DIRECTOR
Antonio Torres del Moral

COORDINADOR
Fernando Martínez Arribas

ANÁLISE DAS ELECCIÓNS AUTONÓMICAS GALEGAS

DO 21 DE OUTUBRO DE 2012

REFLEXIÓNS SOBRE O SISTEMA ELECTORAL

AUTORES
Álvaro Xosé López Mira
Anxo Lugilde Pardo
Fernando Martínez Arribas
Antonio-Carlos Pereira Menaut
Enrique José Varela Álvarez

andavira
editora

ANÁLISE DAS ELECCIÓNS AUTONÓMICAS GALEGAS DO 21 DE OUTUBRO DE 2012: REFLEXIÓNS SOBRE O SISTEMA ELECTORAL

Antonio Torres del Moral
(Director)

Fernando Martínez Arribas
(Coordinador)

Álvaro Xosé López Mira
Anxo Lugilde Pardo
Fernando Martínez Arribas
Antonio-Carlos Pereira Menaut
Enrique José Varela Álvarez

DEPUTACIÓN DE LUGO

Andavira Editora

SANTIAGO DE COMPOSTELA
2013

1ª Edición: Santiago de Compostela, Outubro 2013

© Os autores

Edita: Andavira Editora, S.L.
Praza de Mazarelos, 14
15703 Santiago de Compostela
www.andavira.com

Imprime: Tórculo Comunicación Gráfica, S.A.

ISBN: 978-84-8408-733-5

Depósito Legal: C 1847-2013

Índice

Presentación 5

Prólogo 7

O grao de influencia do sistema electoral nos resultados: hipóteses a partir das eleccións autonómicas do 21 de outubro de 2012 17
Fernando Martínez Arribas

Análise das eleccións autonómicas galegas de 2012. Aspectos técnicos do sistema electoral e a súa incidencia na resposta cidadá 55
Álvaro Xosé López Mira

Na procura do mellor sistema electoral para Galicia 77
Antonio-Carlos Pereira Menaut

O outono galego: as eleccións autonómicas (1981-2012) 107
Anxo Lugilde Pardo

Eleccións ao Parlamento de Galicia do 21 de outubro de 2012. ¿A fin do tripartidismo? 153
Enrique José Varela Álvarez

Epílogo 183

Referencias Curriculares 185

Presentación

A Política é a única saída posible a esta crise, que non é de liquidez senón de solidez do noso sistema e dos nosos valores. Precisamente cando está máis cuestionada, maior debe ser a pedagoxía que contribúa a elevar o discurso político e a participación cidadá, así como a profundar na democracia. Consciente de que a tendencia social hoxe é outra, son dos que defende que os problemas da democracia só poden resolverse con máis Democracia. E os problemas da política, con máis Política.

O que pretende a Deputación de Lugo con esta colaboración é contribuír a explicar os sistemas electorais existentes desde un punto de vista comparado, así como a súa importancia e incidencia nos resultados. Facémolo tendo moi presente a situación propia do noso país, analizando a historia electoral de Galicia ó longo dos máis de trinta anos de autonomía.

Con este fin, apoiamos o curso que analizou as eleccións autonómicas galegas do 21 de outubro do 2012. Trala súa celebración no Centro Asociado da UNED en Lugo, nesta publicación presentamos os relatorios dos expertos. A análise abrangue tamén outros asuntos de actualidade como a proposta de reforma da lei electoral que se pretente executar sen o imprescindible consenso político ou a formulación de novos mecanismos de participación da cidadanía.

Agradézolle o seu traballo e implicación ós relatores Fernando Martínez Arribas, Álvaro Xosé López Mira, Antonio-Carlos Pereira Menaut, Anxo Lugilde Pardo e Enrique José Varela Álvarez, así como o prólogo de Antonio Torres del Moral. Grazas a todos eles por facer esa pedagoxía política hoxe tan necesaria.

