el Reino Unido tiene un sistema parlamentario y mayoritario, que da el poder a un único partido lo cual asegura el gobierno. Solo ha habido una coalición, a excepción de los gobiernos nacionales, entre el siglo XX y el XXI.

Teniendo esto presente, se concluye que el factor determinante a la hora de ofrecer estabilidad en las instituciones es el sistema electoral y no necesariamente la forma del sistema político. Del sistema electoral depende la gobernabilidad en un país. Sin embargo, se sostiene que no hay un sistema mejor o peor, sino que en función de las circunstancias de cada estado habrá un sistema que funcionará mejor que otro. Aunque en líneas generales un sistema mayoritario dará lugar a un escenario político más cohesionado y por tanto facilitará la gobernabilidad y limitará la influencia de minorías.

Además, se ha contrastado que los servicios públicos centralizados presentan un mejor nivel tanto de calidad como de acceso dado que se hace una gestión más efectiva de los recursos.

7. Bibliografía

Alarcón, C., & Soriano, R. (2001). *Las elecciones en España: ¿votos iguales y libres?* Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27675>

Aranda Álvarez, E. (1994). El "Puesto; de las minorías en democracia. *Revista De Las Cortes Generales*, (31), 199-209. <https://doi.org/10.33426/rcg/1994/31/488>

ARES CASTRO-CONDE, C. (2009). *LA REGIONALIZACIÓN À LA FRANÇAISE: EL ALCANCE DEL DERECHO A LA EXPERIMENTACIÓN*. CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27331cristina-ares-castro-conde.pdf>

Assemblée Nationale. (s. f.). *Rattachement des députés à un parti ou un groupement politique dans le cadre de la législation sur le financement de la vie politique pour 2023 - XVIe législature* - Assemblée nationale.

[https://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/partis-politiques/\(annee\)/2023](https://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/partis-politiques/(annee)/2023)

Blais, A. (2008) To Keep or To Change First Past The Post? The Politics of Electoral Reform.

Cole, A., (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. French Politics. Recuperado a partir de: https://www.researchgate.net/publication/27650641_Decentralization_in_France_Central_Steering_Capacity_Building_and_Identity_Construction

Comment la Constitution organise-t-elle la cohabitation ? (s. f.-b). Conseil constitutionnel. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/comment-la-constitution-organise-t-elle-la-cohabitation>

Cordero, J. A. (2016). *La reforma del Senado*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5382002>

Cucarella Tormo, V. y Hernández Lahiguera, L. (2015). Conclusiones. En F. Pérez García (Dir.), *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades* (Pág. 237). Fundación BBVA.

Dahl, R. (1989). La democracia y sus críticos. <https://cienciapoliticauces.files.wordpress.com/2018/07/49298946-la-democracia-y-sus-criticos-robert-dahl.pdf>

Daranas Peláez, M. (2014). Francia. Código Electoral. *Revista De Las Cortes Generales*, (92-93), 329-723. <https://doi.org/10.33426/rcg/2014/92-93/1215>

De Montalvo Jääskeläinen, F., & Correas Sosa, I. (2012). Cincuenta años de presidencialismo en Europa: la evolución del semipresidencialismo de la V República francesa. *Icade. Revista De La Facultad De Derecho*, (83-84), 379-402. Recuperado a partir de: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/130>

Díez-Picazo, L. M. (2008) *Vista de Las transformaciones de la Constitución francesa de 1958*. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9546/9517>

Efe, A. (2010, mayo 11). Primer Gobierno de coalición en 70 años en el Reino Unido. *La Razón*. https://www.larazon.es/historico/2338-primer-gobierno-de-coalicion-en-70-anos-en-el-reino-unido-RLLA_RAZON_261071/

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Ficha de países y territorios. (2023, marzo). <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Paginas/Ficha.aspx>

elmundo.es | Especial «La España de las Autonomías». (s. f.). https://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia2.html

Escobar Martínez, L. M., (2005). Las minorías en la democracia constitucional -el caso español-. *Vniversitas*, (598-599). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510917>

Foruria, E. V. (2000). *Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=199616>

García-Escudero, P. (2020). *Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7544322>

Grunberg, G., & Grunberg, G. (2023, 16 marzo). Francia despotrica contra el 49.3. El País. <https://elpais.com/opinion/2023-03-17/francia-despotrica-contra-el-493.html>
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=j4Tb3qusKD8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=first-past-the-post+UK+stability&ots=e0te46sKub&sig=bjR2fXCAGwqlkDUz6t41T_-Dybw#v=snippet&q=\(Blais%20and%20Carty%201987\)&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=j4Tb3qusKD8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=first-past-the-post+UK+stability&ots=e0te46sKub&sig=bjR2fXCAGwqlkDUz6t41T_-Dybw#v=snippet&q=(Blais%20and%20Carty%201987)&f=false)

