

Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?

The Open Lists in Spain: Democratic Regeneration or Institutional Mirage?

Carlos Fernández Esquer*

Resumen

La mayoría de los sistemas electorales existentes en España utilizan listas cerradas y bloqueadas, un tipo de listas excepcional en perspectiva comparada. Este trabajo analiza los diferentes modelos de listas desbloqueadas existentes, exponiendo cuáles son los principales argumentos a favor y en contra de la adopción de este tipo de listas a la luz de la evidencia empírica disponible. En el caso español, destacan los malos rendimientos del sistema de listas abiertas que se emplea en el Senado español. Asimismo, en este trabajo se estudia la propuesta de listas desbloqueadas planteada en la comunidad autónoma de Asturias y que representaría una

Artículo recibido el 25 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 3 de junio de 2019. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 135-169



* Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) gracias a un contrato predoctoral (FPI-UAM). Sus líneas de investigación son los sistemas electorales y sus reformas, los sistemas de partidos en el nivel autonómico español, la selección de líderes y candidatos en los partidos políticos, así como el derecho electoral y parlamentario. Correo electrónico: carlos.fernandez@uam.es

auténtica novedad en el panorama electoral español. Por último, se realizan una serie de reflexiones finales, con el objetivo de realizar algunas recomendaciones sobre posibles reformas institucionales.

Palabras clave: listas desbloqueadas, personalización de los sistemas electorales, Senado español, comunidades autónomas, elecciones en Asturias.

Abstract

Most of the electoral systems in Spain employ closed and blocked lists, an exceptional type of lists in comparative perspective. This paper analyzes the different models of open lists, explaining the main arguments in favor and against the adoption of this sort of lists in light of available empirical evidence. In the Spanish case, the poor performance of the system of free lists used in the Senate stands out. Likewise, this paper studies the proposal of open lists outlined in Asturias autonomous community, which would represent an authentic novelty in the Spanish electoral scene. To conclude, a series of final considerations are introduced in order to make some recommendations on possible institutional reforms.

Keywords: open lists, personalization of electoral systems, intraparty dimension, Spanish Senate, autonomous communities, elections in Asturias.

Introducción

En las últimas décadas asistimos a una transformación de las democracias representativas occidentales. Existe una creciente desconexión entre la ciudadanía y los partidos políticos, que se pone de manifiesto en las bajas tasas de afiliación a los partidos, en el incremento de la volatilidad electoral y, más en general, en el desplome de la imagen de los partidos entre la opinión pública. Ante este preocupante escenario, las fuerzas políticas establecidas parecen buscar remedio en las reformas institucionales como forma de contribuir a la regeneración democrática (véanse Dalton, 2004; Norris, 2004; Dalton y Anderson, 2011; Bedock, 2017).

Esta realidad no es ajena al sistema político español, incluido su ámbito regional. Así, durante el transcurso de la legislatura 2015-2019, de las 13 comunidades autónomas que celebraban sus elecciones conjuntamente cada cuatro años, muchas de ellas han iniciado procesos de reforma de los sistemas electorales de sus asambleas legislativas. Sería el caso, por ejemplo, de la reciente modificación del sistema electoral de la región de Murcia, por la que se han sustituido los antiguos cinco distritos electorales por una circunscripción electoral que abarca el conjunto del territorio de la comunidad y, además, se ha reducido la barrera legal de 5 a 3% (véase Sierra, 2017); o de Canarias, donde se ha implementado una reforma en 2018, con el propósito de disminuir las barreras electorales al 15% insular y al 4% regional y crear una nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares ya existentes (véase López Aguilar y García Mahamut, 2019). Pero sería también el caso de otras regiones como la Comunidad Valenciana, Andalucía o el Principado de Asturias, donde la reforma se ha abordado en sede parlamentaria, tanto en comisiones de estudio como en grupos de trabajo. Algo que asimismo ha sucedido en el ámbito nacional, como demuestra la constitución en mayo de 2017 de una subcomisión para la reforma electoral en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Esta situación resulta en cierta medida sorprendente, puesto que una de las principales conclusiones de los estudios sobre sistemas electorales es que sus modificaciones son una *rara avis* en perspectiva comparada. Los partidos que pueden impulsar con éxito la reforma electoral, o al menos permitirla, son precisamente aquellos que se han visto favorecidos por las reglas de juego electorales, por lo que no suelen tener incentivos para modificarlas (véase Katz, 2005). De ahí el innegable interés de esta situación, tanto por su novedad, tras más de tres décadas de funcionamiento autonómico, como por las consecuencias que puede tener para el futuro formato de los sistemas de partidos regionales.

Parece existir un motivo principal detrás de esta efervescencia en lo que a procesos de reforma electoral se refiere: el nuevo escenario político instalado en la mayor parte de las comunidades autónomas tras las elecciones autonómicas de 2015, caracterizado por el descenso de los dos partidos mayoritarios (Partido Popular [PP] y Partido Socialista Obrero Español

[PSOE]) y por la fuerte irrupción de nuevas formaciones políticas como Podemos y Ciudadanos (véase Ramos y Simón, 2015). La reconfiguración del tablero político en muchas regiones españolas ha supuesto la desaparición de las mayorías absolutas, obligando a los partidos tradicionales a depender de las nuevas formaciones políticas para gobernar. Enarbolando la bandera de la regeneración democrática, los nuevos partidos están poniendo estratégicamente en la agenda política reformas institucionales a cambio de prestar su apoyo a los grandes partidos. Muchas de esas reformas se centran en el sistema electoral, y las principales propuestas aspiran a conseguir una mayor proporcionalidad entre votos y escaños y una menor desigualdad en el valor del voto de los ciudadanos.

El funcionamiento de los sistemas electorales ha solido analizarse con base en la distinción entre sus dimensiones *interpartidista* e *intrapartidista*. La primera apunta a la combinación de elementos del sistema electoral, que resulta en el número de partidos y en la desviación de la proporcionalidad de un sistema político (Shugart y Taagepera, 2017, p. 215) o, dicho de otro modo, la medida por la que un determinado sistema electoral resulta permisivo (al facilitar la entrada en el Parlamento de numerosos partidos sobre la base de una cierta proporcionalidad) o restrictivo (al dificultarla en función de criterios mayoritarios). La *intrapartidista*, en cambio, se refiere a las posibilidades que las reglas electorales conceden al elector para manifestar sus preferencias hacia alguno o varios de los candidatos incluidos en la lista plurinominal de los partidos, lo cual puede tener consecuencias en la distribución de los escaños entre los candidatos dentro de los propios partidos. En este caso, tanto los partidos como los candidatos se convierten en agentes de la representación política (Shugart y Taagepera, 2017, p. 252).

Sin embargo, en el plano académico, y hasta fechas recientes, lo que Arend Lijphart (1997) denominase como la “ciencia de los sistemas electorales” —esto es, el conocimiento sistemático y riguroso sobre la adopción, la reforma, el funcionamiento y las consecuencias del conjunto sustancial de las reglas del juego electoral democrático— había desatendido el estudio comparado de la *dimensión intrapartidista*, es decir, de la estructura del voto y sus efectos. Como señalase Julián Santamaría (1994, p. 116) a mediados de la década de los noventa, la literatura centrada en el asunto

ha intentado clasificar las distintas variedades del voto de preferencia, determinar si los electores hacían mucho o poco uso de ese derecho, si ese uso iba en aumento o en declive, qué clase de variables institucionales, sociodemográficas, ideológicas y políticas podían explicar las variaciones en su utilización, si ejercía o no algún tipo de impacto sobre la cohesión interna de los partidos, sus estrategias competitivas, las relaciones entre representantes y representados o la calidad de la selección de los candidatos que figuran en las listas. Esos estudios ... no han producido resultados concluyentes, no ofrecen respuestas claras e inequívocas a ninguna de esas preguntas.