José Ramón Gómez Besteiro
Presidente da Deputación de Lugo

Prólogo

Cuando me pidió Fernando Martínez unas líneas de presentación de este libro, acepté inmediatamente honrado y complacido por venir de él la petición y por los autores que participan en el mismo. Responde la obra a un curso celebrado en Lugo, coordinado por el propio profesor Martínez y al que yo he aportado mi nominal dirección, obligatoria según las normas de la UNED. Por otra parte, me gusta la materia electoral y la he cultivado en solitario y, en alguna ocasión, en colaboración con el profesor López Mira, que figura ahora entre los autores.

De manera que pensé cumplir gustosamente el encargo redactando, como es sólito, unas líneas contando al lector el índice del libro y las excelencias de los autores. Ciertamente, tales excelencias me constan en este caso por conocimiento personal de unos y por la lectura de su aportación en los demás; pero finalmente deseché la idea y me decidí a escribir un prólogo, como va siendo mi destino.

Uno va quedando ya para prologuista. Discípulos, amigos y deudos me solicitan prólogos para sus obras y yo, débil como soy, acepto gustoso porque me da ocasión de pensar o de repensar sobre la materia tratada y ese ejercicio resulta a la postre grato porque aprendo de personas que saben más que yo y pongo en orden –es un decir– las ideas propias. Así que decidí hacer un prólogo –que hace el número 48– a mi acostumbrada usanza, terciando en el objeto del libro aunque sea de un modo oblicuo.

Como en otras ocasiones en que he tratado los problemas electorales, la perplejidad ha vuelto a visitarme ahora, lo mismo que hace año y medio, cuando prologué el muy recomendable libro de Carlos Vidal *El sistema electoral alemán y su posible implantación en Espa-*

ña[1]. Por eso, pidiendo excusa a los autores y a los lectores de éste, reproduzco el primer párrafo del mismo:

«Los medios de comunicación vienen recogiendo con intermitencia –casi continuamente desde hace un par de años– comentarios sobre la desproporcionalidad del sistema electoral español, acompañados no sólo de la reivindicación de su reforma, sino también, a veces, de propuestas conducentes a su mejora. Y debo confesar desde estas primeras líneas que, cuanto más me sumerjo en la reflexión sobre esta materia, más perplejo me encuentro porque veo problemas sin solución y no veo soluciones sin problemas».

Nada digamos si, aceptado el envite de Antonio-Carlos Pereira, uno intenta moverse en el piélago teórico de la representación política en el Nuevo Régimen. ¿Qué decir a estas alturas que no se haya dicho ya de este capítulo inevitable de toda Teoría del Estado que se precie? ¿Qué decir, además, cuando nació torcida y no se ha enderezado desde entonces, antes al contrario? Como los esfuerzos inútiles conducen a la melancolía, muchos resuelven no hacer nada. Sin embargo, estoy seguro de que el ejercicio intelectual que han hecho los autores de este libro para poner de relieve de modo insistente los defectos del sistema electoral-representativo general y gallego les ha merecido la pena por si ello contribuye a una mejora del sistema. Empero, no es fácil que ello suceda.

Yo también lo he intentado en diversas ocasiones. Si en 1982 airéé la crisis del mandato representativo[2], en 2011 decidí enterrarlo y entonar su réquiem a la vista de que la reforma de la Ley Electoral de ese mismo año consagraba nada menos que la irresponsabilidad política de los alcaldes de miles de municipios españoles[3]. He explicado esto último a diputados de todos los partidos políticos y no hace fal-

---

[1] Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

[2] *Vid.* Torres del Moral, Antonio: "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", *Revista de Derecho Político,* nº 14, (1982), UNED, pp. 7-30.

