



Universidad
Zaragoza

Trabajo de Fin de Grado

Regionalismos y nacionalismos en el sistema electoral español de
elección al Congreso de los Diputados: Una propuesta de reforma

Autor/es

Luis Arruga Cantalapiedra

Director/es

Carlos Rubio Pomar

Facultad de Derecho

2022

Resumen

En el presente proyecto se va a realizar un análisis del Sistema electoral español y por qué, en los últimos años, los regionalismos y nacionalismos emergentes a lo largo de toda la geografía española han afectado a los principios de proporcionalidad, igualdad y gobernabilidad. Desde este marco, y tras estudiar el sistema electoral, procederemos a realizar un análisis de las posibles soluciones que se podrían dar, para, finalmente, presentar una propuesta electoral con el fin de solucionar las principales carencias del actual sistema. A modo de conclusión, se procede a estudiar el cómo se ha llegado a la importancia actual dichos movimientos y proponer una solución a los problemas que han generado la influencia de estos en la toma de decisiones estatal.

Palabras claves: Sistema Electoral, regionalismo, nacionalismo, derecho de participación de las minorías, pluralismo político, proporcionalidad e igualdad.

Abstract

This project will analyze the Spanish electoral system and why, in recent years, the regionalism and nationalism emerging throughout Spain have affected the principles of proportionality, equality and governability. From this framework, and after studying the electoral system, we will proceed to carry out an analysis of the possible solutions that could be given, to finally present an electoral proposal to solve the main shortcomings of the current system. In conclusion, we proceed to study how these movements have reached their current importance and propose a solution to the problems that have generated the influence of these movements in state decision making.

Key words: Electoral system, regionalism, nationalism, minorities participation rights, political pluralism, proportionality and equality.

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	6
II.	EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.....	7
	1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	7
	2. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN LA ACTUALIDAD.....	9
	2.1. UMBRAL EFECTIVO DE REPRESENTACIÓN.....	12
	2.2. FÓRMULA ELECTORAL.....	21
	2.3. TAMAÑO DE LA ASAMBLEA.....	25
III.	PROPUESTAS DE REFORMA.....	27
	1. MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA ELECTORAL.....	29
	1.1.FÓRMULA D’HONT.....	30
	1.2. MÉTODO DE SAINTE-LAGUË.....	32
	1.3. CUOTA HARÉ.....	36
	1.4. WINNER TAKES IT ALL.....	38
	2. MODIFICACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.....	40
	2.1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.....	41
	2.2. ESPAÑA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.....	44
	A. EL CASO HOLANDÉS.....	45
	B. EL CASO ISRAELÍ.....	47
	3. MODIFICACIÓN A UN SISTEMA DE DOBLE VOTO EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. EL CASO ALEMÁN.....	49
	4. MODIFICACIÓN A UN SISTEMA DE PRIMA AL VENCEDOR ELECTORAL. EL CASO DE GRECIA.....	55
IV.	UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA LA ELECCIÓN AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	58
V.	CONCLUSIONES.....	61

LISTADO DE ABREVIATURAS

AP: Alianza Popular

BNG: Bloque Nacionalista Galego

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

CEDA: Confederación Española de Derechas Autónomas

Cs: Ciudadanos

CR: Coeficiente de representación

CUP: Camdidatura d'Unitat Popular

EHBildu: Euskal Herria Bildu

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

JxCAT: Junts per Catalunya

LOAPA: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

LOREG: Ley Orgánica de Régimen Electoral General

Na+: Navarra Suma

NC-CCA: Nueva Canarias-Coalición Canaria

PACMA: Partido Animalista Contra el Maltrato Animal

PANE: Partidos de Ámbito No Estatal

PCTE: Partido Comunista de los Trabajadores de España

PNV: Partido Nacionalista Vasco

Regionalismos y nacionalismos en el sistema electoral español de elección al Congreso de los Diputados:
Una propuesta de reforma

PP: Partido Popular

PRC: Partido Regionalista Cántabro

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TE: Teruel Existe

TV: Tasa de Ventaja

UP: Unidas Podemos

I. INTRODUCCIÓN

Subrayaba Ortega que «la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico, el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal».

En el presente trabajo se realizará un análisis del sistema electoral español y el crecimiento paulatino de la influencia de los regionalismos y los nacionalismos en este. Cómo, la función integradora del sistema electoral español, desarrollada para reflejar al conjunto de los ciudadanos, cuya libre voluntad representa la soberanía nacional, se ha visto truncado por la aparición de nuevos movimientos políticos, poniendo en jaque su propia viabilidad.