Cobra así sentido el título de la importante obra colectiva coordinada por Josep M. Colomer (2011), con el que se subrayaba que la *intrapartidista* ha sido, sin duda, la dimensión abandonada de los sistemas electorales (*neglected dimension*), a excepción, eso sí, de algunos estudios relevantes dedicados al asunto (véanse Marsh, 1985; Carey y Shugart, 1995; Karvonen, 2010; Renwick y Pilet, 2016).

Este trabajo seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se hará un breve repaso del tipo de listas utilizadas por los distintos sistemas electorales en España y de su excepcionalidad en perspectiva comparada. En segundo lugar, se esbozarán las características de los distintos tipos de listas desbloqueadas. A continuación, se expondrán algunos de los principales argumentos aducidos tanto a favor como en contra de introducir el desbloqueo en las listas electorales, reflexionando sobre las implicaciones prácticas que pueden generarse con una mayor personalización de los sistemas electorales a la luz de la evidencia empírica disponible. En cuarto lugar, se analizará con cierto detenimiento la propuesta de desbloqueo de las listas electorales en el Principado de Asturias, que, de haberse aprobado, representaría una auténtica novedad en el panorama electoral español. En el último apartado se realizarán una serie de reflexiones finales a la luz de lo comentado a lo largo del trabajo, con el objetivo último de formular algunas recomendaciones de cara a posibles reformas institucionales.

La dimensión intrapartidista de los sistemas electorales en España

Todos los sistemas electorales empleados en España, exceptuando el del Senado, utilizan listas cerradas y bloqueadas. Por tanto, los partidos políticos son los que deciden qué personas forman parte de las candidaturas y en qué orden aparecen. Así, el elector se limita a decidir entre la lista de un partido u otro, de modo que no puede alterar el orden en el que aparecen los candidatos de la lista por la que finalmente se inclina (listas desbloqueadas, también conocidas como *open lists*); ni tampoco puede confeccionar su propia lista escogiendo entre personas de diferentes candidaturas (listas abiertas, también conocidas como *free lists* o *panachage*).

Esta configuración de las listas en España ha sido criticada por restringir la libertad del elector en el momento de ejercer su derecho de sufragio activo. Con el sistema de listas cerradas y bloqueadas, los votantes no escogen a candidatos, sino que, en realidad, se adhieren a los elegidos previamente por la fuerza política escogida. Esta situación produce que en la decisión del elector suelen pesar más las preferencias ideológicas que las condiciones, las trayectorias o las aptitudes personales de los candidatos individualmente considerados. El conocimiento por parte de los ciudadanos de los candidatos que aparecen en las candidaturas, exceptuando quizás el cabeza de lista, es mínimo. Así pues, y en comparación con otros sistemas, el modelo de listas cerradas y bloqueadas limita la capacidad de elección de los ciudadanos, a la par que refuerza el dirigismo de las cúpulas partidistas.

Las listas cerradas y bloqueadas en España tienen su origen en el Decreto-ley sobre Normas Electorales de marzo de 1977,¹ en el que se sentaron las bases para el sistema electoral que se emplearía en las primeras elecciones democráticas de junio de 1977. En primer lugar, cabe resaltar que el sistema mayoritario de listas abiertas utilizado durante la Segunda República española, que alimentó la fragmentación, la polarización, la hiperpersonalización y que, en definitiva, contribuyó a desestabilizar el régimen

¹ El artículo 20.3 del Real Decreto-Ley tenía el siguiente tenor literal: "Cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos".

democrático, constituyó durante la transición un *antimodelo* a evitar (Politikon, 2014, p. 64; véase Colomer, 2004). En segundo lugar, se estimó que el mecanismo de este tipo de listas era simple y, por consiguiente, fácil de comprender para un electorado que acudía por primera vez a las urnas tras cuatro décadas (Montero y Gunther, 1994, p. 35). Pero, sobre todo, en aquel momento se consideraba que el éxito de la transición a la democracia pasaba por el fortalecimiento de los partidos políticos, muchos de ellos de reciente creación o de una extrema debilidad organizativa, dada la clandestinidad en la que operaron durante la dictadura franquista. Y una de las medidas que se consideraron decisivas para robustecer a los partidos consistía precisamente en que la estructura del voto se basase en las listas cerradas y bloqueadas. No en vano, la naturaleza constituyente de las Cortes de 1977 exigía listas cerradas y bloqueadas, puesto que deberían ser los partidos, y no meras personalidades, los que protagonizaran la nueva etapa parlamentaria (véase Paniagua, 2012).

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General (Loreg), aprobada por la práctica unanimidad de los grupos políticos en 1985, fue continuista con el sistema electoral que funcionó durante la transición, también en lo que afecta a este modelo de listas. Sin embargo, a diferencia de otros elementos más controvertidos del sistema electoral, la naturaleza de las listas no recibió ni siquiera una mención durante los debates parlamentarios que acompañaron a la tramitación de la Loreg (Santaolalla, 1986, p. 30).

Por lo que respecta a las comunidades autónomas, y a pesar del espacio de libertad del que disfrutaban para configurar los elementos básicos de sus respectivos sistemas, la innovación ha brillado por su ausencia (véase Pallarés, 1998). Una buena parte de la normativa electoral autonómica se limita a recoger una regulación idéntica a la de la Loreg, cuando no se remite simplemente a sus artículos. En resumen, y como ha señalado Juan Carlos Gavara (2007, p. 20)

el régimen electoral español se caracteriza por la permanencia y continuidad desde los inicios de la transición política, hasta el punto de que los elementos básicos del sistema electoral no han sido modificados, en relación con las reglas generales que se han remitido de forma mimética a las leyes electorales autonómicas, es decir, se

ha ido produciendo una homogeneidad de regulaciones y criterios desde un punto de vista práctico.

En los últimos tiempos, sin embargo, se ha reabierto el debate sobre la necesidad de reformar la normativa electoral en España, tanto a nivel nacional como autonómico. Y aunque suelen ser otros los elementos polémicos (fórmula D'Hondt, circunscripción provincial, barreras electorales, etcétera), no debe extrañar que las listas cerradas y bloqueadas estén también en el punto de mira.

En primer lugar, porque la evidencia empírica más reciente demuestra que en los países europeos existe una tendencia de reformas orientadas a la personalización de los sistemas electorales, que se aceleró considerablemente en los años noventa y dos mil (véase Renwick y Pilet, 2016). Así, frente al descrédito de los partidos tradicionales, esta tendencia de reformas que experimenta Europa estaría motivada por el convencimiento de que los políticos individuales deben asumir un papel más notorio en unas organizaciones políticas esclerotizadas y en franco declive. Los sistemas electorales juegan un papel ciertamente relevante en lo que se refiere a la idea de personalización, pues las reglas electorales influyen en el grado de independencia de los candidatos individualmente considerados.

Asimismo, existe un segundo motivo que quizás explique por qué este asunto ha aparecido en la agenda política. España es, junto con Portugal, Rumanía, Bulgaria, Serbia e Israel, uno de los pocos países en nuestro entorno occidental en el que las listas son cerradas y bloqueadas (Garrote de Marcos, 2017, p. 382). Y ello es así en la Cámara Baja a nivel nacional, en los parlamentos autonómicos y en el ámbito municipal. Esta situación es cuando menos anómala, pues la inmensa mayoría de países que emplean sistemas electorales proporcionales presentan un amplio catálogo de combinaciones para permitir al elector no sólo elegir entre distintos partidos, sino también seleccionar al candidato o los candidatos que prefiera (Montero y Gunther, 1994, p. 38).

En España se relaciona el tipo de listas con la inmensa fortaleza de la que disfrutaban los grandes partidos tradicionales. Cuarenta años después de la introducción del sistema de listas cerradas y bloqueadas, las circunstan-

cias que motivaron su establecimiento han perdido vigencia. En realidad, la situación parece ser más bien la contraria. Hoy en día los partidos políticos españoles son vistos como organizaciones con propensión a extender su poder institucional más allá de lo que legítimamente les corresponde. Además, se percibe a los partidos como organizaciones anquilosadas, cada vez menos preocupadas en atender los intereses de los ciudadanos a los que pretenden representar.