[3] *Vid. ibídem:* "Réquiem por el mandato representativo", *Revista de Derecho Político,* nº 78, (2011), pp. 11-59.

ta explicitar el escaso eco de mi demostración, nada ideológica sino matemática. Sólo uno de ellos se limitó a decirme: «Tienes razón; es que no nos dimos cuenta» (*sic*). Bueno, ya, por lo menos, se ha enterado uno. Pero si esperamos que éste, un fiel peón al fin y al cabo, vaya a convencer a la cúspide de su partido acerca de la necesidad de contrarreformar la Ley, es que somos unos ingenuos. Ahí quedará el despropósito hasta que el Tribunal Constitucional lo expulse del Ordenamiento jurídico, si no hace otra de las suyas, que las hace con alguna frecuencia en esta materia, como puntualmente conoce el profesor López Mira. Veremos.

Asevero que este libro que tiene el lector en sus manos le deparará buenos ratos por su ágil escritura y sus serios análisis al tiempo que lo dejará inquieto por los muchos problemas existentes y lo poco que se hace para resolverlos o para menguar sus efectos. Yo he aprendido muchas cosas en los originales que me enviaron los autores: que el sistema electoral gallego deparó en un inicio un amplio pluralismo que derivó en 1993 a un tripartidismo; que éste se mantuvo casi veinte años y parecía inconmovible; que, sin embargo, las elecciones de 2012 parecen dar paso a una mayor fragmentación de la Cámara, en la que, aunque el Partido Popular sigue dominando la escena política, no parece fácil una reedición del fraguismo; que la distorsión de la proporcionalidad es producto de la territorialización de la representación, al adjudicarse más de la mitad de los escaños del Parlamento a partes iguales entre las cuatro circunscripciones provinciales y los sobrantes atendiendo a razones de población, y un sinfín de cosas que esperan al lector cuando se adentre en argumentos y cuadros.

Las tintas se vuelcan en la desviación de la proporcionalidad producida por esa aparente igualdad, que es notable desigualdad, en la distribución de los escaños entre las circunscripciones y se pone de relieve oportunamente que el vicio se arrastra del sistema electoral general, que hace lo propio y ha sido imitado por casi todas las comunidades autónomas. Se hizo así acríticamente, sin que a nadie le diera por la funesta manía de pensar (o «torpe afán de discurrir», como citan otros).

A veces hay razones que el corazón no entiende; y también viceversa: cálidas expresiones del corazón que la razón no entiende. No sé a cuál de los dos asertos se ajusta lo que sucede en el País Vasco: las tres provincias tienen un igual número de escaños en el Parlamento a despecho de sus considerables diferencias demográficas, lo cual ha venido perjudicando una y otra vez al Partido Nacionalista Vasco, que, no obstante, lo prefirió así al adoptarlo y sigue prefiriéndolo con tal de dejar constancia *urbi et orbi* de la naturaleza cuasiconfederal del País Vasco, integrado por tres Territorios Históricos autónomos entre sí y también en su relación con la propia Comunidad Autónoma en más de un aspecto de notable importancia.

Dejando aparte esta singular apuesta, la desviación de la proporcionalidad no es nada casual. En política no hay casualidades. Así que, antes de reprocharle nada al azar, conviene reflexionar sobre los datos de la cuestión. Entonces la cosa se vuelve obvia: si los votos de los sorianos, como bien se dice en el presente libro, valen cuatro veces más que los de los madrileños, los sorianos votan mayoritariamente a la derecha y el que diseña el sistema está encuadrado precisamente en posiciones políticas de la derecha o del centro derecha, no hace falta añadir nada más. Mudando lo mudable, ocurre otro tanto con el valor del voto ourensano respecto del coruñés en las elecciones gallegas. Quien o quienes idearon el sistema eran unos pillos, pero no unos idiotas.

