



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La proporcionalidad en el sistema electoral español
para el Congreso: Principales propuestas de reforma
de los partidos políticos.

Autor/es

Cecilia Martínez Maza

Director/es

Eva Sáenz Royo

Facultad Derecho
Año 2017

Contenido

LISTADO DE ABREVIATURAS	3
I. INTRODUCCION	4
II. PROPORCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	6
1. Concepto de proporcionalidad	6
2. Grado de proporcionalidad en el sistema electoral español al Congreso.....	7
3. Elementos del sistema electoral que afectan a la proporcionalidad en el Congreso y posibles soluciones	9
3.1 El tamaño de la circunscripción electoral	9
A. Como afecta a la proporcionalidad.....	9
B. Posibles soluciones.....	11
3.2 El reparto de escaños por circunscripción.....	12
A. Como afecta a la proporcionalidad.....	12
B. Posibles soluciones.....	14
3.3 Tamaño del Congreso.....	14
A. Como afecta a la proporcionalidad.....	14
B. Posibles soluciones.....	15
III. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PARTIDOS POLITICOS	16
1. Podemos.....	16
1.1. Propuesta contenida en el programa electoral para las elecciones de 2016	17
A. Descripción de la propuesta	17
B. Simulación con los resultados del 26J.....	18
C. Estudio de la proporcionalidad.....	22
1.2. Propuesta sin necesidad de cambio Constitucional.....	23
A. Descripción de la propuesta	23
B. Simulación con los resultados del 26J.....	24

La proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso: Principales propuestas de reforma de los partidos políticos

C. Análisis de la proporcionalidad.....	27
2. Ciudadanos.....	29
2.1. Propuesta reforma electoral enunciada en 2009.....	30
A. Descripción de la propuesta	30
B. Simulación con los resultados del 26J.....	31
C. Análisis de la Proporcionalidad.....	33
2.2 Propuesta reforma electoral enunciada en 2015.....	35
A. Descripción de la propuesta	35
B. Ventajas e inconvenientes	37
C. Análisis de la proporcionalidad.....	40
IV. CONCLUSIONES	41
BIBLIOGRAFIA.....	43
1. Bibliografía básica	43
2. Recursos de internet.....	43
ANEXOS.....	45
Anexo 1.....	45
Anexo 2.....	45
Anexo 3.....	46
Anexo 4.....	47

LISTADO DE ABREVIATURAS

C's- Ciudadanos.

CCAA- Comunidades Autónomas.

CCa-PNC- Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario.

CDC- Convergencia Democrática de Cataluña.

CE- Constitución Española.

EH Bildu- Euskal Herria Bildu.

ERC- Izquierda Republicana de Cataluña.

ERC.CATSÍ- Izquierda Republicana de Cataluña-Cataluña Sí.

INE- Instituto Nacional de Estadística.

IU- Izquierda Unida.

LOREG- Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

PNV- Partido Nacionalista Vasco.

PP- Partido Popular

PSOE- Partido Socialista Obrero Español.

U. Podemos- Unidos Podemos.

UPyD- Unión Progreso y Democracia

I. INTRODUCCION

El trabajo que se va a exponer a continuación versa sobre la proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso de los Diputados, los aspectos que hacen que sea un sistema proporcional y los aspectos que hacen que no sea puramente proporcional para conseguir otros intereses, como es la gobernabilidad. Y abordaremos también diversas propuestas de reforma del sistema electoral planteadas por los partidos políticos en los últimos años y su afición a la proporcionalidad.

En los últimos años han surgido movimientos como el 15M donde se palpa que la sociedad considera que el sistema democrático es mejorable. La principal petición es la de incrementar la proporcionalidad del sistema, ya que se opina que es un sistema desproporcional e injusto.

Esta petición de reforma y de mayor proporcionalidad del sistema electoral ha sido reclamada en los últimos años por IU y UPyD, que han visto como sistemáticamente superaban en votos a los partidos nacionalistas, pero son superados en escaños por éstos.¹ A esta petición de reforma se han unido últimamente dos de los partidos más grandes del Congreso en la actualidad, Ciudadanos y el grupo Podemos.

Por su parte, los dos grandes partidos tradicionales (PP y PSOE) y los partidos nacionalistas han propuesto algunas veces en sus programas puntuales modificaciones del régimen electoral español, pero han sido de poca magnitud y no han afectado al sistema de reparto, ni a la distribución de escaños, ni a la circunscripción ni a la fórmula electoral. Estos partidos han mantenido estable el sistema actual, una estabilidad que parece difícil que se rompa ya que para un cambio de estas características haría falta un amplio consenso que hoy resulta muy difícil de conseguir.²

Ante las peticiones de reforma de algunos grupos sociales y de ciertos partidos políticos, me parece conveniente estudiar si verdaderamente el sistema electoral español es tan desproporcional e injusto como se proclama y –sobre todo- si sus propuestas de reforma son verdaderamente más proporcionales que el sistema actual.

¹ PRADO VIDAL, C., *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, colección Ciencia Política de Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p.20.

² PRADO VIDAL, C., *El sistema...* cit, pp.21 y 22.

La proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso: Principales propuestas de reforma de los partidos políticos

Para abordar todos estos temas, en primer lugar, haré un análisis del sistema electoral español para el Congreso, centrándome en la proporcionalidad del sistema, cuál es el grado de proporcionalidad y los aspectos que hacen que no sea enteramente proporcional, exponiendo algunas soluciones a estos aspectos, que se proponen desde la doctrina. En segundo lugar, expondré las propuestas de reforma de los últimos años que han pretendido la profundización en la proporcionalidad del sistema. En este sentido, el objeto de estudio se centrará en el análisis de las propuestas de Ciudadanos y Podemos, así como en las consecuencias de la aplicación de las mismas teniendo en consideración los resultados electorales de las últimas elecciones. Quedan fuera de nuestra investigación las propuestas de reforma del PP y del PSOE, ya que su ambigüedad y brevedad impiden su consideración desde la perspectiva de la proporcionalidad, así como las de UPyD, por no tener ya representación parlamentaria, o IU, por integrarse su programa en el del grupo Podemos en las últimas elecciones generales.

II. PROPORCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Los sistemas electorales se fijan principalmente en tres objetivos: la gobernabilidad, la representatividad y la proporcionalidad. Generalmente la mejora de alguno de esos objetivos supone un detrimento respecto a los demás. Por eso hay multitud de sistemas electorales, unos que priman más que exista un parlamento estable y con fuerzas políticas que puedan gobernar y legislar, otros que priman la cercanía y representatividad de los candidatos y otros que priman más que exista una correcta proporcionalidad entre los votos emitidos por la población y la plasmación de esos votos en escaños.

En este caso vamos a centrarnos principalmente en analizar al sistema electoral español para el Congreso de los Diputados desde la óptica de la proporcionalidad, en qué medida estamos ante un sistema proporcional y que elementos se introducen que coartan esa proporcionalidad en pos de asegurar una mayor estabilidad gubernamental.

1. Concepto de proporcionalidad

Los sistemas proporcionales persiguen una fidedigna representación del electorado en las cámaras en relación con el voto emitido. Se caracterizan por tener como meta conseguir la expresión de la voluntad general, reflejando las diversas tendencias ideológicas, intereses, partidos políticos o grupos sociales.³ En definitiva, que las cámaras sean como la sociedad pero de manera reducida.

Del sistema proporcional se defiende que es el sistema electoral más ecuánime, donde las fuerzas políticas reciben escaños en proporción a su fuerza electoral y no se permite que algún grupo monopolice la representación a costa de otros.

Entre las críticas se incluyen la inestabilidad política, ya que será difícil que los partidos alcancen mayorías absolutas, por lo que los gobiernos tienen que buscar apoyos de otras fuerzas políticas o formar coaliciones, lo que crea dificultades a la hora de gobernar y legislar. Otros reproches se centran en que no se vote específicamente a personas si no a listas de partidos, lo que provoca que la esencia de las campañas electorales tienda más a centrarse en las ideas políticas que en las personalidades.⁴

³ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch editor, 2016, p.27.

⁴ MAGÍN SAN SEGUNO, J., *El sistema electoral...* cit., p.29.

Dentro de los sistemas proporcionales distinguimos entre la representación proporcional integral o pura y la representación proporcional impura. La representación proporcional pura tiene su aplicación clara cuando existe una sola circunscripción estatal, de tal modo que los escaños se atribuyen de acuerdo a la fórmula que se aplique con alguna posible modulación, como la barrera electoral. Los sistemas de representación proporcional impura suponen que haya barreras indirectas, como son las circunscripciones pequeñas en las que se divide el país, generando que muchos votos se pierdan y no consiguiendo una representación parlamentaria equivalente al porcentaje de votos obtenidos.⁵

2. Grado de proporcionalidad en el sistema electoral español al Congreso

Vamos a medir la proporcionalidad del sistema electoral español para el Congreso a través del índice de Rose. Esta medida de proporcionalidad se consigue restando a 100 el incremento de porcentaje de escaños recibidos por los partidos sobrerrepresentados, es decir, aquellos que en el Congreso obtienen más escaños que los que les correspondería proporcionalmente por votos. Esta sobrerrepresentación es a costa de otros partidos que han perdido exactamente lo que han ganado otros.⁶

⁵ MAGÍN SAN SEGUNO, J., *El sistema electoral...* cit., p.30.

⁶ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados*, eug, Granada, 2013, p.40.

TABLA 1: Índice de Rose resultados 2016 sistema electoral actual

2016	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	137	39,14%	6,13%
PSOE	22,63%	85	24,29%	1,66%
U. PODEMOS	21,15%	71	20,29%	-0,86%
C's	13,06%	32	9,14%	-3,92%
ERC.CATSÍ	2,63%	9	2,57%	-0,06%
CDC	2,01%	8	2,29%	0,28%
PNV	1,19%	5	1,43%	0,24%
EH Bildu	0,77%	2	0,57%	-0,20%
CCa-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
TOTAL		350	100%	8,30%

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio del Interior⁷

Vemos que algún partidos han recibido más escaños a costa de otros partidos. Esta diferencia de sobrerrepresentación o infrarrepresentación ha sido del 8,30%, por lo que tenemos una proporcionalidad del 91,70%. Una proporcionalidad global de entorno al 90% es una proporcionalidad elevada y por tanto bastante aceptable.