Esta situación podría explicar el surgimiento de propuestas de reforma electoral que van en la línea de desbloquear las listas, como ha sucedido en La Rioja, Asturias y Cataluña (véase Queralt, 2017). De hecho, esto es algo que ya apuntó el Consejo de Estado en su informe sobre la reforma del régimen electoral de 2009, sugiriendo el papel que las comunidades autónomas pueden jugar como laboratorio de reformas institucionales de cara a una posible reforma del sistema electoral empleado para la elección del Congreso de los Diputados.

Los tipos de listas desbloqueadas

En los sistemas electorales que emplean listas desbloqueadas los votantes pueden expresar preferencias por algunos de los candidatos que aparecen en la lista que se ha confeccionado previamente por el partido elegido. Desde el punto de vista de las repercusiones que esto tiene hacia el interior de los partidos, las listas desbloqueadas comparten con el resto de los sistemas de voto preferencial su característica distintiva: la disputa entre los miembros de un mismo partido no se limita al proceso de nominación, sino que se extiende también al corazón del proceso electoral.

Existe una gran variedad de tipos de listas desbloqueadas en Europa (véanse Simón, 2014; Renwick y Pilet, 2016; Garrote de Marcos, 2017; Carrasco, 2018).² Se pueden establecer categorizaciones de muy diferente sig-

² Para un estudio del voto preferencial en los países latinoamericanos, véanse Brenes y Matarrita (2012), Mendoza Rodríguez (2013), Tuesta Soldevilla (2013), Valdés Escoffery (2013), Zovatto y Aguilar (2013), Araujo Serrano (2016) y Carrasco (2018, pp. 18-21).

no en atención al criterio de distinción. Una primera categorización puede consistir en distinguir aquellos sistemas que permiten al elector mostrar un único voto de preferencia (Dinamarca), o varios (por ejemplo, República Checa, Bélgica o Grecia). Una segunda forma de discernir los tipos de listas desbloqueadas, más relevante, es en función de si la manifestación de preferencias es obligatoria para computar el voto como válido (como en Brasil, Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Países Bajos y Polonia) o facultativa, como sucede en la mayoría de casos (entre otros, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia o Suecia) (Garrote de Marcos, 2017, pp. 383-384). También se pueden diferenciar sistemas de listas desbloqueadas en los que se manifiestan preferencias positivas y otros en los que se tachan nombres de la lista o se otorgan puntos negativos (como en Estonia, Letonia y Lituania). Otro modo de diferenciar las listas desbloqueadas consiste en determinar si todos los puestos de la lista son modificables o si hay alguna posición que está blindada a las alteraciones que puedan introducir los electores a partir de sus preferencias (es el caso de Grecia hasta 2004, donde primeros ministros, ministros y líderes de partido no veían amenazada su posición).

Ahora bien, el criterio de diferenciación de las listas desbloqueadas más importante es el que atañe al porcentaje de votos necesarios para que un candidato resulte elegido con independencia de su posición inicial en la lista. Existen sistemas de listas desbloqueadas de *barrera*, mientras que otros son de *cociente electoral*. La diferencia es que en los sistemas de barrera la proporción de preferencias que tiene que cosechar un candidato para asegurar su elección con base en los votos nominativos es fijo (entre otros, Suecia, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria); mientras que en el sistema de cociente o cuota electoral dicha proporción es variable en función del número de escaños conseguidos por su propio partido en la circunscripción de que se trate (Bélgica o Países Bajos). En cualquier caso, este elemento —sea barrera o sea cociente— resulta crucial para que el desbloqueo de las listas pueda llegar a ser verdaderamente efectivo y existan posibilidades reales de que el orden de la lista se vea alterado, o, al contrario, para que dicho desbloqueo no sea más que un atributo formal o nominal de unas listas en

las que las preferencias manifestadas por los electores no tendrán ninguna repercusión.

Asimismo, la capacidad de manipulación que los partidos tienen sobre los distintos tipos de lista también varía en función de sus características. Así, las posibilidades de manipulación pueden depender del formato interno de la papeleta de voto. Los sistemas de voto preferencial en los que el orden en el que los candidatos son presentados ante el electorado es determinado por el partido son más fácilmente manipulables que los sistemas de ordenación alfabética. También puede ser distinta la posibilidad de ser manipulado un sistema de listas desbloqueadas en función del carácter opcional u obligatorio del voto preferencial. En este sentido, los sistemas de voto opcional son más manipulables que los sistemas obligatorios en la medida en que los partidos pueden tratar de desincentivar la utilización de la opción preferencial entre los votantes e instruir a sus militantes sobre cómo indicar sus preferencias entre los candidatos presentados (Ortega, 2004, p. 252).

Con independencia de las distintas variantes existentes de listas desbloqueadas, veamos detenidamente las ventajas y los inconvenientes que se suelen atribuir a esta gran familia de listas.

Ventajas asociadas a la personalización de los sistemas electorales y a las listas desbloqueadas: el aumento del poder de decisión del elector

Son varias las ventajas que suelen asociarse a la personalización de los sistemas electorales en general y a las listas desbloqueadas en particular. En primer lugar, una de las principales argumentaciones teóricas en favor de la introducción del voto preferencial ha sido la de que con ello se concede al elector la posibilidad de que decida no sólo cuántos diputados le corresponden a cada partido, sino también qué candidatos ocuparán esos escaños. Con las listas desbloqueadas el elector disfrutaría de una mayor libertad de la que no dispone en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, pues podría expresar sus preferencias por unos u otros candidatos, haciéndoles

promocionar dentro de la lista electoral confeccionada previamente por los partidos. Simplificando el argumento, cabe entender que cuanto mayor sea la capacidad de que disponga el votante para mostrar preferencias, mayores serán sus posibilidades de participación, lo cual puede entenderse como algo bueno en sí mismo.

En este sentido, si nos preguntamos por la opinión que a los ciudadanos les merece el desbloqueo de las listas, cabe señalar que en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) apenas se ha preguntado por esta cuestión. En una encuesta publicada en enero de 2005,³ había un *subítem* relacionado precisamente con la personalización del sistema electoral. La pregunta versaba sobre en qué medida la ciudadanía estaba de acuerdo con una reforma electoral encaminada a permitir al elector votar por candidatos más que por los partidos. Así, existía una mayoría que apoyaba una reforma electoral tendente a una mayor personalización del sistema electoral (en torno a 66 % del total); aproximadamente, uno de cada cinco encuestados (22 % concretamente) no tenía una posición definida sobre el asunto; y sólo 13 % rechazaba una reforma de esas características.

En otra encuesta, realizada en 2007,⁴ había una pregunta centrada en determinar hasta qué punto los ciudadanos conocían los efectos del sistema electoral. Concretamente, se pedía al encuestado que contestase si estaba de acuerdo con estas afirmaciones: a) el sistema electoral infrarrepresenta a los pequeños partidos; b) el sistema electoral sobrerrepresenta a los partidos nacionalistas y regionalistas; c) las listas cerradas son antidemocráticas.

Los datos arrojaban algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, los españoles no estaban especialmente bien informados sobre el sistema electoral, pues entre 30 y 40 % respondían no saber contestar a esas afirmaciones. En relación con las listas cerradas, 30 % coincidía en que eran antidemocráticas, pero la cifra de los que no sabían se elevaba hasta 42 %.

De estos datos podría inferirse que, en aquellos momentos, el sistema electoral no era un asunto que preocupase especialmente a la ciudadanía.

³ Estudio del CIS núm. 2588, "Representación y participación política en España".

⁴ Estudio del CIS núm. 2701, "Calidad de la democracia I".