La Moncloa. (s. f.). *Organización de España*. Recuperado 26 de marzo de 2023, de <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

Lago, I., & Montero, J. R. (2005). 'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español. *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/270685135_%27Todavia_no_se_quienes_pero_ganaremos%27_manipulacion_politica_del_sistema_electoral_espanol

Las elecciones en Reino Unido, en datos y gráficos. (s. f.). <https://www.epdata.es/datos/elecciones-reino-unido-datos-graficos/487?accion=2>

Las elecciones senatoriales. (s. f.). Sénat. <https://www.senat.fr/lng/es/los-senadores/las-elecciones-senatoriales.html>

LOREG. *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. (1985). <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg/contenido>

Los años que pasan entre cada reforma constitucional | Created with Datawrapper. (s. f.). Create charts and maps with Datawrapper. https://www.datawrapper.de/_/INUrN/

Mainwaring, S., (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, 88.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27331.pdf>

Martínez, R. (1998). *Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta*. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=759732>

Morlino, L. (2003). What is a “Good” Democracy? Theory and Empirical Analysis.
http://daviddefendi.staff.umy.ac.id/files/2013/04/CP02-What_is_Good_Democracy.pdf

Navarro, Á. J. S. (1995). *Control parlamentario y minorías*. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27326>

Núñez Rivero, J.M.C., (1995). El régimen político francés. En Ferrando Badía, J. (Coord.), *Regímenes políticos actuales* (Pág. 346). 3.^a edición, Tecnos.

OECD (2021). Government at a Glance 2021 Country Fact Sheet - France.
<https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-france-en.pdf>

Pasquino, G. (2004). *Sistemas Políticos Comparados*.
<https://spcunr.files.wordpress.com/2012/09/u5-pasquino.pdf>

Pérez Ayala, A. (2010). REVISIONES CONSTITUCIONALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN LA V REPÚBLICA FRANCESA.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3301570.pdf>

Presentación general. (s. f.). Conseil constitutionnel.
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/presentation-general>

Rae, R. A. E.-. (s. f.). ordenamiento constitucional. *Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/ordenamiento-constitucional>

Raymond, C. (2015, 14 septiembre). *The nature of contemporary politics means that first-past-the-post is unable to prevent multiparty systems*. Democratic Audit.

<https://www.democraticaudit.com/2015/09/17/the-nature-of-contemporary-politics-means-that-first-past-the-post-is-unable-to-prevent-multiparty-systems/>

Reforma Constitucional - Constitución española. (s. f.).

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/index.htm>

REIS - Abril/Junio 1998. (n.d.). (n.p.): Cis.

Ruíz, G., (2019, noviembre 13). El 10-N deja el Congreso con más partidos de la democracia.

El País.

https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573495880_506161.html?event_log=oklogin

Sartori, G. (1986). The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In B. Grofman, & A. Lijphart (Eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences* (pp. 43-68). Agathon.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*.

<https://fundamentoscpuba.files.wordpress.com/2020/05/sartori-giovanni.-1994-1994.-ingenieria-comparada-constitucional-comparada.-una-investigacion-de-estructuras-incentivos-y-resultados-rotated-1.pdf>

Sartori, G., (1988). La democracia vertical: minorías y élites. *Teoría de la Democracia (182-186)*. Alianza Editorial.

Senado de España. (s. f.). *Composición del Senado | Senado de España*.

<https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/preguntasfrecuentes/composicionsenado/index.html>

Suleiman, E., (1998). Presidencialismo y estabilidad política en Francia. En J.J. Linza y A. Valenzuela (Ed.), *Las crisis del presidencialismo* (216- 217). Alianza.

Teoría de La Constitución Karl Loewenstein. (1986). Scribd.

<https://es.scribd.com/document/316934303/Teoria-de-La-Constitucion-Karl-Loewenstein#>

Título III. De las Cortes Generales - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=68&tipo=2>

Título III. De las Cortes Generales - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=81&fin=92&tipo=2>

Título IV. Del Gobierno y de la Administración - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=99&tipo=2>

Título IV. Del Gobierno y de la Administración - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&tipo=2>

Título VIII. De la Organización Territorial del Estado - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>

Título X. De la reforma constitucional - Constitución Española. (s. f.).
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=166&fin=169&tipo=2>

To Keep or To Change First Past The Post? (s. f.). Google Books.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=j4Tb3qusKD8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=first-past-the-post+UK+stability&ots=e0te2fyNtb&sig=oITTxHVg_55XMl0dL5MaKto8tfg#v=onepage&q=Blais%201991&f=false

Ware, A. (2004). Partidos políticos y sistemas de partidos. Google Books.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7yEx8Zmh1AUC&oi=fnd&pg=PA11&dq=como+surgen+nuevos+partidos+politicos&ots=bbcUo_cRr0&sig=V5HV9cCxPRf3fLwj1ugfP-vam0Q