En los últimos años ha aumentado la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, al aparecer nuevas formaciones políticas que han conseguido tener gran peso en el porcentaje de votos. Ya no existen solo dos fuerzas políticas grandes y el resto de partidos pequeños. Si observamos los mismos datos de las elecciones de 2011, vemos que la sobrerrepresentación es más elevada llegando a ser del 12,43%. (Anexo1)

E incluso si nos vamos a las elecciones de diciembre de 2015, calculamos una desproporcionalidad del 10,86%. Esta diferencia se debe principalmente a que en las de 2016 concurren a las elecciones Podemos e IU como una confluencia y en 2015 no, lo que provocó que IU perdiera gran número de votos entre las circunscripciones que no se pudieron traducir en escaños. (Anexo 2)

⁷ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 05 de abril del 2017).

Por lo que nuestro sistema electoral en las circunstancias que nos encontramos ahora es más proporcional, ya que la proporcionalidad también depende de las circunstancias de un país en un momento concreto.

3. Elementos del sistema electoral que afectan a la proporcionalidad en el Congreso y posibles soluciones

Existen ciertos elementos de nuestro sistema electoral que provocan que no estemos ante un sistema enteramente proporcional o proporcional puro. Entre estos aspectos destacan el tamaño de la circunscripción y el reparto de escaños por circunscripción. Una variante del tamaño de la circunscripción sería el propio tamaño del Congreso.

Otros elementos como la barrera electoral sólo afectan muy tangencialmente a la proporcionalidad del sistema. La barrera electoral es del 3% para cada circunscripción (art. 163.1 LOREG), pero estos efectos son muy limitados ya que dado el tamaño pequeño de las circunscripciones, solo en Madrid o Barcelona es posible que un partido que no alcance el 3% de los votos pueda llegar a conseguir escaños. La fórmula D'Hondt tampoco es determinante a la hora de hablar de pérdida de proporcionalidad, ya que la pérdida imputable es muy pequeña.⁸

3.1 El tamaño de la circunscripción electoral

A. Como afecta a la proporcionalidad

La circunscripción electoral constituye cada una de las partes en las que se divide el cuerpo electoral. Es una unidad de transformación de los votos a escaños. La demarcación territorial electoral se utiliza para la distribución de los escaños, la presentación de candidatos, la aplicación de la fórmula electoral y la designación de electos. Una circunscripción es independiente totalmente de la otra lo que hace que el resultado emitido en otras circunscripciones no importe a la hora de evaluar los resultados.

Lo que incide especialmente en la proporcionalidad es el tamaño de la circunscripción electoral, por lo que se ha llegado a calificar doctrinalmente como una barrera efectiva. De esta manera cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, más alta será esta barrera efectiva; si aumento el tamaño, la barrera se convierte en menos relevante.

⁸ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., *El sistema electoral...* cit., p.104.

La circunscripción queda consagrada en el texto constitucional, en su artículo 68.2, estableciendo que la circunscripción electoral es la provincia.

La LOREG recoge que el número de diputados en el Congreso es de 350, que junto al gran número de circunscripciones (52, una para cada provincia más Ceuta y Melilla) hace que cada circunscripción sea pequeña. La combinación de un Congreso de los Diputados no excesivamente grande y muchas circunscripciones provoca que el número medio de escaños por provincia sea poco más de 6.

En las elecciones de junio de 2016 el número de escaños por distrito se mantuvo igual que en las de diciembre de 2015, salvo la provincia de León que perdió un escaño en favor de la de Valencia. De las 52 circunscripciones 33 cuentan con 6 o menos escaños.⁹ Por lo que vemos es que lo mayoritario en España son las circunscripciones pequeñas lo que afecta en gran medida a la proporcionalidad (Anexo 3).

El pequeño tamaño de las circunscripciones provoca que la distribución de escaños no cumpla con la estricta proporcionalidad, ya que los dos primeros partidos (partidos mayoritarios) suelen conseguir más escaños que los que les correspondería. Esta ganancia para los primeros partidos suele ir en detrimento de los demás, ya que el tercero y el cuarto suelen resultar así infrarrepresentados.¹⁰

Los partidos minoritarios repartidos por todo el territorio nacional, han sido los más perjudicados en la relación de votos y escaños, ya que los votos suelen quedar perdidos o malgastados, en cambio los partidos concentrados en una o pocas circunscripciones, suelen ser partidos nacionalistas o regionalistas, que logran en este sentido una presentación más proporcionada voto-escaño.¹¹

Vamos a ver cómo en las últimas elecciones, en circunscripciones pequeñas, como la circunscripción de Teruel, existen partidos que están sobrerrepresentados y otros que están infrarrepresentados. El PP obtuvo un 41,26% de los votos, lo que se tradujo en tener 2 de los 3 escaños que posee esta circunscripción, el 66% de esa circunscripción, por lo que estuvo sobrerrepresentado, al igual que el PSOE que con el 26,33% de los votos

⁹ Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4280. (Consultado el 06 de abril de 2017).

¹⁰ MONTERO, J.M, Y RIERA, P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, UAM, núm. 13, 2002, p. 232.

¹¹ MONTERO, J.M, Y RIERA, P., “El sistema electoral español... cit, p. 235.

obtuvo un escaño, el 33% de los escaños. En cambio partidos como Unidos Podemos o Ciudadanos con un 16,76% y un 13,18% de los votos respectivamente no obtuvieron ningún escaño en esta circunscripción, por lo que esos votos quedaron perdidos y quedando infrarrepresentados.¹²

Esta sobre/infra representación influye también en los comportamientos electorales. Los electores tienden en muchos casos a votar a partidos que saben que tienen representación en su territorio, porque el partido que les gustaría elegir no tiene muchas posibilidades de tener representación, entonces eligen el voto útil para no desperdiciar su voto. Este comportamiento electoral tiende a aumentar los votos concedidos al primer y al segundo partido. Por el otro lado las fuerzas políticas tienden a crear coaliciones de partidos o a unirse para presentarse a las elecciones para poder obtener los máximos beneficios de este sistema electoral.¹³

B. Posibles soluciones

Para evitar los problemas que suponen las circunscripciones pequeñas, surgen propuestas relativas a aumentar el tamaño de las circunscripciones. Algunos proponen que en vez de basarse la circunscripción en la provincia, que sea en las CCAA, e incluso otros que la circunscripción fuera única.

En una circunscripción única los resultados de las últimas elecciones de junio de 2016 habrían sido muy distintos. Manteniendo la Ley D'Hont, los resultados serían los siguientes: El PP obtendría 120 diputados en lugar de los 137 actuales; el PSOE, 82 en vez de los 85; Unidos podemos, 74, tres más; Ciudadanos, que sería el mayor beneficiado de una circunscripción única, lograría 47 representantes, 15 más que ahora y el Partido Animalista entraría en el Congreso con cuatro representantes. El resto de fuerzas mantendrían más o menos sus escaños (Anexo 4).¹⁴

Como vemos es un Congreso mucho más fragmentado que el actual, por lo que aun sería más complicado que el gobierno pudiera poner en marcha sus medidas y sus propuestas. Una mayor proporcionalidad conllevaría en este punto una más difícil gobernabilidad ya

¹² Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 07 de abril del 2017).

¹³ MONTERO, J.M, Y RIERA, P., “El sistema electoral español... cit, p. 233.

¹⁴ “Así quedaría el Congreso con una ley electoral de circunscripción única”, *El Diario.es*, 27 de junio de 2016: http://www.eldiario.es/politica/GRAFICO-queria-Congreso-electoral-circunscripcion_0_530897687.html. (Consultado el 07 de abril del 2017).

que el poder se reparte entre muchas fuerzas políticas. A parte del problema que supondría cambiar la CE, ya que consagra la circunscripción como provincia.

Por otro lado entre las propuestas examinadas por el informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 para resolver el pequeño tamaño de la circunscripción se encuentra la de introducir un “mecanismo de distribución de restos a nivel nacional, entendiendo por tal la atribución de escaños en función de la suma de los restos de las distintas circunscripciones provinciales”.¹⁵ Para intentar compensar los votos que se pierden por el pequeño tamaño de las circunscripciones. Lo que trae dos problemas, por un lado se podría dudar de su constitucionalidad y por otro llevaría muchos problemas técnicos a la hora de aplicarla.

En cuanto a la constitucionalidad, la CE establece la circunscripción provincial, por lo que con esta técnica se está creando una suerte de circunscripción nacional para traducir los restos de votos que se obtienen en las provincias en escaños, aunque se mantengan las circunscripciones provinciales crear una circunscripción nacional supondría ciertas dudas sobre la constitucionalidad.

En cuanto a los problemas técnicos, el principal problema consistiría en la manera en la que deberían determinarse los restos, ya que es el núcleo principal de esta propuesta de reforma. Con la fórmula electoral actual, D’Hondt, no existen técnicamente restos a diferencia de con otras fórmulas como es Hare, ya que todos los votos de la circunscripción quedan integrados en una serie de cocientes sucesivos. Por lo que si se llegará a intentar implantar un modelo de estas características no estaría exento de controversias y conflictos.

3.2 El reparto de escaños por circunscripción

A. Como afecta a la proporcionalidad

Otra de las características del sistema electoral español que puede afectar a la proporcionalidad es el reparto de escaños por circunscripción.

Con el reparto de los escaños entre las diferentes provincias, no se respeta la igualdad en el valor real de voto. La CE consagra que cada provincia deberá tener un mínimo de

¹⁵ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del electoral general de 24 de febrero de 2009, pp. 196 y ss: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>. (Consultado el 07 de abril de 2017).

escaños, se desarrolla en el artículo 162 de la LOREG, donde se establece que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados, uno para Ceuta y otro para Melilla, y los restantes 248 se distribuyen en proporción a su población.