Este dato refuerza las conclusiones alcanzadas por Agustí Bosch y Lluís Orriols (2014), quienes no encontraron evidencia de que existiese una relación clara entre reformas tendentes a una mayor personalización de los sistemas electorales y una mayor satisfacción ciudadana con el funcionamiento de las instituciones democráticas. En realidad, sólo es perceptible un aumento en la satisfacción entre los votantes que cabría considerar más sofisticados, es decir, aquellos que poseen un mayor grado de interés por la política.

Tampoco parece que la reforma electoral haya preocupado a los principales partidos políticos españoles hasta fechas recientes, exceptuando a las pequeñas fuerzas políticas de ámbito nacional a las que el sistema electoral les infligía fuertes penalizaciones elección tras elección, siendo el caso de Izquierda Unida (IU) paradigmático en este sentido. Ahora bien, el 15M, o movimiento de los *indignados*, puso en el foco el debate sobre la reforma del sistema electoral. Este movimiento, entre otras muchas demandas, abogaba por una reforma del sistema electoral tendente a aumentar la proporcionalidad del sistema y, sobre todo, a la implantación de listas abiertas con el objetivo de otorgar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político.

Una vez producido el estallido de la Gran Recesión, no disponemos de datos recientes sobre la valoración que los ciudadanos hacen del tipo de listas de los sistemas electorales españoles. A diferencia de la falta de proporcionalidad del sistema o de la desigualdad del valor del voto entre ciudadanos de distintas provincias, las repercusiones negativas que suelen achacarse a la utilización de las listas cerradas y bloqueadas quizás no sean percibidas de una forma especialmente problemática por la mayoría de ciudadanos. Pero sí que se identifica este tipo de listas como un elemento cuestionable más dentro del conjunto de reproches que suelen formularse de manera más o menos difusa a la manera de gobernar de la clase política.

Ventajas asociadas a la personalización de los sistemas electorales y a las listas desbloqueadas: el debilitamiento de las cúpulas partidistas y la mejora de la *accountability*

Un segundo argumento esgrimido en favor de las listas desbloqueadas consiste en señalar que cuanto mayor sea la capacidad del elector para elegir entre los distintos candidatos que se le ofrecen, menor será el poder que retendrán las cúpulas de los partidos a la hora de determinar qué personas ocupan finalmente sus escaños en el parlamento. Una mayor personalización de las reglas electorales podría permitir una mayor apertura en el reclutamiento de los candidatos más allá de los canales partidistas tradicionales, lo cual, a su vez, les podría dotar de una mayor libertad para ir moldeando un perfil político propio. Su trayectoria política ya no dependería únicamente de sus relaciones con los dirigentes de su formación política ni de su habilidad para medrar dentro de la organización. En suma, la confrontación de ideas permitiría un mayor pluralismo en el seno de unas organizaciones partidistas excesivamente jerárquicas.

Este razonamiento se maneja con cierta frecuencia en España. Como señalase el Consejo de Estado en su informe de 2009 sobre propuestas de modificación del régimen electoral general, con frecuencia se ha cuestionado

el excesivo protagonismo de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, que ... ha relegado a los ciudadanos a un segundo plano en el proceso electoral. Como manifestación principal de este fenómeno se cita el hecho de que los electores deban limitarse a votar en bloque a favor de alguna de las listas electorales presentadas, sin poder mostrar sus preferencias personales por determinados candidatos, estén en la misma o en diferentes listas. Para mitigar lo que se considera una injustificada restricción de la libertad de elección de los votantes, se han propuesto algunas reformas encaminadas a lograr alguna modalidad de votación más flexible. (Consejo de Estado, 2009, p. 154)

Como consecuencia de lo anterior, otra de las virtudes que suele atribuirse a los sistemas de voto preferencial es que pueden contribuir a mejorar la relación entre representantes y representados, propiciando que los

diputados tengan más alicientes para desempeñar su labor representativa de manera más diligente. Es decir, el desbloqueo de las listas podría mejorar la *accountability* de los diputados para que, en lugar de tener incentivos para rendir cuentas ante el partido, lo hagan ante los electores de su circunscripción. Así, al adquirir los ciudadanos un mayor protagonismo en el momento de seleccionar a los distintos candidatos, los representantes deberían esforzarse por visibilizar su actividad parlamentaria y acreditar su trabajo en pos de los intereses de la circunscripción donde fueron elegidos. En definitiva, se generarían incentivos para que los candidatos trataran de cultivar un voto personal (véase Carey y Shugart, 1995).

Las críticas asociadas a la personalización de los sistemas electorales y a las listas desbloqueadas: el debilitamiento de la cohesión interna y fomento de comportamientos clientelares

Son básicamente dos las críticas u objeciones que se formulan a la personalización de los sistemas electorales en España y que, por consiguiente, defienden mantener inalterado el actual modelo de listas cerradas y bloqueadas: su ineffectividad y el debilitamiento de la cohesión interna de los partidos.

Una primera línea argumentativa en contra de la personalización de los sistemas electorales subraya que una reforma de este tipo podría desplegar unos efectos perniciosos en la fortaleza y cohesión interna de los partidos. Así, mientras que los defensores del voto preferencial lo han considerado como un mecanismo para introducir la democracia interna en los partidos (véase Santaolalla, 1986), otros autores han acentuado las consecuencias negativas que las listas desbloqueadas producirían en la unidad y disciplina de las formaciones políticas, convirtiéndose en estructuras menos compactas (véase Montero y Gunther, 1994).

Mientras que en los sistemas no preferenciales el éxito electoral de los candidatos es indisoluble del que corresponde al partido político bajo cuyas siglas se presentan, en los sistemas de voto preferencial la suerte electoral del candidato y la del partido al que éste pertenece pueden discurrir por caminos no necesariamente coincidentes. En determinados casos, el

aumento de las posibilidades del candidato de ser elegido no tiene por qué significar un incremento de la fuerza electoral del partido y viceversa (Ortega, 2004, p. 65).

Precisamente, uno de los efectos de conceder al elector la posibilidad de elegir entre los candidatos presentados por una misma formación política es que dichos candidatos pueden tener incentivos para competir con sus compañeros de partido para resultar elegidos. Así, además de tratar de canalizar hacia su partido al mayor número de electores, los candidatos de un mismo partido deben de competir entre sí para atraer el máximo número de votos personales (Montero y Gunther, 1994, p. 44). Lo anterior puede conducir a un conflicto de intereses entre los candidatos que aspiran a resultar elegidos y su propio partido, que, en última instancia, amenaza a la cohesión interna de las organizaciones políticas.

Y ello al menos por dos motivos. Primero, porque los candidatos electos deberán su elección no sólo a su inclusión en las listas del partido, sino también a sus cualidades personales, de modo que la influencia de la organización sobre el comportamiento de sus candidatos será menor. Y segundo, porque, en ciertos casos, los candidatos para ser elegidos pueden llegar a necesitar recursos ajenos al partido y fuentes de apoyo procedentes de grupos externos con los que, en última instancia, pueden contraer deudas o compromisos de algún tipo.

Como estos factores pueden producir ciertos problemas para la organización, los partidos se ven obligados a intervenir en la competencia interna entre sus candidatos, coordinando y moderando la disputa, ya sea para reducir la competencia *ad intra*, ya sea para tratar de influir en el orden de elección de sus candidatos y conseguir que ocupen sus escaños y formen parte del grupo parlamentario a quienes consideren más idóneos (Ortega, 2004, p. 66).

Con el objetivo de mitigar la competencia interna, es habitual que durante la campaña electoral los partidos políticos disuadan a sus candidatos de realizar ataques personales que ofrezcan una imagen desunida del partido. Existen diversas estrategias para conjurar ese tipo de peligros y moderar dicha competencia. Por ejemplo, es posible dividir la circunscripción electoral en varios distritos o zonas de campaña en las que cada candidato

concentre sus estrategias electorales sin interferir en las de áreas asignadas a sus contrincantes de partido. También es posible imponer sanciones contra aquellos candidatos que organizan sus campañas electorales en términos exclusivamente personalistas sin pedir el voto para los demás compañeros de su partido, llegando incluso a su expulsión (Ortega, 2004, pp. 66-67).