El Estado de las autonomías, que pretendía dejar atrás el centralismo aplastante aplicado en la dictadura que nos precedía, y que *a priori* parecía que iba a solucionar discrepancias entre regionalismos y nacionalismos y Estado ha resultado claramente ineficaz. Desde las elecciones del año 2011, al declive del bipartidismo se ha sumado el aumento paulatino de la presencia de partidos regionalistas y nacionalistas en el Congreso de los Diputados hasta alcanzar una cifra récord, posición que han aprovechado para incrementar su influencia en la cimentación y el devenir del Estado.

Por consiguiente, estableceremos como fin responder a una serie de preguntas claves; ¿Cómo hemos llegado a esta situación?, ¿Qué elementos del sistema electoral la han propiciado?, sería posible una posible reforma del sistema electoral para la Cámara Baja, cuestión habitualmente debatida en la teoría, pero nunca abordada en su práctica, tanto por la beneficiosa situación de los partidos instaurados en el bipartidismo, como por los partidos nacionalistas, ante la amenaza de la pérdida de escaños.

Es por ello por lo que se va a abordar el porqué de los movimientos nacionalistas y regionalistas, que aspectos han propiciado la irrupción de los Partidos de Ámbito No Estatal (PANE) y cómo se ha visto favorecidos; se plantearán aspectos que se han visto involucrados, como son la fragmentación parlamentaria, la gobernabilidad y proporcionalidad, así como el sistema electoral español, que situaremos como la piedra angular del proyecto.

Para ello, y tras dicho análisis, se estudiarán una serie de alternativas al sistema electoral actual tanto teóricas como de derecho comparado, para, finalmente, realizar una propuesta propia, apoyada en la premisa de que el «equilibrio territorial en la representación» tendría que articularse a través del Senado, que es la Cámara que la Constitución califica como de «representación territorial»¹.

II. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

La implantación en España de una regulación de los requisitos para el sufragio (universal, libre, igual, directo y secreto), la formación y ratificación del censo, la administración y la fórmula electoral entre otras, reguladas en la Ley de Régimen Electoral General 1985 forma parte de un bagaje que se remonta en ocasiones a principios del siglo XIX.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros antecedentes que encontramos en España acerca del sistema electoral vienen recogidos en la primera Constitución redactada en España; la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 en Cádiz, cuando España aún se encontraba sumida en la invasión napoleónica, estableció muchos de los principios fundamentales aún presentes hoy en día. En relación con el derecho electoral español, tomó como modelo la «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, de 1 de enero de 1810»; en esta aparecen ya los modos de elegir a los representantes, el mapa electoral, la composición y funciones de los Diputados, los requisitos para votar, así como la fórmula electoral (mayoritaria) a aplicar en cada elección. Finalmente estableció la Constitución de 1812 un sufragio universal masculino e indirecto y el voto secreto².

Posteriormente, durante la regencia de la reina María Cristina de Borbón, se promulgaron los decretos de 20 de mayo de 1834 de convocatoria de Cortes y para la elección de procuradores a las Cortes del Reino y el decreto de 24 de mayo de 1936.

El decreto de 1834 articuló un sistema con Juntas electorales de partido que elegían a los electores de las Juntas de provincia, quienes posteriormente designaban a procuradores

¹ Art. 69.1 CE

² PRESNO LINERA, M. A., «La - ¿insospechada? - modernidad del derecho y el sistema electoral españoles en el S. XIX», UNED, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 45, 2020, pp. 292-294

de la circunscripción; esto redujo el censo electoral a tan solo 16.000 personas, lo que representaba a la ínfima cifra del 0,15% de la población española. El decreto de 1836 trajo consigo una ruptura del anterior sistema, y supuso la primera norma moderna de la historia del sistema electoral español. En esta se reguló el número de diputados, las exigencias del sufragio activo y pasivo, la formación de los censos, el modo de ejercer el voto, el establecimiento de las bases acerca de la nulidad de votos, etcétera; de esta forma, se comenzó a articular el censo electoral, estableciendo un censo que ya se extendía al 0,5% de la población.

La Constitución de 1837 estableció las condiciones para la elección de los senadores³ y diputados⁴, que sirvió de base de hasta cuatro leyes electorales, hasta el establecimiento en España del sexenio democrático (1868-1874).

El establecimiento del sexenio democrático trajo consigo, en el decreto de 9 de noviembre de 1868, el sufragio universal masculino y la proporción de un diputado cada 45.000 habitantes, para que, de esta forma, todos los varones mayores de 25 años fuesen partícipes en la vida política española, y al cual hubo que introducir «varias aclaraciones relativas al ejercicio del sufragio universal», a través del decreto de 6 de enero de 1869.

La instauración de la restauración borbónica no trajo consigo grandes cambios en el sistema electoral español, el cual continuó su fraudulenta senda hasta prácticamente el establecimiento de la II República.