Para repartir en proporción a su población, primero se obtiene una cuota de reparto, la división entre la población con derecho a voto y los 248 diputados, segundo se divide la población con derecho a voto de una provincia por la cuota de reparto y se asignan a cada provincia el número de entero de ese resultado y tercero los diputados restantes se van asignando uno a uno a las provincias que arrojen una fracción decimal mayor. Pero ese reparto proporcional que se hace posteriormente no consigue corregir la desproporción inicial, ya que se asignan dos escaños independientemente de la magnitud de la provincia.¹⁶

En las provincias menos pobladas estarán más representadas que la media, mientras que las más pobladas estarán infrarrepresentadas.¹⁷ Con ello se rompe la igualdad de voto: hay ciudadanos que resultan privilegiados, mientras que otra parte resultan perjudicados en el valor de su voto, en función al distrito al que pertenezcan.

Este valor de los votos tan diferente según la circunscripción supone que presente un coste mucho menor la obtención de un escaño en las circunscripciones pequeñas frente a las mayores. Así puede observarse la diferencia de valor de voto entre Soria y Madrid, pues el voto en la primera vale hasta un 400% más. Si se compara Melilla con Madrid se llega hasta un 800%.¹⁸ Por lo que en circunscripciones con menor población es más fácil conseguir un escaño, ya que se necesitan menos votos para ello, que en circunscripciones grandes.

En las elecciones de junio de 2016, en Soria el PSOE necesitó unos 12.000 votos para conseguir un escaño, en cambio en Madrid necesitó unos 96.000 para obtenerlo. Esta circunstancia concede a los partidos políticos que consiguen representación en circunscripciones pequeñas una ventaja frente a los partidos que obtienen representación en las circunscripciones grandes.¹⁹

¹⁶ PRADO VIDAL, C., *El sistema...* cit., p.31.

¹⁷ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., "El sistema electoral..." cit., p.93.

¹⁸ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., "El sistema electoral..." cit., p.95.

¹⁹ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior:

<http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 08 de abril de 2017).

B. Posibles soluciones

Con el fin de evitar una alteración sustancial de la igualdad de voto en las circunscripciones, tendría que haber en todas, y en cada una de ellas, una proporción semejante entre el número de ciudadanos y el número de representantes.²⁰ Para que se diera esta proporcionalidad entre escaños y habitantes habría que suprimir el reparto inicial de escaños.

Pero esto nos crea dos problemas. Por un lado habría que cambiar la Constitución, ya que ésta exige que exista una representación mínima. Y por otro lado existirían varias provincias que solo tendrían un representante, por lo que se convertirían en circunscripciones uninominales y, por definición, mayoritarias. Es decir, lo que ganáramos por un lado en proporcionalidad, lo perderíamos por otro ya que un partido con obtener la mayoría de votos conseguiría ese escaño, mientras el resto de partidos perderían cualquier opción a estar representados en esa circunscripción. Y eso aunque la diferencia de votos entre el primer partido y el segundo fuera mínima.

Otra solución dirigida a solucionar la desigualdad de voto sería reducir el reparto inicial de escaños a uno modificando el artículo 162.2 LOREG. De esta manera se respeta la Constitución y se disminuyen los desequilibrios entre provincias poco pobladas y muy pobladas.²¹ Aunque de esta manera en las provincias que solo tuvieran dos escaños que serían ocho, solo estarían representados los partidos mayoritarios, sin ninguna opción a la entrada de otros partidos.²²

En mi opinión, aunque se cree una desigualdad en el valor de voto, cuanto menor sea el número de escaños en ciertas provincias, estas más se asemejarán a un sistema mayoritario, lo cual nos aleja de la proporcionalidad.

3.3 Tamaño del Congreso

A. Como afecta a la proporcionalidad

La CE en su artículo 68 proclama que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400, dejando a la ley establecer el número concreto entre ambos márgenes.

²⁰ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., "El sistema electoral... cit., p.93.

²¹ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.50.

²² RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.52.

La cifra actual de Diputados del Congreso viene siendo la misma desde los orígenes del sistema electoral español. Cuando se tramitó la modificación legislativa que culminaría en la LOREG, se aportaron enmiendas favorables a la posibilidad de aumentar el tamaño del Congreso, pero el acuerdo parlamentario de los principales grupos determinó que seguir con la cifra legal de 350 diputados (artículo 162.1 LOREG).²³

Como ya se ha observado la combinación del tamaño del Congreso, pequeño, con el alto número de circunscripciones es lo que conduce a la desigualdad y desproporción en el voto.

B. Posibles soluciones

Entre las propuestas de reforma del sistema electoral, que se realizan respetando la Constitución, buena parte de ellas incluyen la elevación del número de diputados a 400. Esto conllevaría que también el número de escaños asignados a cada circunscripción también aumentaría, lo que provocaría una mayor proporcionalidad sobre todo en las circunscripciones pequeñas.

Esta propuesta de reforma junto a la explicada anteriormente, si se aplican las dos, haría por un lado que disminuyeran los desequilibrios en cuanto al valor del voto entre provincias, pero al aumentar los escaños no existiría el problema de convertir a las circunscripciones en uninominales o con solo dos escaños.

Pero hay que añadir que a mayor tamaño del Congreso de los Diputados también mayor coste, lo que no es trivial, y más encontrándonos ante una sociedad que ha sufrido una importante crisis económica y política.²⁴

²³ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., *El sistema electoral... cit.*, p.103.

²⁴ MAGÍN SAN SEGUNDO, J., *El sistema electoral... cit.*, p.102.

III. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En esta sección me voy a centrar en las principales propuestas de reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados que han realizado los diversos partidos políticos en los últimos años. Expondré solo aquellas propuestas que puedan afectar a la proporcionalidad, aumentándola o disminuyéndola, en comparación con el sistema actual.

Concretamente las propuestas que trataré son las Podemos y Ciudadanos ya que, dentro de los principales partidos, son los únicos que tienen propuestas concretas y en cierta medida completas para proceder a un análisis de sus consecuencias. Por lo que respecta al PSOE, en su programa electoral para las elecciones del 2016 incluye la necesidad de “mejorar la proporcionalidad”²⁵, aunque sin añadir ningún tipo de dato más al respecto. El programa del PP para las elecciones del 2016 no hace ninguna mención a la proporcionalidad ni a cambiar elementos esenciales del sistema electoral, solo hace una breve referencia a la necesidad de que el partido con más votos sea el que gobierne²⁶.

En la medida de lo que sea posible realizaré una simulación de cómo quedaría compuesto el Congreso con los sistemas propuestos teniendo en cuenta los votos emitidos para las elecciones de junio de 2016.

En todo caso los resultados de estas simulaciones habrá que tomarlos con cautela, ya que éstas se harán basándonos en los votos emitidos con un sistema electoral determinado. No sabemos si los electores habrían actuado de la misma manera con otro sistema electoral, ya que en ocasiones electores y partidos políticos cambian su estrategia para lograr mayor representación o gobernar en función del tipo de sistema electoral en el que nos encontremos.

1. Podemos

Podemos es un partido político de reciente formación que surgió en 2014, año que ya consiguieron 5 escaños en el parlamento europeo. En las primeras elecciones que se presentaron a nivel nacional en 2015 obtuvieron 69 escaños en coaliciones con otros

²⁵ Programa electoral PSOE para las elecciones de 2016. <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).

²⁶ Programa electoral PP para las elecciones de 2016. <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).

partidos. Para las elecciones del 26J se presentaron en coalición con IU, aparte de las coaliciones con las que ya contaban, obteniendo así 71 escaños.

Podemos defiende que el sistema electoral que se instauró en España es uno de los modelos con fórmula proporcional con menos proporcionalidad de Europa, ya que argumentan que elegir la provincia como circunscripción empujó a todo el sistema hacia la desproporcionalidad.²⁷

1.1. Propuesta contenida en el programa electoral para las elecciones de 2016

A. Descripción de la propuesta

Si acudimos al programa electoral de Podemos para las elecciones de 2016 en su punto 228 encontramos su propuesta relativa al cambio del sistema electoral.

Como ya hemos visto, existen tres principales características que hacen que nuestro sistema electoral actual no sea enteramente proporcional, como es el tamaño de la circunscripción, el reparto de escaños por circunscripción y el tamaño del Congreso. De estos tres aspectos en la propuesta de Podemos se plantea cambiar dos.

En primer lugar, establecen la Comunidad Autónoma como circunscripción en lugar de la provincia. Como hemos visto el tamaño actual de las circunscripciones hace que nuestro sistema no sea proporcional puro, es decir, es algo que hace descender la proporcionalidad, ya que actúa como una barrera. De esta manera Podemos propone hacer las circunscripciones más grandes, para conseguir una mayor proporcionalidad y paliar en cierta manera los efectos de unas circunscripciones tan pequeñas.

En segundo lugar, establece que el reparto de escaños entre las Comunidades Autónomas se hará de manera proporcional a la población, es decir, sin un reparto de escaños iniciales que modifica el valor de un voto dependiendo de donde se encuentre censada la persona que lo emite, haciendo que el voto de los ciudadanos de un territorio valga más que los de otro.

El resto de elementos del sistema electoral no los establece en su propuesta, dejándolo en el aire y estableciendo que llegado el momento se abrirá un debate ciudadano sobre el

²⁷ Bases Políticas de Podemos, 15 de febrero de 2016: http://estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2015/02/15/propuesta_gobierno_cambio.pdf. (Consultado el 15 de abril de 2017).

resto de componentes. Por lo que nada dice sobre el tamaño del Congreso o sobre una posible barrera electoral.

En cuanto a la fórmula electoral solo establece que esta será de la media mayor para garantizar la proporcionalidad del sistema.²⁸ Entre las fórmulas electorales proporcionales encontramos las del resto mayor (Hare o Droop) y las de la media mayor, donde se encuentran la fórmula D'Hondt y la fórmula de Sainte-Laguë. Por lo que de la propuesta deducimos que la formula a utilizar sería D'Hondt o Sainte-Laguë.