Por lo que afecta a la intervención de los partidos para favorecer la elección de determinados candidatos, la evidencia empírica también ofrece ejemplos de estrategias bien distintas. Los partidos pueden distribuir entre el electorado folletos informativos sobre cómo votar (*How-to-vote-cards*), en los que se contengan instrucciones precisas sobre cómo distribuir los votos nominativos entre los distintos candidatos. Algunos partidos prohíben a sus candidatos la organización de campañas personales para recabar apoyos, o directamente se les emplaza a no aceptar el escaño conseguido en caso de resultar elegidos fuera del orden de lista fijado inicialmente. Por último, el hecho de que en las listas desbloqueadas la distribución de escaños se realice sobre la base de los votos nominativos y del orden de lista establecido por el partido, permite que algunos partidos lancen al electorado la consigna de emitir un voto de lista, sin emitir preferencia alguna por candidatos individuales, mientras que en paralelo se indica a los militantes del partido a qué candidatos debe votarse (Ortega, 2004, p. 67). En la medida en que los partidos desincentiven la expresión del voto preferencial, se refuerza el papel del orden de lista sobre el voto personal en la distribución intrapartidista de los escaños.

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que el debate español a este respecto ha sido un tanto pobre. Las acusaciones de que una mayor personalización puede suponer un desafío a la consistencia y unidad de los partidos ha solido sustentarse en lo sucedido en las experiencias japonesa e italiana hasta los años noventa. En realidad, ambos ejemplos resultaban ser casos extremos en la dimensión intrapartidista, como pone de relieve el exótico sistema de voto único no transferible (VUNT) que se utilizaba para la elección de la Cámara Baja de Japón. Se han ignorado, no obstante, otras experiencias políticas con sistemas de voto preferencial de las que existen abundantes ejemplos en bastantes países europeos (véase Renwick y Pilet, 2016).

Y aunque se acepte que la dimensión preferencial puede incidir en la cohesión interna de los partidos, también hay quien apunta a que apenas afecta a su disciplina parlamentaria, de tal forma que la disciplina de voto en los parlamentos es tan frecuente en los sistemas de voto preferencial como en el resto de sistemas parlamentarios. Algunos estudios realizados hasta el momento muestran que sus efectos sobre la cohesión partidista afectan no tanto al partido como organización parlamentaria como al partido en cuanto que organización electoral (Ortega, 2004, p. 278). Si bien es cierto que en este punto existe evidencia contradictoria, pues otras investigaciones sí parecen mostrar cierto debilitamiento de la disciplina de voto en los parlamentos y una mayor probabilidad de que los diputados individuales no voten en el mismo sentido que el grupo parlamentario del partido al que pertenecen (Karvonen, 2010).

Incluso, se ha llegado a señalar que la personalización de los sistemas electorales puede generar prácticas clientelares y corruptas debido a las cuales, lejos de primar el interés general en los parlamentos y sin la debida justificación, tienden a favorecer o a anteponer los intereses de determinadas personas u organizaciones locales a cambio de lograr su apoyo (Montero y Gunther, 1994, p. 43; Santamaría, 1994, p. 121; véase Chang y Golden, 2007).

Las críticas asociadas a la personalización de los sistemas electorales: el ejemplo del Senado español

Un segundo bloque de argumentos, que rechazan el establecimiento de un sistema de voto preferencial, lo hacen apoyándose en la escasa efectividad política de una medida de este tipo, negando así la capacidad de la reforma electoral para conseguir los resultados pretendidos (véanse Montero y Gunther, 1994; Santamaría, 1994; Penadés y Urquizu, 2007). Hasta cierto punto es comprensible que se ponga en duda la efectividad de las propuestas tendentes a una mayor personalización, debido a que los rendimientos observados en el funcionamiento del único sistema electoral español que contempla un elevado grado de personalización, el del Senado, conduce al escepticismo.

Diversos estudios han acreditado que sólo una parte minoritaria del electorado hace uso de la opción preferencial. La evidencia empírica demuestra que los ciudadanos no hacen apenas uso del voto múltiple y de la posibilidad de seleccionar a candidatos pertenecientes a distintos partidos, es decir, por lo general, los electores votan de la misma manera cuando eligen senadores y diputados, lo cual podría haberse potenciado por la simultaneidad de las elecciones al Congreso y al Senado (Montero y Gunther, 1994, p. 66). Y ello a pesar de tratarse de sistemas electorales completamente distintos, que proporcionan incentivos bien diferentes al comportamiento de votantes y candidatos (Penadés y Urquizu, 2007, p. 247; véase Lago y Martínez, 2007).

De acuerdo con la encuesta poselectoral de 2000 (CIS, 2000), sólo 2.6 % de los entrevistados afirmó haber votado a candidatos de distintos partidos, siendo una inmensa mayoría los electores que votaron a candidatos de un único partido. Asimismo, los resultados electorales confirman que menos de 5 % de los votantes utilizaron solamente una o dos de las tres preferencias que podrían mostrar, de modo que usar todos los votos es la estrategia habitual de los votantes (Montabes y Ortega, 2002).

Además, cuando éstos expresan sus preferencias entre los candidatos presentados por el mismo grupo político, tienden a distribuir sus votos nominativos siguiendo el orden en el que los candidatos son presentados en las columnas electorales. Mientras existió la obligación de que los partidos presentasen a sus candidatos en orden alfabético, se dio en España, al igual que en otros países, el sesgo alfabético a causa del orden de presentación de los candidatos en las papeletas, denominado popularmente como *donkey vote* o *voto del burro*. Así, los estudios de Lijphart y López (1988), Montero y Gunther (1994) y Penadés y Urquizu (2007), que abarcan todo el periodo de elecciones que va desde 1982 hasta 2004, muestran que los candidatos colocados en la primera posición de las listas del partido tenían una mayor probabilidad de ser elegidos que sus compañeros de partido situados en posiciones inferiores. Estos estudios revelan la existencia de un importante sesgo alfabético por parte de quienes, en lugar de señalar a los tres candidatos de un mismo partido, distribuyen sus tres votos entre los candidatos de dos o tres partidos, o sólo utilizan una o dos de sus tres posibilidades

de voto. En todas las elecciones consideradas, los candidatos situados en el primer lugar de las listas de sus respectivos partidos recibieron más votos que los que ocupaban el segundo lugar, y éstos más que quienes les seguían a continuación.

Por consiguiente, los datos ponen de relieve que es una minoría de electores la que hace uso de la opción preferencial que el sistema electoral permite. La mayoría de los votantes hacen uso de los tres votos disponibles en las circunscripciones de cuatro escaños y concentran sus preferencias electorales en los candidatos de un mismo partido político. En la terminología de Penadés y Urquizu (2007), los votantes españoles son poco *sofisticados* y bastante *cerrados* a la hora de seleccionar candidatos, en el sentido de que las listas abiertas no parecen aportarles incentivos distintos de los que podrían encontrar en una lista cerrada y bloqueada, omitiendo así su capacidad de selección. En definitiva, cuando los electores españoles votan al Senado, por lo general, siguen el orden de colocación en la lista, emplean todos los votos de los que disponen, apenas votan a candidatos distintos de los de su partido preferido y todos ellos comienzan marcando al primer candidato de cada lista (Penadés y Urquizu, 2007, p. 269).