¿Cómo puede funcionar así un sistema electoral proporcional? Ni el general, ni el vasco ni el gallego, por volver a hablar de los mismos de antes. Pero lo mismo puede decirse de otros tantos, como el sistema canario, con su descomunal barrera electoral, incorporada al sistema justo para que no funcione proporcionalmente y así poder eliminar a algún contendiente incómodo; o como el catalán, en el que ya se ha dado el caso de que el partido ganador en votos ha obtenido menos escaños que el segundo, lo que contradice de la cruz a la raya la «filosofía» del sistema electoral, que es la de garantizar la justicia electoral, consistente en dar a cada uno, sin trucos ni componendas, los escaños que numéricamente le corresponden. Y así sucesivamente. De tal manera que el sistema electoral general y los distintos sistemas autonómicos, salvo raras excepciones, no pueden funcionar ni con la fórmula D'Hondt, ni con la del mayor resto ni

con ninguna otra, porque la perversión de la proporcionalidad está garantizada por los demás elementos del sistema.

Ahora bien, como las cosas que no tienen naturaleza tienen historia, me veo contándoles una historia (a los lectores, no a los autores, que la conocen perfectamente).

Allá por mediados de 1976, todavía no había en España estudios de Sociología electoral por la óptima razón de que no había elecciones dignas de tal nombre. Había, sí, estudios de opinión acerca de la familia, de las diferencias entre Andalucía oriental y occidental, del funcionamiento de la Administración y de los problemas de la dichosa juventud; pero no sobre elecciones patrias. Así las cosas, constituido el despectivamente denominado «Gobierno de penenes», a cuya cabeza figuraba sorprendentemente un Adolfo Suárez que había hecho su carrera política al servicio del régimen político a extinguir, y dispuestos sus más conspicuos integrantes (Osorio, por ejemplo) a hacer una transición política comenzando por elecciones generales y no por un referendo sobre monarquía o república, como propuso desde la tribuna pública algún intelectual germanizado, como Ignacio Sotelo, este Gobierno, digo, encargó a ciertos sociólogos mejor preparados por sus estudios becados en Estados Unidos diversos informes sobre las perspectivas electorales de nuestro país, informes estrictamente reservados y de los que no se ha conocido página alguna; al menos, ése es mi caso.

Con ellos en la mano –aunque siguió recibiéndolos durante los meses siguientes– el Gobierno que casi todos consideraban débil y caduco se dispuso a introducir los elementos estructurales básicos de un sistema electoral, o algunos de ellos, en la Ley para la Reforma Política.

Redactado el Proyecto de esta Ley y corregido su Preámbulo por contener expresiones democráticas demasiado explícitas, según dictaminó el Consejo Nacional del Movimiento, llevóse a las Cortes orgánicas para su debate y aprobación. A la sazón, el Centro de Investigación de Técnicas Electorales y Políticas (CITEP), un instituto recién creado, del que fui socio fundador, organizó un congreso en el Hotel Eurobuilding de Madrid sobre sistemas electorales al que asistieron el inevitable Duverger, todavía reconocido como pope en

la materia, Dieter Nohlen y otros expertos europeos junto a varios catedráticos, adjuntos y ayudantes de Derecho Político y disciplinas similares de nuestra Universidad, así como numerosos representantes de grupos y grupúsculos políticos que entonces se estaban formando a toda prisa.

Las sesiones de las Cortes y de CITEP fueron paralelas durante varios días. Algún periódico tuvo la buena ocurrencia de informar de ambas a doble página, contrastando las posiciones de los procuradores orgánicos y de la España disidente. Aquéllos defendían el sistema de mayoría acaso con la esperanza de tener cada uno de ellos cierto terreno ganado en su futuro distrito, en tanto que en el Eurobuilding, se defendía, con la única fisura de Duverger, el sistema proporcional como más justo.