B. Simulación con los resultados del 26J

Para poder analizar la proporcionalidad de este sistema electoral que propone Podemos, vamos a calcular como quedarían repartidos los escaños del Congreso de esta manera con los votos emitidos en las últimas elecciones de 2016. El objetivo sería comparar este sistema propuesto con el actual.

En primer lugar tendremos que dividir los 350 escaños entre las 19 Comunidades Autónomas o ciudades autónomas de manera proporcional a la población. Este reparto lo calcularemos como establece el artículo 162 de la LOREG pero ajustándolo a estas nuevas circunstancias, quedando el reparto de escaños por Comunidades de la siguiente manera:

²⁸ Programa electoral de Podemos para las elecciones de 2016: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf>. (Consultado el 16 de abril de 2017).

TABLA 2: Reparto de escaños por CCAA proporcional a la población

Andalucía	63	Aragón	10
Cataluña	57	Asturias, Principado de	8
Madrid, Comunidad de	49	Balears, Illes	8
Comunitat Valenciana	37	Extremadura	8
Galicia	20	Navarra, Comunidad Foral de	5
Castilla y León	18	Cantabria	4
País Vasco	17	Rioja, La	2
Canarias	16	Ceuta	1
Castilla - La Mancha	15	Melilla	1
Murcia, Región de	11		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE²⁹

Existen CCAA que con este reparto realizado de forma proporcional a la población sufren una gran pérdida de escaños en comparación con los que poseen con el sistema actual. La gran perdedora sería Castilla y León, que en la actualidad sumando los escaños que le corresponde a cada provincia se hace con 31 escaños. Sin embargo, al repartirlos por CCAA de manera proporcional, solo obtendría 18, por lo que es una Comunidad Autónoma que pierde de esta manera mucho peso en el Congreso de los Diputados. Las CCAA que ganarían en representación serían Madrid y Cataluña, ya que Madrid pasaría de tener 36 con el sistema actual a 42 con esta propuesta y Cataluña de tener 47 a 57, lo que haría que tuvieran un mayor peso.

Una vez repartidos los escaños entre las Comunidades Autónomas, vamos a transformar los votos emitidos en cada Comunidad en escaños. Para conseguir los votos de un partido en cada Comunidad Autónoma sumaremos los votos obtenidos en sus provincias en las últimas elecciones del 26J. Usaremos la fórmula electoral actual, D'Hondt, al no especificar en su propuesta que fórmula de media mayor usarían.

Para calcular los escaños correspondientes a cada candidatura con la fórmula D'Hondt en cada circunscripción, habrá que realizar una tabla en la que en la primera columna se ordenan de mayor a menor los votos obtenidos por cada partido en dicha circunscripción,

²⁹ Datos de población del Instituto Nacional de Estadística:
<http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>. (Consultado el 19 de abril de 2017).

La proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso: Principales propuestas de reforma de los partidos políticos

en las siguientes columnas se divide ese número de votos por 1,2,3... tantas columnas como escaños pertenecieran a esa circunscripción, los escaños se atribuyen a los partidos que tengan unos cocientes mayores en el cuadro. Para ilustrar un ejemplo, vamos a calcular cómo quedarían distribuidos los escaños pertenecientes a la comunidad autónoma de Cantabria. Como hemos visto en la tabla anterior hay que distribuir cuatro escaños.

TABLA 3: Reparto de escaños CA de Cantabria formula D´Hondt

Cantabria	1	2	3	4
PP	140252	70126	46750	35063
PSOE	79407	39703	26469	19851
U. PODEMOS	59845	29922	19948	14961
C´s	48626	24313	16208	12156

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Por lo que usando la fórmula D´Hondt el PP obtendría 2 escaños por Cantabria, y el PSOE y Unidos Podemos 1.

Si realizamos este mismo proceso con el resto de CCAA y sumamos los escaños totales conseguidos por cada partido, la composición del Congreso sería la siguiente:

TABLA 4: Reparto de escaños en el Congreso con la propuesta del programa electoral de Podemos

	Escaños propuesta	Escaños actuales
PP	122	137
PSOE	81	85
U. PODEMOS	78	71
C's	42	32
ERC.CATSÍ	11	9
CDC	8	8
PNV	5	5
EH Bildu	2	2
CCa-PNC	1	1
TOTALES	350	350

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³⁰

De esta manera el PP y PSOE obtendrían menos escaños que con el sistema actual: 15 escaños menos el PP; y el PSOE 4 menos. Podemos obtendrían 7 escaños más y Ciudadanos 10 más, sería el partido más beneficiado de este cambio en el sistema electoral. ERC ganaría dos escaños y el resto de partidos nacionalistas mantendrían su reparto de escaños tal y como está en el momento actual.

Hemos usado para calcular estos resultados una barrera electoral del 3% por CCAA, aunque calculando estos resultados sin dicha barrera electoral apenas cambia la composición del Congreso. Sin barrera electoral habría un diputado de PACMA que habría conseguido su escaño por Cataluña en detrimento de un escaño de Unidos Podemos, por lo que vemos que la mayoría de las circunscripciones siguen siendo pequeñas como para que les afecte de manera efectiva una barrera electoral del 3%.

³⁰ <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 19 de abril de 2017).

C. Estudio de la proporcionalidad

Vamos medir la proporcionalidad de este sistema mediante el índice Rose, de la misma manera que lo analizamos para el sistema electoral actual en las últimas elecciones. El resultado es el siguiente:

TABLA 5: Índice de Rose propuesta programa electoral Podemos

	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	122	34,86%	1,83%
PSOE	22,63%	81	23,14%	0,48%
U. PODEMOS	21,15%	78	22,29%	1,19%
C's	13,06%	42	12,00%	-1,05%
ERC.CATSÍ	2,63%	11	3,14%	0,51%
CDC	2,01%	8	2,29%	0,28%
PNV	1,19%	5	1,43%	0,23%
EH Bildu	0,77%	2	0,57%	-0,20%
CCa-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
TOTAL		350	100%	4,51%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³¹

Tras realizar este cálculo, observamos que con este sistema propuesto por Podemos, se obtiene una desproporcionalidad del 4,51% o, lo que es lo mismo, una proporcionalidad del 95,49%.

La proporcionalidad que habíamos obtenido con el sistema actual era de 91,70%. Observamos que este sistema es más proporcional, está casi a cuatro puntos porcentuales por encima. Vemos, por tanto, que se mejora la proporcionalidad del sistema electoral.

El principal problema de esta propuesta es que requiere un cambio en la Constitución, ya que se tendría que modificar el artículo 68.2 en su totalidad, y ello exigiría de las mayorías cualificadas de tres quintos señaladas en el art. 167 CE.

³¹ Datos obtenidos de la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 19 de abril de 2017).

Otro problema que se plantea el poder se repartiría de manera más igual entre las cuatro grandes fuerzas políticas, lo que nos llevaría a una más difícil gobernabilidad. Por otra parte, afectaría a las CCAA con una menor densidad de población, se daría un transvase de diputados a las zonas más pobladas, como es principalmente el caso de Castilla y León que con este sistema perdería 13 escaños, un 40% de la representación que tiene actualmente. Por lo que restaríamos representación política a territorios que están en declive tanto demográficamente como económicamente para dárselos a territorios sin problemas poblacionales y con gran poder económico y político.

En mi opinión, para subir tan solo en cuatro puntos porcentuales la proporcionalidad son demasiados los problemas que plantea esta propuesta.

1.2. Propuesta sin necesidad de cambio Constitucional

En la proposición de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución³², el grupo parlamentario de Unidos Podemos presenta también una serie de enmiendas a algún elemento esencial del sistema electoral actual para el Congreso de los diputados.

A. Descripción de la propuesta

El grupo Parlamentario de Unidos Podemos motiva sus enmiendas en que se necesitan cambios profundos en el sistema electoral actual para que nos encontremos ante un sistema que se acerque a una mayor proporcionalidad y que refleje la realidad actual de la sociedad. Expresan que estas enmiendas darían lugar a un sistema electoral más proporcional y más cercano de la máxima de una persona un voto. Se basan en la idea de que las principales causas de la desproporcionalidad que ellos argumentan son la provincia y la ley D'Hondt.

Argumentan que el tamaño de la provincia es una de las mayores causas de la poca proporcionalidad de nuestro sistema, porque establecen que en las provincias en las que

³² Enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-48-3.PDF. (Consultado el 20 de abril de 2017).

solo cuentan con cinco diputados o menos el sistema es claramente mayoritario. Y resulta que éstas, las circunscripciones menores, son más de la mitad.

Lo que proponen respecto a esto y solo cambiando la LOREG sin tener que realizar cambios en la Constitución es el aumento del número de escaños en el Congreso de los Diputados. En este sentido proponen sustituir los 350 actuales por 400, que es el máximo que permite la Constitución. De esta manera algunas provincias aumentarán sus escaños, pudiendo dar lugar a una mayor proporcionalidad en ciertas circunscripciones. Por lo que para ello se tendría que modificar el artículo 162.1 LOREG y también el 162.2 LOREG, ya que el reparto inicial de escaños se mantendrá como en la actualidad, pero el reparto proporcional habrá que realizarlo entre 298 escaños en vez de entre 248 al existir 50 escaños más a repartir.

También achacan la supuesta falta de proporcionalidad de nuestro sistema a nuestra fórmula electoral, D'Hondt, por lo que proponen sustituirá por el método Hare, ya que la consideran más proporcional.

Esta fórmula consiste en dividir los votos válidos emitidos en una circunscripción entre el número de escaños que le corresponden a esa circunscripción. Con ese cociente se obtiene la cifra de votos que se necesita para que una candidatura obtenga un escaño, por lo que a cada una se le asigna tantos escaños como veces tenga ese número de votos. Los escaños que se queden sin repartir se les dará a las candidaturas que presenten restos mayores, es decir, los restos son aquellos votos que no se han podido traducir en escaños por no llegar a la cifra de votos que se necesitaba para conseguir un escaño.

El resto de elementos del sistema electoral para el Congreso se mantienen igual, es decir, la provincia sigue siendo la circunscripción electoral y sigue existiendo un reparto inicial mínimo de dos escaños por provincia, dándole a Ceuta y Melilla un escaño, teniendo una barrera electoral del 3%. Se pretende cambiar el tamaño del Congreso y la fórmula electoral.