Además, en la medida en que los partidos recurren a la práctica de presentar tantos candidatos como número de votos tiene el elector, la consecuencia es que los candidatos de un mismo partido no tienen que competir entre sí para conseguir los votos de los potenciales votantes, sino que, por el contrario, los tres candidatos pueden beneficiarse de los votos de los que dispone el elector. Esto hace que los candidatos se comporten como si las listas fueran cerradas. El sistema electoral del Senado constituye un ejemplo magnífico de cómo los partidos políticos consiguen manipular con facilidad algunos sistemas de votos preferencial, en el sentido de reducir la competencia intrapartidista y determinar en buena medida el orden en que los candidatos son elegidos. Aunque se constata que en todas las elecciones se dieron casos de circunscripciones en las que las estrategias partidistas resultaron ser subóptimas (los partidos presentaron menos candidatos de los que podrían haber conseguido escaño), parece que los partidos no han querido exponerse a que se produjese competición intrapartidista real entre sus candidatos (véanse Montabes y Ortega, 2002; Ortega, 2004; Penadés y Urquizu, 2007).

Todos estos motivos, sumados al hecho de que la Cámara Alta ocupa una posición de clara subordinación al Congreso de los Diputados en el sistema parlamentario español, llevan a descartar al sistema electoral del Senado como ejemplo válido para rechazar la introducción de un sistema de voto preferencial en las elecciones a otros parlamentos españoles. Es por ello por lo que parece conveniente continuar indagando en la efectividad de otros sistemas de voto preferencial, y concretamente de las listas desbloqueadas, a la luz de la evidencia comparada disponible.

Las críticas asociadas a la personalización de los sistemas electorales y a las listas desbloqueadas: la ineffectividad de las listas desbloqueadas en perspectiva comparada

En su estudio sobre los sistemas de voto preferencial en 16 democracias, Carmen Ortega (2004, pp. 268 y ss.) llegó a varias conclusiones respecto a las listas desbloqueadas. En primer lugar, existen diferencias apreciables en el grado de competencia intrapartidista entre los diversos sistemas. Son los sistemas de listas desbloqueadas flexibles, es decir, aquéllos en los que el número de votos conseguidos por cada candidato determina en exclusividad el orden en el que se atribuyen los escaños del partido, los que presentan mayores niveles de competencia intrapartidista. Éste sería el caso de Finlandia e Italia antes de la reforma de principios de los noventa. Mientras que, por el contrario, en los sistemas de listas desbloqueadas rígidas, esto es, aquéllos en los que la atribución de escaños a los candidatos de cada partido no sólo es decidida sobre la base de los votos nominativos emitidos por los electores, sino también en función de la posición que éstos ocupan en la lista electoral, se registran menores niveles de competencia intrapartidista. Sería el caso de los sistemas electorales de Noruega, Suecia, Austria, Bélgica, Países Bajos o Grecia.

En los sistemas de listas desbloqueadas flexibles, cuando la dimensión preferencial no es obligatoria, los electores hacen uso de la opción preferencial y distribuyen sus votos nominativos de forma dispersa entre los diferentes candidatos presentados por un mismo partido. De esta forma,

en los sistemas de listas flexibles las posibilidades de manipulación quedan limitadas casi en su totalidad a la capacidad del partido para incidir en el orden en el que los candidatos son elegidos a través del orden de presentación de los candidatos en la papeleta electoral.

En los sistemas de listas desbloqueadas rígidas, la mayoría de los votantes no utilizan la opción preferencial. En los casos en los que los electores expresan preferencias entre los distintos candidatos de un mismo partido acostumbran a concentrar sus votos en un número reducido de candidatos y, fundamentalmente, en los que figuran en las primeras posiciones de la lista electoral. De esta forma, en los sistemas de listas desbloqueadas rígidas, la competencia electoral queda en gran medida reducida a la simple competencia entre partidos políticos, pues, en lo sustancial, es el orden de lista determinado por el partido el que determina qué candidatos se hacen con los escaños.

La excepción a esto último sería Bélgica. En este país una proporción importante de los electores hace uso de los votos nominativos. Además, los candidatos se movilizan y organizan campañas electorales con el objetivo de cautivar al electorado y conseguir votos de preferencia. Esto diferencia a Bélgica de la mayoría de países en los que, a pesar de existir listas desbloqueadas, los candidatos no se movilizan, entre otros motivos, por las limitaciones formales impuestas a la efectividad del voto preferencial y a las restricciones provenientes de los propios partidos políticos.

Además, dentro de cada sistema, el grado de competencia intrapartidista no es el mismo para todos los partidos políticos: ésta es más grande entre los candidatos de los partidos mayoritarios que entre los candidatos de los partidos minoritarios. En este sentido, cuanto mayor es el número de escaños a los que puede aspirar a conseguir un partido político, más incentivos tienen sus candidatos para organizar campañas personales y, por lo tanto, mayor es el grado de incertidumbre sobre el resultado final del proceso. Por el contrario, los candidatos de los partidos minoritarios apenas se movilizan electoralmente en la medida en que sus posibilidades de ser elegidos son escasas.

En definitiva, resulta conveniente no sobreestimar el poder concedido al elector en forma de votos de preferencia, pues éstos son utilizados menos

que lo que convencionalmente se cree, excepto en los países en los que el voto a un partido exige obligatoriamente la expresión de una preferencia por uno o varios candidatos (Montero y Gunther, 1994, p. 40). En la gran parte de los sistemas en los que se emplean listas desbloqueadas, no se ha conseguido que el voto preferencial tenga una gran efectividad en la dimensión intrapartidista de reparto de escaños. Se constata, pues, que es una minoría de votantes la que hace uso de la opción preferencial y que, además, suele concentrar sus votos preferenciales en uno o varios candidatos y, especialmente, en quienes ocupan los primeros puestos en las respectivas listas. No obstante, son pocos los candidatos que suelen alcanzar la cuota electoral exigida para ser elegido a partir de los votos nominativos (Ortega, 2004, p. 194). Por tanto, dicha ineffectividad del sistema debe achacarse, además de al escaso uso que los votantes hacen de la opción preferencial, al propio sistema de barreras y cuotas exigidas.

A pesar de todo, se ha afirmado que el número de votos nominativos conseguidos en la competición intrapartidista puede ser utilizado por los candidatos para subir puestos en las listas en los siguientes comicios, es decir, los votos preferenciales proporcionarían a los partidos una información valiosa, pues les serviría para conocer cuáles de entre sus candidatos gozan de mejor reputación entre sus votantes, y así situarles en mejores posiciones en próximas citas electorales. Algo que parecen confirmar los análisis empíricos más recientes (véase Renwick y Pilet, 2016).

En otro orden de cosas, también se ha argumentado la probable ineffectividad del desbloqueo de las listas en España, debido, entre otros factores, al desconocimiento de los candidatos y a la debilidad de las tradiciones políticas locales. Así, Montero y Gunther (1994, p. 50) señalaron que una amplia mayoría de los españoles (en torno a 80%) era incapaz de nombrar correctamente al cabeza de lista del partido que habían votado. A excepción de los votantes de la circunscripción de Madrid, que es el lugar donde concurren los líderes políticos de los principales partidos que se postulan como candidatos a la Presidencia del Gobierno, la mayoría de los electores poseen un escaso conocimiento de los candidatos. Estos datos servían a los autores para poner en duda la credibilidad de los argumentos que atribuyen al voto preferencial una mejora en la posición de los votantes, que, en realidad, es-

tán más interesados en los líderes políticos de ámbito nacional que en los candidatos de sus propias circunscripciones (Montero y Gunther, 1994, p. 52). Sin embargo, estudios más recientes parecen apuntar a que, en algunas circunscripciones españolas, existirían grupos de votantes que tienen en cuenta a quienes encabezan las listas electorales (véase Riera, 2011).