Con la llegada de la II República⁵ se redactó el Decreto de 8 de mayo de 1931, que tras la dictadura de Primo de Rivera estableció la edad electoral en veintitrés años, además de permitir la capacidad electoral pasiva a mujeres y sacerdotes; estableció circunscripciones provinciales, manteniendo el sistema mayoritario con un umbral del 20% lo que propició una época de coaliciones electorales⁶.

³ Arts. 14 a 20

⁴ Arts. 21 a 25

⁵ DE CARRERAS, F., «Los intentos de reforma electoral durante la segunda república», Revista de Estudios Políticos, núm 31.32, enero-abril 1983, pp.

⁶ Véase el Frente Popular o la CEDA entre otras

La Constitución posteriormente redactada no solo sirvió de base para la Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933, sino que además instauró el sufragio activo femenino. Dicha Ley instauró en España un sistema electoral con tintes mucho más mayoritarios.

A lo largo del lustro republicano existieron múltiples propósitos más de reforma, sin que ninguno de ellos lograra ningún cambio sustancial, únicamente algún decreto sobre censo electoral y legislación complementaria que desarrollaba lo establecido en la Ley.

2. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN LA ACTUALIDAD

Tras el periodo franquista, y con la llegada de la democracia y el inicio en España del proceso constituyente de 1978, España se convirtió en un lugar de múltiples cambios. De entre tantos cambios, territorialmente hablando, surgió un rechazo al modelo centralista, motivado por la asociación de este al régimen dictatorial precedente, rechazo al que se sumaron las reivindicaciones de las sociedades vascas y catalanas, así como una serie de partidos de ámbito nacional. De la misma manera que se rechazó el modelo centralista, se rechazó optar por la vía federalista, para finalmente optar por un modelo a medio camino entre los dos modelos clásicos, un modelo abierto y asimétrico, basado en la inexistencia de constituciones en las CCAA, lo cual no sería sino una forma de control totalmente ilegítima en el caso de tratarse de un sistema federal, además, a las CCAA únicamente se les otorgó poder ejecutivo y legislativo⁷, y en ningún caso judicial; el modelo implantado únicamente se asemeja al modelo federal en el caso de materia de financiación propia, en el que la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco no son dependientes económicamente del Estado Central. El proceso de descentralización se realizó mediante la implicación de los que posteriormente serían los protagonistas de dicho sistema, quienes procederían a darle forma, esto se puede ver en la famosa sentencia en la que falló el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LOAPA.⁸

La mencionada descentralización se vio reflejada en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, reformada posteriormente en 2011, que venía a sustituir al Real Decreto Ley de 1977, y que simplemente se ciñó a las directrices esenciales que habían sido plasmadas en el texto Constitucional.

⁷ Los límites al poder legislativo de las Comunidades Autónomas fueron preestablecidos en la CE

⁸ STC 76/1983 de 5 de agosto

Se estableció en España un modelo que, pese a conseguir el consenso político, no alcanzó el consenso judicial. Trató de explorar nuevas vías de cimentación del Estado, en vez de abogar por un modelo definido, indistintamente de su naturaleza federalista o centralista, a lo cual se sumó la existencia de una serie de nacionalismos mayoritarios en diversos territorios, que finalmente derivó en una serie de sucesos sin los cuales es imposible entender el modelo de Estado actual, y, consecuentemente, el sistema electoral en nuestros días. De hecho, el autor Jorge Cagiao y Conde, en «La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [En ligne], 15 | 2015, ya presagió lo que se va a desarrollar a lo largo del proyecto, «No se discute ya que la descentralización se pensó en buena medida para dar respuesta a las reivindicaciones catalana y vasca. Se trataba de adaptarse a la realidad política compleja del momento. En efecto, Cataluña y el País Vasco eran en el aquel entonces territorios con una ya larga tradición de lucha por la autonomía política y contaban además con el precedente de la II República. La autonomía catalana y vasca no parecía pues negociable. Como se sabe, luego llegaría la generalización de la autonomía y el famoso “café para todos”, por él accederían al autogobierno el resto de los territorios. El sistema quedaba así configurado, al poco de iniciarse, con territorios sin una identidad nacional afirmada y dos territorios, Cataluña y País Vasco, en los que rápidamente el nacionalismo va a hacerse mayoritario desplazando a los partidos españoles, hegemónicos en el resto del territorio estatal», es con este “café para todos” con el que vamos a desarrollar el estudio de lo regionalismos y nacionalismos en el sistema electoral español, y por ende en la vida política estatal, refiriéndonos con esta expresión a como las demás provincias y CCAA, con el tiempo, se han unido a estas dos regiones en el ámbito de las reivindicaciones⁹, lo que ha derivado, entre otras cosas, en que la XIV Legislatura de España sea la que mayor número de partidos con representación parlamentaria posea, con 16 partidos distintos (19 en caso de contabilizar por separado las confluencias de UP y Más País).