B. Simulación con los resultados del 26J

Vamos a calcular de qué manera quedaría repartido el Congreso de los Diputados si se instaurará esta propuesta tal y como se expresa en las enmiendas interpuestas por el grupo parlamentario de Unidos Podemos y obtuviéramos unos resultados idénticos a los de las elecciones de 2016. Así podremos estudiar su proporcionalidad y compararla.

Primero vamos a distribuir los 400 escaños entre las provincias, al igual que establece el artículo 162.2 LOREG. Solo que en vez de repartir 248 escaños de manera proporcional serán 298. Tras realizar los cálculos correspondientes los escaños quedan repartidos de la siguiente forma:

TABLA 6: Reparto de 400 escaños entre las provincias, con un mínimo inicial de dos escaños

Madrid	36	Córdoba	6	Burgos	4
Barcelona	31	Girona	6	Lugo	4
Valencia	16	Gipuzkoa	6	Salamanca	4
Sevilla	12	Almería	6	Araba	4
Alicante	12	Toledo	6	Rioja, La	4
Málaga	11	Badajoz	6	Ourense	4
Murcia	10	Jaén	5	Guadalajara	3
Cádiz	9	Navarra	5	Huesca	3
Bizkaia	8	Cantabria	5	Cuenca	3
Coruña, A	8	Castellón	5	Zamora	3
Balears, Illes	8	Valladolid	5	Palencia	3
Palmas, Las	8	Huelva	5	Ávila	3
Asturias	8	Ciudad Real	5	Segovia	3
S. C. de Tenerife	7	León	4	Teruel	3
Zaragoza	7	Lleida	4	Soria	2
Pontevedra	7	Cáceres	4	Melilla	1
Granada	7	Albacete	4	Ceuta	1
Tarragona	6				

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE³³

A continuación, tal y como establecía la propuesta, vamos a transformar los votos obtenidos por cada candidatura en escaños con la fórmula Hare. Vamos a poner un ejemplo de cómo se realiza esta fórmula con la circunscripción de Zaragoza, que con el reparto de escaños posee ocho:

³³ Datos poblacionales del INE: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>. (Consultado el 20 de abril de 2017).

TABLA 7: Circunscripción de Zaragoza, formula Hare, 8 escaños

Voto Total	517144	Cociente	64141
Voto Nulo	4009		
Voto Válido	513135		
Escaños	8		

	Votos	Escaños (sin resto)	Resto	Resto mayor	Escaños finales
PP	179211	2	50929	1	3
PSOE	125321	1	61180	1	2
U. PODEMOS	104199	1	40058	1	2
C's	86434	1	22293		1
TOTAL		5		3	8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³⁴

De esta manera el PP obtiene tres escaños por Zaragoza, el PSOE y Unidos Podemos 2 y por ultimo Ciudadanos 1. Realizando este proceso con todas las circunscripciones y sumado los resultados obtenemos la siguiente composición del Congreso de los Diputados:

³⁴ <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 23 de abril de 2017).

TABLA 8: Composición del Congreso con las enmiendas de U. Podemos

	Escaños propuesta		Escaños actuales	
PP	138	34,50%	137	39,14%
PSOE	95	23,75%	85	24,29%
U. PODEMOS	87	21,75%	71	20,29%
C's	50	12,50%	32	9,14%
ERC.CATSÍ	10	2,50%	9	2,57%
CDC	9	2,25%	8	2,29%
PNV	6	1,50%	5	1,43%
EH Bildu	3	0,75%	2	0,57%
CCa-PNC	2	0,50%	1	0,29%
Total	400	100%	350	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³⁵

Observamos como todos los partidos políticos aumentan sus escaños con esta propuesta, ya que al aumentar el número de escaños en 50 aumentan los escaños de cada partido, pero no entra ningún partido nuevo al Congreso. Para ver como varia el peso de los partidos políticos dentro del Congreso de los diputados tendremos que atender a los porcentajes, ya que no podemos en este caso comparar los escaños ya que todos aumentan su posesión. En este caso el PP sería el que perdería más peso en el Congreso, PSOE perdería también algo de peso, en contraposición de Unidos Podemos que ganaría algo y Ciudadanos que sería otra vez el más beneficiado del cambio de los elementos del sistema electoral.

C. Análisis de la proporcionalidad

Analicemos la proporcionalidad de esta propuesta con el mismo incide que hemos analizado las anteriores:

³⁵ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 20 de abril de 2017).

TABLA 9: Índice de Rose enmiendas U. Podemos

	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	138	34,50%	1,49%
PSOE	22,63%	95	23,75%	1,12%
U. PODEMOS	21,15%	87	21,75%	0,60%
C's	13,06%	50	12,50%	-0,56%
ERC.CATSÍ	2,63%	10	2,50%	-0,13%
CDC	2,01%	9	2,25%	0,24%
PNV	1,19%	6	1,50%	0,31%
EH Bildu	0,77%	3	0,75%	-0,02%
CCa-PNC	0,33%	2	0,50%	0,17%
TOTAL		400	100%	3,93%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior³⁶

Esta propuesta arroja una proporcionalidad del 96,07%, parecida a la proporcionalidad de la propuesta anteriormente analizada también de Podemos. Y mayor que la de nuestro sistema actual en más de 4 puntos porcentuales.

En esta propuesta se aúnan dos de las clásicas propuestas de reforma de nuestro sistema electoral: por un lado el aumento de escaños en el Congreso de los Diputados; y por otro, el cambio de fórmula electoral a una más proporcional. Vamos a analizar cuál de los dos cambios influye más en el aumento de la proporcionalidad.

Si aumentáramos el Congreso a 400 escaños manteniendo la fórmula electoral con D'Hondt, obtendríamos una proporcionalidad del 91,72%, en comparación con la proporcionalidad que arroja el sistema actual que es de 91,70% el aumento es ínfimo, por lo que un aumento en 50 escaños en nuestro Congreso no ayudaría a mejorar la proporcionalidad.

Para que un aumento de escaños mejorará la proporcionalidad este tendría que ser superior, lo que entraría en contradicción con nuestra Constitución. Este aumento de los escaños no repercute en las circunscripciones más pequeñas, ya que solo aumentan sus

³⁶ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 20 de abril de 2017).

escaños las circunscripciones más grandes, quedándose 14 de las provincias que tenían 3 y 4 escaños igual. Estas provincias tan pequeñas son las que afectan de una manera más grande a nuestra proporcionalidad, y este problema aumentando a 400 escaños el Congreso no se está paliando, al acrecentar de escaños las provincias que, por así decirlo, por el tamaño que ya poseían no “lo necesitan”.

En cambio, si mantuviéramos todo los elementos del sistema igual y solo modificáramos la fórmula electoral y la sustituyéramos por Hare, obtendríamos una proporcionalidad del 95,27%. Por lo que el aumento de proporcionalidad que supone esta propuesta respecto al sistema actual es por el cambio de fórmula electoral y no por la elevación de escaños de 350 a 400. Con el cambio de fórmula electoral se consigue ese aumento de proporcionalidad que busca el grupo parlamentario Unidos Podemos, y no es necesario el aumento de escaños, que aparte del incremento de presupuesto que supondría, éste podría ser malinterpretado por la sociedad española, ante los ajustes que ha venido sufriendo la mayoría como consecuencia de la crisis de 2008.

El grupo parlamentario Unidos Podemos defienden que las modificaciones que se proponen en esta enmienda darían lugar a un sistema electoral más proporcional y más cercano de la máxima de una persona un voto. Como vemos, sí que es verdad que el sistema es más proporcional, hace disminuir la fuerza de en Congreso de PP, PSOE y de los grupos nacionalistas más importantes, aumentando la fuerza de Podemos y de Ciudadanos, aumentando los problemas de gobernabilidad, como ya hemos apuntado en otras ocasiones. Pero esta propuesta no hace que sea más cercana la máxima de una persona un voto ya que los desequilibrios entre provincias más pobladas y menos pobladas se siguen dando al no haberse variado el mínimo de escaños iniciales.

2. Ciudadanos

Ciudadanos es un partido fundado en Barcelona en 2006, año que se presentaron a las primeras elecciones autonómicas en Cataluña. En 2015 consiguieron entrar en el Congreso de los Diputados por primera vez como cuarta fuerza política. Tras las elecciones del 20D, obtuvieron 40 escaños. En la actualidad, después de las elecciones del 26J, cuentan con 32 diputados en el Congreso.

En su programa electoral Ciudadanos expresa que buscan reforzar al Congreso de los Diputados mejorando la proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos por cada

partido, reduciendo las desigualdades territoriales. Su mayor queja es hacia el peso que tienen siempre los partidos nacionalistas, que según este partido, usan ese peso para condicionar los gobiernos que ha tenido España.³⁷

2.1. Propuesta reforma electoral enunciada en 2009

Ciudadanos desde su fundación siempre ha sido un acérrimo defensor de una reforma del sistema electoral. Pero antes de decantarse por un sistema parecido al alemán, Ciudadanos proponía para conseguir un sistema de reparto más proporcional un aumento del número de escaños a 400.

A. Descripción de la propuesta

En primer lugar, proponen que el mínimo de escaños que se reparte inicialmente entre las provincias en vez de ser de dos como es en la actualidad pase a ser solo uno, de esta manera no hay que cambiar la Constitución, ya que ésta solo exige una representación mínima inicial a cada circunscripción, por lo que se puede reducir a uno solo cambiando la LOREG. De esta manera se reducen las diferencias del valor del voto de un elector dependiendo del territorio en que este censado.

Ese aumento de escaños a 400 se hace de la siguiente forma: los 350 primeros se elegirán mediante circunscripción provincial, asignándole a cada provincia un escaño inicial; el resto se reparte de manera proporcional a la población y traduciéndose los votos en escaños mediante el sistema D'Hondt. Por lo que esos 350 primeros escaños se repartirán de la misma manera que se hace con el sistema actual, solo con la diferencia de que las provincias cambiaran en su reparto de escaños al cambian la representación mínima a uno.