El desbloqueo de las listas previsto en la reforma del sistema electoral de Asturias

Asturias es una de las comunidades autónomas donde se ha abierto el debate sobre la reforma de su sistema electoral. Además, existe ya un dictamen, elaborado por una comisión de estudio para la reforma del régimen electoral asturiano que se creó en la IX Legislatura, que contiene unas propuestas sólidas de hacia dónde debería ir encaminada la reforma del sistema electoral.⁵

Aunque la propuesta de reforma electoral no ha conseguido culminar en la X Legislatura asturiana, debe destacarse que la propuesta debatida contenía elementos ciertamente novedosos en el panorama electoral español. A los efectos de este trabajo, merece una mayor atención el posible establecimiento de un sistema de listas *flexibles* o *desbloqueadas*. Concretamente, el votante, de manera opcional, dispondría de un voto preferencial no acumulable a un máximo de nueve candidatos dentro de cada lista confeccionada por el partido escogido. Así, cada elector podría mostrar un máximo de nueve preferencias a los candidatos que aparecen en la lista en un momento inicial. Aquellos candidatos que superasen un umbral de 5 % sobre el conjunto de sufragios recibidos por el partido en la circunscripción de que se trate, pasarían a ser elegidos de manera preferente, promocionando en la lista a costa de otros candidatos que no hubieran alcanzado dicho umbral. En caso de que el número de candidatos que cumplieran el requisito excediese el de escaños correspondientes a la candidatura, prima-

⁵ Junta General del Principado de Asturias. Resolución 93/IX.

ría el número de votos preferenciales obtenidos por cada candidato. Por el contrario, en el caso de que ningún candidato alcanzase el umbral de 5 %, o si no hubiese tantos candidatos que alcanzasen el umbral como para ocupar el número total de escaños conseguidos por el partido en la circunscripción, dichos escaños serían adjudicados a los candidatos de acuerdo con el orden de colocación en el que figurasen en la candidatura inicialmente. Este sistema de listas es asimilable al de otros países como Bélgica o Suecia.

Por último, se señalaba explícitamente que no se tendrían en cuenta los votos preferenciales obtenidos por cada candidato en aquellas papeletas en las que figurasen más de nueve “X”, pero que en ningún caso este supuesto comportaría la nulidad del voto, es decir, no se tendrían en cuenta las preferencias manifestadas hacia los distintos candidatos, pero sí se consideraría un voto válido a efectos de atribuírselo al partido correspondiente.

Por su parte, el cabeza de lista no podría ver alterada su posición, pues previamente habría sido elegido tras un proceso de primarias obligatorio para todos los partidos. Este dispositivo que blindaba a los cabezas de lista que ya han pasado por un proceso de primarias obligatorio, se inspiraba en un mecanismo similar que se ha utilizado en lugares como Grecia. De esta forma, este sistema conjugaba una mayor libertad del elector con el mantenimiento de la centralidad de la acción política en torno a los partidos políticos que concurren a las elecciones. Suponía, por lo tanto, un equilibrio razonable entre la representación de candidatos y de partidos. En cualquier caso, con este sistema de listas desbloqueadas se pretendía mejorar la rendición de cuentas individual, permitiendo la señalización de buenos candidatos y generando incentivos positivos para que los miembros de las listas visibilizasen su trabajo.

Cabe destacar que en el sólido informe sobre propuestas de modificación del régimen electoral general que en 2009 realizó el Consejo de Estado se apostaba por el desbloqueo de las listas para potenciar la implicación de los ciudadanos en la vida política. En este sentido, el máximo órgano consultivo del gobierno sugería que quizás esta innovación debiera ensayarse primero en otros niveles representativos como las elecciones europeas o autonómicas, antes de plantearse la posibilidad de su extensión a las elecciones al Congreso de los Diputados (Consejo de Estado, 2009, p. 207).

En último lugar, es necesario señalar que el PSOE, IU y Ciudadanos presentaron una enmienda conjunta en la que se elevaba el porcentaje de votos preferenciales necesarios para que un candidato promocionase puestos en la lista de 5 a 10%. Esta elevación del umbral del porcentaje de votos necesarios podía convertir el sistema en prácticamente inoperativo. La exigente tarea de reunir 10% de los votos preferenciales dentro de los votos que recibe el partido puede producir que la lista electoral no experimente alteraciones respecto al orden prefijado de antemano por los partidos. A modo de ejemplo, cabe señalar que estas barreras se sitúan en 10% en Croacia, 7% en Bulgaria, 5% en República Checa (con anterioridad era de 10%, y después de 7%), 5% en Suecia (antes de la reforma de 2010 era de 8%), 5% en Bosnia y Herzegovina, o 3% en Eslovaquia (antes se situaba en 10%) (Carrasco, 2018, pp. 11-12). La experiencia comparada muestra, en definitiva, que en cada país estos umbrales se ajustan vía prueba y error, y normalmente a la baja.

Con independencia de lo anterior, no debe descuidarse el impacto que esta reforma podría seguir teniendo hacia el interior de los partidos, en el sentido de que las preferencias mostradas por los ciudadanos pueden proporcionar información valiosa a las fuerzas políticas acerca de qué candidatos son los preferidos por sus propios votantes (véase Renwick y Pilet, 2016).

Reflexiones finales

Existe en estos momentos en España cierta efervescencia en lo que a propuestas de reforma de sistemas electorales se refiere. El aumento de la fragmentación y la irrupción de nuevos partidos que ponen el acento en las reformas institucionales orientadas a la regeneración democrática son factores que han ayudado al planteamiento de propuestas de reforma electoral, cuyo objetivo es el aumento de la proporcionalidad y la mejora en la identificación entre representantes y representados.

En este trabajo se ha prestado atención a la personalización de los sistemas electorales y cómo esto repercute en su dimensión intrapartidista, esto

es, la que determina a qué candidatos se entregan los escaños conseguidos por cada partido. Concretamente, se ha realizado un repaso a la literatura y a la evidencia empírica comparada, con el objetivo de obtener elementos de juicio válidos a la hora de reflexionar sobre la conveniencia de introducir las listas desbloqueadas en la legislación electoral española.

Aunque se ha podido comprobar que existen objeciones de peso para la introducción de las listas desbloqueadas (probable ineficacia de sus efectos, así como posible amenaza a la cohesión interna de los partidos), existen, sin embargo, buenas razones para recomendar el desbloqueo de las listas. Se propone transitar de las actuales listas cerradas y bloqueadas a unas listas cerradas y desbloqueadas. Así, los electores continuarían eligiendo por una lista de un determinado partido político, pero, a diferencia de lo que sucede en el modelo actual, las listas desbloqueadas permitirían al elector mostrar sus preferencias por algunos de los candidatos incluidos en la lista, pudiéndose alterar el orden de la misma. Esta modificación es sencilla, pues sólo requeriría la reforma de la Lereg a nivel nacional y de las leyes electorales autonómicas a nivel regional.

Ahora bien, una vez sentado lo anterior, quizás sería conveniente que, en paralelo, se interviniese en otras dos fases —una previa y otra posterior— de la articulación institucional de la relación representativa. La primera de esas fases es la de la selección de las personas que, en caso de ser elegidas, pasarán a formar parte de las listas electorales. En buena medida, quién forma parte de la élite parlamentaria depende del modo en el que procede el *selectorado* (del inglés *selectorate*), esto es, las personas u órganos que deciden quiénes serán los candidatos a las diferentes cámaras (véase Hazan y Rahat, 2010). Así las cosas, sería recomendable profundizar en la democracia interna de los partidos y, en concreto, en los procesos de selección de los candidatos que presentan los partidos a los distintos procesos electorales.