Varios procuradores alzaron su protesta diciendo que no necesitaban profesores extranjeros que les dieran lecciones sobre la materia. Pero es el caso que Suárez (más que su Gobierno) tenía la muy seria preocupación de evitar la tradicional división de las dos Españas, que, conforme a las tesis del supradicho Duverger, era resultado del sistema electoral de mayoría. Adoptemos, pues, un sistema proporcional, pensó el exSecretario Nacional del Movimiento, es decir, estaba en esto más de acuerdo con la Oposición democrática, cuyos dirigentes se mantenían en la clandestinidad, nos visitaban de incógnito, o actuaban tolerados bajo pseudónimo, que con los que habían sido sus correligionarios hasta cuatro meses antes. Pero ya el mismo citado pope advertía que el sistema proporcional producía multipartidismo e incluso una atomización de la Cámara. Había, pues, que «arreglarlo».

El arreglo fue, como veremos a continuación, una obra de arte política que aplaudiría el mismísimo autor de *El Príncipe*. Arreglado, pero incompleto, fue sometido a votación no sin antes asegurarse el Gobierno el apoyo de los procuradores orgánicos con varios guiños dignos de mención, casi todos ellos introducidos en las disposiciones transitorias, como si fueran letra pequeña, pero dirigidas a aquellos para hacerles abrigar esperanzas de poder evitar su jubilación:

a) El número total de diputados fue cifrado en 350, que en sí mismo es asumible, pero no tanto para distribuirlo entre 50 circunscripciones.

b) Se utilizaron circunloquios vaporosos que restaban fuerza a la opción fundamental. Así, no se decía que el Congreso sería elegido conforme a un sistema proporcional, sino que «se inspiraría en criterios de representación proporcional».

c) Haciendo gala de legislación ideológica, se aseveraba la aplicación de «dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara», que se cifraba en una barrera electoral para el acceso al Congreso.

d) Además, aparentemente se daba a los procuradores orgánicos la esperanza, y a algunos la seguridad, de que se contaba con ellos para la nueva situación, al menos en el Senado. En efecto:

d.1) Las elecciones al Senado se inspirarían en criterios de escrutinio mayoritario, como ellos querían.

d.2) El Rey podría designar senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos. (Por excepción, pero no sin intencionalidad, este precepto sí se hallaba en el articulado: art. 2.3.2). Se estimulaba así la cuasi certeza de que sería nombrado lo más granado del franquismo, concretamente los conocidos como «los cuarenta de Ayete», esto es, los nombrados directamente por Franco con carácter vitalicio como celosos defensores del régimen; no en vano su número (40) equivalía casi exactamente a ese 1/5 de los senadores electivos (207). Lisa y llanamente era sugerirles que serían confirmados por el Rey como senadores.

A la postre, las Cortes orgánicas quedaron doblegadas, como corresponde a una «Cámara de aplauso» propia de un régimen no democrático. Quien está acostumbrado a aplaudir a su jefe, quiere seguir haciéndolo con el nuevo para tenerlo contento y que éste lo mantenga en su sinecura. Y, por último, a los procuradores más reacios se les recordó amistosamente que en España había inspectores de Hacienda.

El día 18 de noviembre de 1976 las Cortes franquistas aprobaron la Ley para la Reforma Política por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones, es decir, por el 85 por 100 de los procuradores

presentes, los cuales liquidaron su régimen y se autoinmolaron personalmente con la esperanza puesta en el favor de los nuevos jefes.

Pero el sistema electoral, he advertido, estaba incompleto. El Gobierno, autorizado por la importantísima disposición transitoria primera de la Ley, se había reservado dos piezas del mismo, una de ellas fundamental: cuántos serían los escaños fijos por provincia y a cuánto ascendería la barrera electoral. El Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 reguló en detalle las elecciones e introdujo esas dos piezas:

1. La primera consistía en el establecimiento de una barrera electoral, que fue fijada en el 3 por 100 de los sufragios emitidos en cada circunscripción y ha resultado bastante inocua, como demuestra que sólo ha podido ser aplicada una vez, en Madrid.