Los 50 escaños restantes se repartirán mediante una circunscripción única, escogidos teniendo en cuenta la agrupación de restos, aquellos votos no convertidos en escaños, de cada partido en las distintas provincias. De esta manera se reduce el efecto que produce en la proporcionalidad el pequeño tamaño de las circunscripciones.

Dentro de la propuesta no se especifica de qué modo se van a agrupar y contabilizar esos restos, ya que como hemos explicado anteriormente, mediante la fórmula D'Hondt no

³⁷ Documento de posicionamiento político de Ciudadanos 2009: <https://www.ciudadanos-cs.org/static/pdf/manifiestos/PROPUESTA-REFORMA-ELECTORAL.pdf>. (Consultado el 25 de abril de 2017).

quedan restos como tal, por lo que podría dar lugar a controversias cómo calcular esos restos³⁸

B. Simulación con los resultados del 26J

Vamos a distribuir los primeros 350 escaños entre las diversas circunscripciones provinciales, manteniendo un reparto inicial mínimo de un escaño y los 298 restantes proporcionales a la población, quedando repartidos de la siguiente manera:

TABALA 10: Reparto de escaños por provincias, uno escaño inicial

Madrid	42	Córdoba	6	Álava	3
Barcelona	37	Gipuzkoa	6	Burgos	3
Valencia	17	Girona	6	Guadalajara	3
Sevilla	14	Tarragona	6	Lugo	3
Alicante	13	Badajoz	5	Ourense	3
Málaga	12	Cantabria	5	Rioja, La	3
Murcia	10	Castellón	5	Salamanca	3
Cádiz	9	Jaén	5	Ávila	2
Asturias	8	Navarra	5	Cuenca	2
Balears, Illes	8	Toledo	5	Huesca	2
Bizkaia	8	Albacete	4	Palencia	2
Coruña, A	8	Cáceres	4	Segovia	2
Palmas, Las	8	Ciudad Real	4	Soria	2
S. C. de Tenerife	8	Huelva	4	Teruel	2
Granada	7	León	4	Zamora	2
Pontevedra	7	Lleida	4	Ceuta	1
Zaragoza	7	Valladolid	4	Melilla	1
Almería	6				

Fuente: propia a partir de los datos poblaciones del INE³⁹

³⁸ Documento de posicionamiento político de Ciudadanos 2009: <https://www.ciudadanos-cs.org/static/pdf/manifiestos/PROPUESTA-REFORMA-ELECTORAL.pdf>. (Consultado el 25 de abril de 2017).

³⁹ Datos poblacionales del INE: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>. (Consultado el 26 de abril de 2017).

Para transformar votos en escaños en cada circunscripción vamos a usar D'Hondt. Luego contabilizaremos los votos que no se consiguen transformar en escaños y por tanto se consideran restos. Como ya hemos indicado Ciudadanos no establece de qué manera se van a contabilizar esos votos sobrantes. Para calcularlos vamos a hacerlo de la manera que propone el informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 cuando habla de una propuesta de reforma parecida a la que proponía Ciudadanos. Vamos a tomar de ejemplo la circunscripción de León, con 4 escaños.

TABLA 11: Formula D'Hondt circunscripción de León

LEÓN	1	2	3	4
PP	112723	56361	37574	28180
PSOE	73681	36840	24560	18420
U. PODEMOS	49484	24742	16494	12371
C's	35870	17935	11956	8967

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior⁴⁰

Usando la formula D'Hondt el PP obtiene 2 escaños y PSOE 1 al igual que Unidos Podemos. Para calcular los restos, primero hay que obtener el cociente entre el número de votos válidos emitidos y el total de escaños pertenecientes a la circunscripción. En este caso los votos válidos son 280858 y el número de escaños 8, por lo que el cociente o -lo que es lo mismo- lo que cuesta un escaño en esta circunscripción son 70214 votos. El PP se encuentra sobrerrepresentado en esta circunscripción por lo que el resto será 0, el PSOE se encuentra infrarrepresentado, ya que ha obtenido 73681 votos y para obtener el escaño que ha conseguido necesitaba 70214, por lo que los 3467 votos sobrantes se consideraran resto, Unidos Podemos en esta circunscripción también esta sobrerrepresentado por lo que su resto será 0 y por ultimo Ciudadanos al no haber obtenido ningún escaño, todos los votos se considerarían resto.

Aplicando la formula D'Hondt a todas las circunscripciones, se sumarán los escaños obtenidos para cada candidatura, de esta manera obtendremos los 350 primeros escaños que componen el Congreso. Los 50 escaños restantes se alcanzarán sumando los restos

⁴⁰ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 25 de abril de 2017).

que los partidos han obtenido en todas las circunscripciones, calculados de la manera antes expuesta y posteriormente usando D'Hondt para calcular los escaños pertenecientes a esos restos. Quedando un Congreso constituido de la siguiente forma:

TABLA 12: Composición Congreso propuesta Ciudadanos

	Escaños antes del cálculo de los restos		Escaños propuesta		Escaños actuales	
PP	135	38,57%	137	34,25%	137	39,14%
PSOE	87	24,86%	93	23,25%	85	24,29%
U. PODEMOS	67	19,14%	85	21,25%	71	20,29%
C's	34	9,71%	57	14,25%	32	9,14%
ERC.CATSÍ	10	2,86%	10	2,50%	9	2,57%
CDC	9	2,57%	9	2,25%	8	2,29%
PNV	5	1,43%	5	1,25%	5	1,43%
EH Bildu	2	0,57%	3	0,75%	2	0,57%
CCa-PNC	1	0,29%	1	0,25%	1	0,29%
TOTAL	350	100%	400	100%	350	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior⁴¹

La primera columna refleja cómo quedaría compuesto el Congreso de los Diputados si el mínimo inicial de escaños por provincia fuera de uno sin contabilizar los restos. La tercera columna muestra el reparto de escaños entre las candidaturas si además de un escaño inicial por provincia, luego contabilizamos los restos de cada partido y usamos la fórmula D'Hondt en una circunscripción nacional para traducir esos restos en escaños.

Al igual que lo que hemos observado en otras propuestas el PP perdería peso en el Congreso, el cual ganaría Ciudadanos, sin variar en exceso el resto de la composición del parlamento.

C. Análisis de la Proporcionalidad

⁴¹ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 29 de abril de 2017).

TABLA 13: Índice de Rose propuesta Ciudadanos

	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	137	34,25%	1,24%
PSOE	22,63%	93	23,25%	0,62%
U. PODEMOS	21,15%	85	21,25%	0,10%
C's	13,06%	57	14,25%	1,19%
ERC.CATSI	2,63%	10	2,50%	-0,13%
CDC	2,01%	9	2,25%	0,24%
PNV	1,19%	5	1,25%	0,06%
EH Bildu	0,77%	3	0,75%	-0,02%
Cca-PNC	0,33%	1	0,25%	-0,08%
TOTAL		400	100%	3,45%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Vemos cómo esta propuesta arroja una proporcionalidad del 96,55%, lo que es una proporcionalidad elevada.

Vemos también que esta propuesta cambia dos elementos del sistema electoral actual para conseguir una mayor proporcionalidad. Lo analizaremos por separado, para ver cuál de las dos reformas afecta más a ese cambio en la proporcionalidad del sistema.

Solo cambiando el reparto inicial de escaños de dos a uno obtenemos una proporcionalidad del 91,18%. Por tanto esta medida no es útil para mejorar la proporcionalidad, ya que la mantiene igual que con la ley electoral actual. Disminuirían en cierta medida los desequilibrios del valor de voto entre las provincias, pero -como ya hemos apuntado- por un lado existirían muchas provincias con dos escaños, lo que las haría estar prácticamente en un sistema mayoritario y por otro lado las provincias que ya de por si tienen poco peso político y económico aún se les daría menos poder.

Manteniendo los escaños iniciales por provincia en dos y cambiando solo el aumento de escaños a 400 y repartiendo los 50 de más en circunscripción única, obtenemos una proporcionalidad de 96,33%. Por lo que dentro de la reforma propuesta este cambio en el sistema electoral es el que provoca que aumente la proporcionalidad.

El principal problema de esta propuesta son las dudas de constitucionalidad al crear una especie de circunscripción única para el reparto de los 50 escaños de más.

Por otro lado también me parece un método injusto, ya que solo se tienen en cuenta los restos de las candidaturas cuando los partidos se encuentran infrarrepresentados en las circunscripciones pero no se tiene en cuenta cuando resultan sobrerrepresentados. Es decir, podría restárseles a los restos finales de cada partido aquel número de votos por el que se encuentran sobrerrepresentados. La propuesta de Ciudadanos beneficia a partidos que en algunas circunscripciones se encuentran muy infrarrepresentados, pero en la mayoría están sobrerrepresentados constantemente.

2.2 Propuesta reforma electoral enunciada en 2015

En noviembre de 2015 Ciudadanos propuso un nuevo modelo electoral para el Congreso de los Diputados inspirado en el modelo alemán. Con este sistema se busca una alta proporcionalidad, la gobernabilidad imponiendo una barrera electoral y una mayor representatividad al poder elegir directamente a la mitad de los candidatos. Esta propuesta se encuentra en el programa electoral de Ciudadanos para las elecciones de 2015⁴². Nos vamos a centrar en este programa electoral y no en el del 2016 ya que, en este último, la propuesta de reforma del sistema electoral pierde concreción, señalando solo la necesidad de “una nueva ley electoral para que el voto de todos los españoles valga lo mismo” o “un reparto equilibrado del censo electoral para evitar la sobrerrepresentación de circunscripciones”⁴³.

A. Descripción de la propuesta

La propuesta de Ciudadanos aboga por que el elector a la hora de votar disponga de dos votos: el primero dirigido a favor de un representante dentro de un distrito uninominal; el otro a favor de un partido político en una circunscripción nacional.