Una vez superados los procedimientos de selección de candidatos y las elecciones propiamente dichas, es necesario incidir también en las normas que disciplinan la organización y el funcionamiento de las cámaras: los reglamentos parlamentarios. El parlamentarismo español ha sido calificado como *grupocrático*, haciéndose con ello referencia al predominio de los grupos parlamentarios y a sus portavoces respecto a los diputados indivi-

dualmente considerados (véase Manzella, 1980). Los diputados españoles disponen de un exiguo margen de maniobra a la hora de presentar iniciativas de espaldas a su grupo parlamentario. Además, la disciplina interna que suelen ejercer los grupos parlamentarios es apabullante, habiéndose convertido en absolutamente excepcionales las votaciones en las que un diputado decide desmarcarse de las directrices del grupo parlamentario en el que se integra. Es necesario, por tanto, reformar los reglamentos parlamentarios para dotar de una mayor libertad a unos diputados excesivamente encorsetados.

En cualquier caso, una aproximación fervientemente institucionalista a las medidas de *regeneración democrática* que se están poniendo en marcha puede generar unas perspectivas demasiado ambiciosas sobre su impacto real. Hay que ser conscientes de que tanto el desbloqueo de las listas como otro tipo de reformas institucionales dirigidas a conceder una mayor capacidad a los votantes y a restar poder a las cúpulas partidistas pueden tener un alcance limitado. Es habitual que en las reformas de los sistemas electorales tanto ciudadanos como partidos políticos alberguen esperanzas desmesuradas sobre una mejora sustancial en los mecanismos que articulan la democracia representativa. La experiencia comparada brinda interesantes ejemplos de cómo esas expectativas generadas se han visto rápidamente frustradas en muchos casos (véase Bowler y Donovan, 2013).

Con todo, que no sea recomendable suscitar unas expectativas excesivas en este punto no significa que un simple cambio en las reglas del juego no pueda alterar parcialmente los incentivos de partidos, candidatos y electores, y que éstos adapten su comportamiento a las nuevas coordenadas políticas. Es difícil pronosticar el alcance concreto de estas medidas en los actores políticos, así como anticipar si estos efectos se dejarán sentir de inmediato o se producirán más a largo plazo. Pero la evidencia empírica más reciente revela que, una vez puestas en marcha, este tipo de reformas sí consiguen reducir ligeramente el control que los partidos tienen sobre los candidatos que consiguen entrar en los parlamentos, propician cierta competencia interna y, sobre todo, mejoran los incentivos para la visibilización del trabajo parlamentario y la rendición de cuentas.

En definitiva, las reformas electorales que aspiran a implementar el desbloqueo de las listas en cualquiera de sus variantes constituyen una buena oportunidad para poner a prueba, de forma pragmática, los argumentos esgrimidos tanto por los defensores como por los detractores de la personalización de los sistemas electorales.



Fuentes de consulta

- Araujo Serrano, Alba Cristina (2016). “Voto preferente en El Salvador: lecciones aprendidas”. *Revista de Derecho Electoral*, 23, 153-169.
- Bedock, Camille (2017). *Reforming Democracy: Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bosch, Agustí y Orriols, Lluís (2014). “Ballot structure and satisfaction with democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 24, 493-511.
- Bowler, Shaun y Donovan, Todd (2013). *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenes, Luis Diego y Matarrita, Mario Andrés (2012). “Efectos colaterales del voto preferente”. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 42-62.
- Carey, John M. y Shugart, Matthew S. (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”. *Electoral Studies*, 14 (4), 417-439.
- Carrasco, Manuel (2018). “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”. *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 1-34.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2000). Estudio 2384. “Postelectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía 2000. Panel (segunda fase)” [fichero de datos]. Recuperado de http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=1372
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005). Estudio 2588. “Representación y participación política en España” [fichero de datos]. Recuperado de http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2007). Estudio 2701. “Calidad de la democracia I” [fichero de datos]. Recuperado de http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8080&am; cuestionario=9354&am;muestra=14545
- Chang, Eric C. y Golden, Miriam (2007). “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”. *British Journal of Political Science*, 37 (1), 115-137.
- Colomer, Josep M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

- Colomer, Josep M. (2011). *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Consejo de Estado (2009). “Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. En Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos (Eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos* (pp. 3-281). Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Choices, Democratic Challenges: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. y Anderson, Christopher J. (Eds.) (2011). *Citizens, Context, and Choice: How Context Shapes Citizens Electoral Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrote de Marcos, María (2017). “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿es necesario, posible y probable?”. En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells (Eds.), *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas* (pp. 377-404). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hazan, Reuven y Rahat, Gideon (2010). *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Junta General del Principado de Asturias. Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 93/IX, de 26 de julio de 2013, adoptada por el Pleno, de aprobación de las conclusiones del dictamen de la Comisión Especial no Permanente de estudio, debate y, en su caso, propuesta de reforma sobre el régimen electoral autonómico asturiano de la Junta General (09/0177/0001/00562). Boletín Oficial, número 425. Recuperado de <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/PDF/9B-425.pdf>
- Karvonen, Lauri (2010). *The Personalisation of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester: ECPR Press.

- Katz, Richard (2005). “Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?”. Michael Gallagher y Paul Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Lago, Ignacio y Martínez, Ferrán (2007). “Incentivos distintos y comportamientos iguales: la fragmentación del sistema de partidos en las elecciones del Congreso y el Senado”. *Revista de Estudios Políticos*, 135, 159-178.
- Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Recuperado de <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lorege/contenido>
- Lijphart, Arend (1997). “The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary of the Critique by Alberto Penadés”. *Electoral Studies*, 16 (1), 73-77.
- Lijphart, Arend y López, Rafael (1988). “Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986”. *Electoral Studies*, 7 (3), 225-231.
- López Aguilar, Juan Fernando y García Mahamut, Rosario (2019). “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: ‘tercera generación’, hecho diferencial y nuevo sistema electoral”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45.
- Manzella, Andrea (1980). “Las Cortes en el sistema constitucional español”. En Eduardo Pedrieri y Eduardo García de Enterría (Dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (pp. 477-524). Madrid: Civitas.
- Marsh, Michael (1985). “The Voters Decide?: Preferential Voting in European List Systems”. *European Journal of Political Research*, 13, 365-378.
- Mendoza Rodríguez, Fausto Marino (2013). “Voto preferencial en la República Dominicana”. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 244-250.
- Montabes, Juan y Ortega, Carmen (2002). “El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000”. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 103-130.
- Montero, José Ramón y Gunther, Richard (1994). “Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”. En VV. AA., *La reforma del régimen electoral* (pp. 13-124). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pallarés, Francesc (1998). “Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales”. En Juan Montabes (Ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español* (pp. 61-84). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.
- Paniagua, Juan Luis (2012). “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. En Jorge Lanzaro (Ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional* (pp. 225-267). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Penadés, Alberto y Urquizu, Ignacio (2007). “Las elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador”. En José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (Eds.), *Elecciones Generales 2014* (pp. 247-274). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Politikon (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. Barcelona: Debate.
- Queralt, Argelia (2017). “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells (Eds.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas* (pp. 405-428). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Ramos, María y Simón, Pablo (2015). “Qué pueden cambiar Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos”, *Zoom Político*, 27, 1-25.
- Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>
- Renwick, Alan y Pilet, Jean-Benoit (2016). *Faces on the Ballot. The Personalization of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Riera, Pedro (2011). “Closed Party List”. En Josep M. Colomer (Ed.), *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems* (pp. 55-80). Colchester: ECPR Press.

- Santamaría, Julián (1994). “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. VV. AA. En *La reforma del régimen electoral* (pp. 113-124). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santaolalla, Fernando (1986). “Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado”. *Revista de Estudios Políticos*, 53, 29-43.
- Shugart, Matthew S. y Taagepera, Rein (2017). *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sierra, Javier (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Simón, Pablo (2014). “Es hora de las listas desbloqueadas”. Entrada en el blog *Politikon* del 1 de abril de 2014. Recuperado el 6 de junio de 2019, de <http://politikon.es/2014/04/01/es-hora-de-las-listas-desbloqueadas/>
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2013). “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 251-270.
- Valdés Escoffery, Eduardo (2013). “Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá”. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 226-243.
- Zovatto, Daniel y Aguilar, Lleana (2013). “Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos”. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 210-225.