2. La segunda era, ha sido y sigue siendo totalmente determinantes del funcionamiento del sistema: del número total de escaños, se detraían 100 para asignarlos a las circunscripciones provinciales a razón de dos por cada una en tanto que Ceuta y Melilla tendrían sendos diputados. Por tanto, los escaños distribuidos en razón de las respectivas poblaciones provinciales quedaban en 248.

Si ya era escaso el número total de 350, mucho más lo es este otro, un 29% inferior. La sola operación elemental de dividir esos escaños entre 50 provincias arroja un resultado de menos de cinco por circunscripción. Teniendo en cuenta que a las dieciocho provincias más pobladas de la época[4] les correspondían 169 de esos 248 escaños, quedaban solamente 79 para las 32 restantes; esto es, a razón de 2,5 escaños por provincia, que unidos a los otros dos que se les asignaba como cuota fija, arrojaban la desoladora cifra media de 4,5 escaños por cada una de esas provincias menos pobladas, que venían a equivaler, aunque no exactamente, a las de un inferior desarrollo económico y previsible voto conservador.

---

[4] Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla, Vizcaya, Asturias, A Coruña, Alicante, Málaga, Cádiz, Murcia, Pontevedra, Zaragoza, Córdoba, Granada, Guipúzcoa, Badajoz y Tenerife. Actualmente la relación sería algo diferente.

La Oposición clandestina o tolerada, de una parte, aplaudió la adopción del sistema proporcional como un triunfo sobre el franquismo resistente; de otra, coreaba entusiasta en las manifestaciones el lema «*Libertad, Amnistía, Estatuto de Autonomía*», y, en tercer lugar, para no brindar bazas al Gobierno, recomendó la abstención en el referendo convocado sobre la Ley para la Reforma Política, recomendación que fue clamorosamente desoída por la ciudadanía. Mientras tanto, el «Gobierno de penenes» se asesoró, estudió la situación, conoció el probable voto conservador o centrista de las dos Castillas, Galicia, Navarra y otras zonas del territorio nacional y diseñó un sistema electoral para ganar las elecciones, como así ocurrió en las dos primeras celebradas, en las cuales todas, absolutamente todas las circunscripciones sobrerrepresentadas dieron el triunfo a UCD, el partido del Gobierno. Toda una lección de descarnado realismo político.

Después, cuando con el mismo sistema, pero por razones distintas, el Partido Socialista ganó las elecciones de 1982 por mayoría absoluta, con su buena prima de escaños incluida, no podíamos esperar que estuviera dispuesto a liquidarlo en 1985 a la hora de redactar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; antes al contrario, aprendió la lección, hizo suyo el realismo político y no alteró nada sustancial.

Este sistema electoral se extendió, con leves correcciones a veces, a todas las comunidades autónomas, para cuya hazaña se esgrimió el estólido argumento de que el electorado ya estaba acostumbrado al mismo. Y de aquellos polvos, estos lodos.

Feliz lectura.

Antonio Torres del Moral
Catedrático de Derecho Constitucional
Madrid, septiembre de 2013

Este libro edita os relatorios do curso “Análise das eleccións autonómicas galegas do 21 de outubro de 2012”, celebrado no Centro Asociado de Lugo da *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED).

A publicación, a través dun enfoque multidisciplinar, achégase ao mapa político saído das últimas eleccións, analizando os principais elementos da normativa electoral de Galicia, o seu funcionamento e a súa incidencia nos resultados, facendo un repaso ao acontecido ao longo de máis de trinta anos de autonomía e nove procesos electorais.

Neste senso, o volume aborda aspectos polémicos, como a proposta de redución de escanos do Parlamento; temas complexos, como a relación entre representatividade, proporcionalidade e gobernabilidade; ou a recente aparición de novos actores políticos nos comicios do 21 de outubro de 2012.

DEPUTACIÓN DE LUGO

UNED

andavira
editora

ISBN 978-84-8408-733-5
9 788484 087335

www.andavira.com