Con el primero de los votos elegirá a un representante individual en su circunscripción, que será uninominal, por lo que con una mayoría simple uno de los representantes se hará con el escaño de esa circunscripción. La mitad de los escaños, es decir, 175 se

⁴² Programa electoral Ciudadanos para las elecciones de 2015: <http://www.lne.es/elementosWeb/especiales/2015/874/vye/File/ciudadanos.pdf>. (Consultado el 16 de mayo de 2017).

⁴³ Programa electoral de Ciudadanos para las elecciones de 2016: <http://s.libertaddigital.com/doc/programa-electoral-de-ciudadanos-para-las-elecciones-del-26-de-junio-de-2016-41913426.pdf>. (Consultado el 16 de mayo de 2017).

elegirán de esta manera, por lo que España tendría que estar dividida en 175 circunscripciones uninominales. Un distrito uninominal correspondería a unos 230.000 habitantes. Ciudadanos exige en su propuesta que estas circunscripciones no pueden ser superiores a la provincia.

El segundo de los votos irá a parar a uno de los partidos políticos que se presenten a nivel nacional, por los que los 175 escaños restantes se asignaran a las listas presentadas por los partidos. Este segundo voto sirve para determinar la representación total de los partidos políticos⁴⁴. Pero para que un partido tenga derecho a recibir escaños por estos segundos votos debe recibir al menos el 3% a nivel nacional. Esta es una de las diferencias importantes de la propuesta de Ciudadanos con el sistema alemán, ya que este último exige un 5%, porcentaje que dejaría fuera de la representación a muchos partidos minoritarios. Según el sistema alemán la única manera de evitar esa barrera del 5% es que los partidos hayan obtenido tres escaños en circunscripciones uninominales. Sin embargo, la propuesta de Ciudadanos no incluye la posibilidad de superar por otros medios la barrera del 3%.

Para asignar los escaños, primero se realiza el escrutinio de los primeros votos, y así se determina la asignación de los 175 escaños por mayoría simple. A continuación se reparten los 350 escaños del congreso en proporción a los segundos votos.

En este punto en la propuesta de Ciudadanos no se especifica qué método usar para la transformación de esos segundos votos en escaños, así que no se sabe si su propuesta dejaría la ley D'Hondt como en la actualidad o se optaría por el método Sainte-Laguë que es el usado en Alemania. Aunque al hablar de votos totales a nivel nacional la elección de uno u otro poca repercusión tendría en los resultados finales.

Al distribuir los 350 escaños en proporción a los segundos votos, se les asignarán a cada partido los correspondientes a sus votos, pero habrá que descontarle a cada uno los ya asignados por mayoría simple del recuento de los primeros votos. Por ejemplo si un partido ha obtenido 70 escaños de los 350 en proporción a sus segundos votos y ya tenía 20 escaños por haber vencido en 20 circunscripciones uninominales, se le deberán restar

⁴⁴ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.173.

a los 70 obtenidos y recibir 50 escaños de sus listas de partido para mantener la proporcionalidad.

El problema llega cuando un partido en el reparto proporcional de los segundos votos obtiene menos escaños de los que ya había obtenido con los primeros votos en las circunscripciones uninominales. En este caso no se les da ningún escaño más pero tampoco se le quita por lo que habrá que crear escaños adicionales, para respetar los escaños directos y no tener que perjudicar a otros partidos, por lo que el total de escaños se aumenta durante esa legislatura⁴⁵. Ciudadanos mantiene en su propuesta este método para los escaños excedentes, que es la que se usaba en Alemania hasta 2013. En este año se cambió la ley electoral en cuanto a estos escaños, porque puede producir que un partido con menos votos que otro logre la mayoría parlamentaria⁴⁶. El TC Alemán lo considera una “desviación de la voluntad popular”. La solución ha sido que esos escaños excedentes no recaigan solo en un partido, sino que se sumen a los iniciales y se vuelvan a repartir proporcionalmente.

B. Ventajas e inconvenientes

Los aspectos más positivos del sistema propuesto por Ciudadanos son:

1. La mayor defensa que hace Ciudadanos de este sistema es la representatividad. Sobre todo con el primer voto en circunscripciones uninominales se genera un mayor sentimiento de representatividad, produciéndose la cercanía entre electos y electores. Por lo que los diputados elegidos en las circunscripciones uninominales tienen una mayor responsabilidad y compromiso ante los ciudadanos, ya que estos no dependen solo de la dirección de los partidos.⁴⁷
2. En relación con lo anterior, los candidatos compiten en una circunscripción directamente con sus contrincantes, ya no solo se basa la elección en las ideas del partido, sino en las ideas personales de cada candidato, su trayectoria y su capacidad.

⁴⁵ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.174.

⁴⁶ PRADO VIDAL, C., *El sistema...* cit, p. 67.

⁴⁷ Declaraciones de Albert Rivera:

http://politica.elpais.com/politica/2015/11/06/actualidad/1446826988_347896.html. (Consultado el 04 de mayo del 2017).

3. Estamos ante un sistema con una alta proporcionalidad. Si nos vamos a los resultados alemanes, en las 6 últimas elecciones la media de la proporcionalidad se acerca al 95%, incluyendo también aquellos votos que no logran representación⁴⁸.

4. Dificultad de conseguir mayorías absolutas. Ningún partido obtiene esta mayoría sin obtener la misma mayoría en los votos. Esto en Alemania se considera como un punto positivo, pero el panorama de Alemania es muy distinto al español, ya que el parlamento alemán funciona fundamentalmente mediante coaliciones de partidos, la mayoría de los gobiernos son de coalición. En España parece mucho más difícil conseguir coaliciones tan sólidas. Se ve como a lo largo de los años los partidos han sido incapaces de realizar acuerdos en temas trascendentales, lo que provocaría un problema de gobernabilidad.

5. Estabilidad y gobernabilidad, al establecer una barrera electoral del 3%, que impide la entrada a partidos minoritarios y la excesiva atomización del Congreso. Aunque esto también trae sus inconvenientes como ahora expondremos.

Los aspectos negativos más trascendentales son:

1. Posibilidad de manipular el doble voto. Un candidato de un partido con mucha posibilidad de salir elegido, puede optar por presentarse de manera independiente, sabiendo que los electores del partido al que pertenecía le seguirán votando, pero luego ese escaño no se descontará de los escaños conseguidos por el partido al presentarse como independiente⁴⁹.

2. Efectos tanto para votantes como para partidos. Los electores con el primer voto no lo usarían para elegir a partidos minoritarios, ya que para estos será muy complicado conseguir representantes en un distrito uninominal y además los propios partidos, conscientes de esto, solo harán campaña para conseguir esos segundos votos y superar la barrera electoral.

3. El tamaño variable del Congreso. Podría ser un inconveniente que en cada legislatura hubiera un número diferente de escaños al sumar los escaños excedentes. La práctica alemana ha dejado observar que en alguna ocasión el parlamento ha tenido 71 escaños más de los iniciales. Como ya habíamos comentado un Congreso de los Diputados más

⁴⁸ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.175.

⁴⁹ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.176.

grande requeriría un mayor coste y el problema de que la Constitución impone que existan como máximo 400 escaños en el Congreso⁵⁰.

4. La barrera del 3% dejaría sin representación a muchos partidos que reciben un gran número de votos, pero no llegan a superar esa barrera. En España esa barrera dejaría sin escaños principalmente a los partidos nacionalistas que tradicionalmente han estado en nuestro Congreso. Con los datos de las elecciones de 2016 ni ERC con un 2,63% de los votos, ni CDC con un 2,01%, ni PNV con un 1,20% de ellos, conseguirían entrar en el Congreso. Les obligaría a formar coaliciones, como sucede en las elecciones europeas. Esta barrera daría lugar a una mayor desproporcionalidad de estos partidos mediano-pequeños superiores a las producidas en el sistema electoral actual. Esto no sucede en Alemania ya que no tiene una estructura de partidos autonómicos similar a la de España. Y se repetiría el problema que existe en España de que partidos que a nivel nacional son minoritarios seguirían sin representación al establecerse una barrera que muchos de ellos no superarían.

5. Los distritos para la elección uninominal. Habría que formar 175 distritos con una población parecida en cada uno, lo que surge muchos problemas a la hora de confeccionar este sistema. Hay que tener en cuenta que la forma de distribución de dichos distritos afectaría a los resultados electorales y su diseño sería de enorme complejidad. Donde limitar cada uno, ya que los partidos políticos nunca se podrían de acuerdo en este tema, ya que a algunos les convendría establecerlos de una manera para sus intereses electorales y otros de otra manera completamente distinta. Además, si se pudieran llegar a confeccionar, habría que volverlos a cambiar cuando se producen cambios poblacionales para que todos tengan un tamaño poblacional similar.

6. Ciudadanos en su propuesta expone que las circunscripciones uninominales no podrán ser de ámbito superior a la provincia. Para que existan 175 circunscripciones y estas sean de similar tamaño, cada distrito corresponderá a unos 230.000 habitantes, que las provincias menos pobladas no alcanzan y no serían suficientes para formarse una circunscripción electoral. Es el caso de Soria con 90.000 habitantes.

⁵⁰ RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral...* cit., p.179.

C. Análisis de la proporcionalidad

Basándome principalmente en el estudio de la proporcionalidad de este sistema, en mi opinión es un buen sistema que garantiza una alta proporcionalidad. No obstante, la proporcionalidad del sistema actual, que se sitúa en casi el 92%, no se vería mejorada más que en tres puntos. De hecho en Alemania una fórmula similar a la que propone Ciudadanos alcanza en muchas de las elecciones unas cifras próximas al 95% de proporcionalidad⁵¹. No obstante, en un país como España, con fuertes nacionalismos, sería un problema el dejar fuera de la representación a partidos que representan dichas alternativas.

Todo ello sin hablar de todos los problemas que conllevaría la aplicación de este modelo electoral, la distribución de las circunscripciones uninominales, la variabilidad del Congreso en cada legislatura y tener que cambiar la Constitución para establecer una circunscripción nacional.

⁵¹ La imposibilidad de poder calcular la proporcionalidad de un sistema como el que propone Ciudadanos con los resultados de las elecciones del 26J, al ser un sistema que varía tanto las circunstancias actuales hace que podamos compararlo con la proporcionalidad que se consigue en Alemania en un sistema parecido.

IV. CONCLUSIONES

El Sistema electoral español para el Congreso de los Diputados ha recibido constantes críticas, siendo una de las principales la de la falta de proporcionalidad. Sin embargo, tal y como hemos podido comprobar, la primera conclusión a la que podríamos llegar es que, siendo que la proporcionalidad de nuestro sistema actual, según el índice de Rose y los últimos resultados electorales, es de 91,70%, en absoluto puede afirmarse sin matización que uno de los principales problemas de nuestro sistema electoral sea la desproporcionalidad.

En segundo lugar, podríamos destacar que, tras analizar las consecuencias prácticas que tendrían las propuestas de reforma de Ciudadanos y Podemos, el aumento de esa proporcionalidad no es tan grande como cabría esperar.

La propuesta de cambio de sistema electoral que Podemos recoge en su programa electoral de 2016, que básicamente se basa en crear circunscripciones autonómicas y repartir los escaños entre las diversas circunscripciones de forma proporcional, arroja una proporcionalidad del 95,49%. Es decir, no llegan a cuatro los puntos porcentuales de diferencia, con la necesidad de una reforma constitucional y con el resultado de unos mayores problemas de gobernabilidad y de menor representación política de territorios en declive.

Por otra parte, la propuesta de Podemos ante el Congreso de los Diputados en octubre de 2016 supone un aumento de la proporcionalidad en algo más de cuatro puntos porcentuales (96,07%), aumentando el tamaño del Congreso a 400 diputados y aplicando la fórmula Hare. Las consecuencias tampoco están exentas de polémica: por una parte, mayores problemas de gobernabilidad; por otra parte, el aumento de presupuesto que supone el mayor número de diputados.

La propuesta que mantuvo Ciudadanos hasta que en 2015 propusieron el sistema alemán, reducía el número mínimo de escaños por provincia a uno y contabilizaba los restos en una circunscripción única. La proporcionalidad de esta propuesta es de 96,55% (casi cinco puntos porcentuales por encima de la actual), pero nos genera problemas constitucionales y técnicos a la hora de contabilizar los restos, creando un sistema muy complejo.

El sistema alemán que Ciudadanos ha defendido en estos últimos años en Alemania ha alcanzado una proporcionalidad del 95%. No obstante, el principal problema de aplicar este sistema en España es que dejaría fuera a los partidos nacionalistas, con las tensiones que ello generaría y sin olvidar todos los problemas de implantación que supondría este modelo en aspectos como la delimitación de las nuevas circunscripciones.

Las propuestas analizadas efectivamente aumentan la proporcionalidad, pero otros objetivos del sistema electoral pueden verse perjudicados. En mi opinión, el sistema actual español goza de un notable equilibrio, ya que mantiene la proporcionalidad en índices elevados, la gobernabilidad es aceptable al garantizar un Congreso poco atomizado, tiene en cuenta las minorías al no tener barrera electoral a nivel nacional y, por último, integra a los nacionalismos. Además habría que añadir que el sistema es bastante sencillo de aplicar, sin elementos excesivamente complejos como los que se aplican, por ejemplo, en el modelo alemán. No hay que olvidar tampoco la dificultad de cualquier reforma en el sistema electoral, no sólo por las mayorías cualificadas exigidas tanto para una reforma constitucional como para una reforma de la ley orgánica, sino también por los intereses que los propios partidos tienen en la misma. En cualquier caso, y aunque la reforma a corto plazo no sea viable, el debate continuará.

BIBLIOGRAFIA

1. Bibliografía básica

- MAGÍN SAN SEGUNDO, J., *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch editor, 2016.
- MONTERO, J.M, Y RIERA, P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, UAM, núm. 13, 2002.
- PRADO VIDAL, C., *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, colección Ciencia Política de Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- RAMIREZ GONZALEZ, V., *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados*, eug, Granada, 2013.

2. Recursos de internet

- “Así quedaría el Congreso con una ley electoral de circunscripción única”, El Diario.es, 27 de junio de 2016. En línea: http://www.eldiario.es/politica/GRAFICO-quedaria-Congreso-electoral-circunscripcion_0_530897687.html. (Consultado el 07 de abril del 2017).
- “Ciudadanos propone votar por separado a diputados y partidos”, El País, 7 de noviembre de 2015. En línea: http://politica.elpais.com/politica/2015/11/06/actualidad/1446826988_347896.html. (Consultado el 04 de mayo de 2017).
- Bases Políticas de Podemos, 15 de febrero de 2016. En línea: http://estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2015/02/15/propuesta_gobierno_cambio.pdf. (Consultado el 15 de abril de 2017).
- Datos poblacionales del INE. En línea: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>. (Consultado el 20 de abril de 2017).
- Documento de posicionamiento político de Ciudadanos 2009. En línea: <https://www.ciudadanos-cs.org/statico/pdf/manifiestos/PROPUESTA-REFORMA-ELECTORAL.pdf>. (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de

convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución. En línea: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-48-3.PDF. (Consultado el 20 de abril de 2017).

- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del electoral general de 24 de febrero de 2009. En línea: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>. (Consultado el 07 de abril de 2017)
- Programa electoral Ciudadanos para las elecciones de 2015. En línea: <http://www.lne.es/elementosWeb/especiales/2015/874/vye/File/ciudadanos.pdf>. (Consultado el 16 de mayo de 2017).
- Programa electoral de Ciudadanos para las elecciones de 2016. En línea: <http://s.libertaddigital.com/doc/programa-electoral-de-ciudadanos-para-las-elecciones-del-26-de-junio-de-2016-41913426.pdf>. (Consultado el 16 de mayo de 2017).
- Programa electoral de Podemos para las elecciones de 2016. En línea: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf>. (Consultado el 16 de abril de 2017).
- Programa electoral PP para las elecciones de 2016. En línea: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).
- Programa electoral PSOE para las elecciones de 2016. En línea: <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).
- Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4280. (Consultado el 06 de abril de 2017).
- Resultados elecciones 2016 consultados en la web del Ministerio del Interior. En línea: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.htm> 1. (Consultado el 29 de abril de 2017).

ANEXOS

Anexo 1

La proporcionalidad medida según el índice de Rose para las elecciones de 2011:⁵²

Elecciones 2011	Porcentaje de votos	Escaños	Porcentaje de escaños	Diferencia entre porcentajes
PP	44,63%	186	53,14%	8,51%
PSOE	28,76%	110	31,43%	2,67%
CiU	4,17%	16	4,57%	0,40%
UI	6,92%	11	3,14%	-3,78%
AMAIUR	1,37%	7	2,00%	0,63%
UPyD	4,70%	5	1,43%	-3,27%
PNV	1,33%	5	1,43%	0,10%
ERC	1,06%	3	0,86%	-0,20%
BNG	0,76%	2	0,57%	-0,19%
CC-NC-PNC	0,59%	2	0,57%	-0,02%
COMPROMI	0,51%	1	0,29%	-0,22%
FAC	0,41%	1	0,29%	-0,12%
GBAI	0,17%	1	0,29%	0,12%
TOTAL		350	100%	12,43%

Anexo 2

La proporcionalidad medida según el índice de Rose para las elecciones de 2011:⁵³

⁵² Datos consultados en la web del Ministerio del Interior:

<http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 07 de abril de 2017).

⁵³ Datos consultados en la web del Ministerio del Interior:

<http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 7 de abril de 2017).

La proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso: Principales propuestas de reforma de los partidos políticos

Elecciones 2015	Porcentaje de votos	Escaños	Porcentaje de escaños	Diferencia entre porcentajes
PP	28,72%	123	35,14%	6,42%
PSOE	22,01%	90	25,71%	3,70%
PODEMOS	20,66%	69	19,71%	-0,95%
C's	13,93%	40	11,43%	-2,50%
ERC.CATSÍ	2,39%	9	2,57%	0,18%
DL	2,25%	8	2,29%	0,04%
PNV	1,20%	6	1,71%	0,51%
UNIDAD POPULAR	3,67%	2	0,57%	-3,10%
EH Bildu	0,87%	2	0,57%	-0,30%
Cca-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
TOTAL		350	100%	10,86%

Anexo 3

La distribución y número de diputados para las elecciones de 2016 quedaron fijados de la siguiente manera:⁵⁴

Circunscripción	Diputados	Mapa
Madrid	36	
Barcelona	31	
Valencia ⁽⁺¹⁾	16	
Alicante y Sevilla	12	
Málaga	11	
Murcia	10	
Cádiz	9	
Asturias, Baleares, La Coruña, Las Palmas y Vizcaya	8	
Granada, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza	7	
Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Tarragona y Toledo	6	
Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, Jaén, Navarra y Valladolid	5	
Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, León ⁽⁻¹⁾ , Lérida, Lugo, Orense, La Rioja y Salamanca	4	
Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel y Zamora	3	
Soria	2	
Ceuta y Melilla	1	

⁵⁴ Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4280. (Consultado el 06 de abril de 2017).

Anexo 4

Distribución de escaños si la circunscripción fuera única:⁵⁵

	Resultado 2016	Resultado con una única circunscripción	Diferencia
PP	137	120	-17,0
PSOE	85	82	-3,0
PODEMOS-IU-EQUO	45	48	3,0
C's	32	47	15,0
ECP	12	12	0,0
PODEMOS-COMPROMÍS-EU..	9	9	0,0
ERC-CATSI	9	9	0,0
CDC	8	7	-1,0
PODEMOS-EN MAREA-ANO..	5	5	0,0
EAJ-PNV	5	4	-1,0
PACMA		4	4,0
EH Bildu	2	2	0,0
CCa-PNC	1	1	0,0

⁵⁵ “Así quedaría el Congreso con una ley electoral de circunscripción única”, *ElDiario.es*, 27 de junio de 2016: http://www.eldiario.es/politica/GRAFICO-que-daria-Congreso-electoral-circunscripcion_0_530897687.html. (Consultado el 07 de abril de 2017).

La proporcionalidad en el sistema electoral español para el Congreso: Principales propuestas de reforma de los partidos políticos