La CE tomó un papel primario en el establecimiento del nuevo sistema electoral; se buscó un sistema con una clara función integradora, en el que no se dejase fuera a ningún partido. Si algo podemos sacar en positivo de la demora de la sociedad española en

⁹ TUDELA ARANDA, J., «La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonómico», en *Revista de Derecho Público*, UNED, núm 101, enero-abril 2018, pp. 442-448

realizar el proceso constituyente, es el logro de haber desarrollado una de las constituciones más avanzadas del mundo occidental, en la que se optó por establecer las bases y el desarrollo de las normas fundamentales de un Estado democrático.

La CE estableció, con carácter de norma fundamental de Estado, una serie de artículos relacionados con el Régimen Electoral General. De ellos cabe destacar el art. 23, perteneciente al Título I, de los derechos y deberes fundamentales, en el que se regula el derecho fundamental de sufragio activo y pasivo (a participar y ser libremente elegidos) para todos los ciudadanos; viene relacionado con el art. 81 CE, el cual establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una Ley que regule el régimen electoral general, lo cual requiere sustituir el Real Decreto Ley de 1977 antes mencionado. Adicionalmente, el Estado se reservó la competencia exclusiva de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que figura el derecho de sufragio del art. 23 CE.

De la misma manera, la Constitución posee un título referido a las Cortes Generales, el Título III, el cual tiene un Capítulo relativo únicamente a las Cámaras. En dicho capítulo se atiende a una regulación expresa por parte de la Constitución de la ley electoral; se establecen unos límites mínimos y máximos de entre 300 y 400 diputados en el art. 68.1, así como una limitación al número de senadores en el art. 69. Respecto al número de circunscripciones electorales se establece que será el mismo que el número de provincias en el art. 69.2. La representación de la población queda situada inmediatamente después del mínimo territorial, atribuyendo un mínimo de representantes en cada circunscripción para luego distribuir los demás proporcionalmente en base a criterios de población.

Una vez establecidas las bases del sistema electoral en la CE, la Ley para la Reforma Política de 1976 optó por una cámara de 350 diputados, ciñéndose al filtro posteriormente la Constitución, asimismo, el Decreto-Ley 1977 optó por el mecanismo D'Hont para la asignación de escaños. En España, con la posterior aplicación de la LOREG, se trató de

cumplir los principios de proporcionalidad, representatividad y gobernabilidad, los cuales son objeto de estudio del proyecto¹⁰.

Una vez contextualizada la reciente sistemática electoral española, procederemos a analizar de una forma más técnica el sistema electoral; dicho análisis vamos a realizarlo tomando como referencia al autor Arend Lijphart, y su obra “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en la cual no le bastó simplemente con definir los sistemas electorales como «el conjunto de mecanismos utilizados para la conversión de votos en escaños», sino que además estableció las principales variables de los sistemas electorales; el umbral de representación y la magnitud de las circunscripciones electorales, las cuales unificó en la variable umbral efectivo de representación, la fórmula electoral y el tamaño de la asamblea¹¹.

2.1. UMBRAL EFECTIVO DE REPRESENTACIÓN

La variable umbral efectivo de representación surge de la fusión, tal y como se ha expuesto anteriormente, del umbral de representación y de la magnitud de las circunscripciones electorales; para entenderlo como única variable, tenemos que estudiar las dos que la forman por separado.

Comenzaremos estudiando el umbral de representación¹². Regulado en el art. 163. 1. a de la LOREG, en el que se establece que «no se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción», el umbral electoral ha sido definido por parte del Tribunal Constitucional¹³ como «la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños»; asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha considerado que la finalidad de las barreras electorales es intentar «...que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la

¹⁰ No se buscó un sistema proporcional puro, debemos de tener claro que dicho sistema no existe, por lo que estudiaremos la proporcionalidad como un aspecto al que se tiende, siendo conscientes que cualquier desarrollo normativo del sistema electoral supone una disminución de dicha proporcionalidad.

¹¹ LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 255

¹² OLIVER ARAUJO. J. “La barrera legal en las elecciones al Congreso de los Diputados y su posible reforma, UNED, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 45, 2020, pp 233-259

¹³ STC 197/2014, de 4 de diciembre y STC 15/2015, de 5 de febrero.

representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta importancia»¹⁴.

En ocasiones también denominado la guillotina de los pequeños, ya que establece el porcentaje de votos que impide a las candidaturas que no lo superen acceder al reparto de escaños, Vallés y Bosch dictaminaron que «Las Llamadas barreras mínimas de votos (...) tienen una finalidad de desproporcionalidad directa del resultado global de la elección»¹⁵, de hecho, en el sistema electoral italiano se refieren a estas como «*soglia minima di esclusione*»¹⁶ y «*clausola di sbarramento*», refiriéndose con ellas a tratar de buscar una estabilidad gubernamental a costa de cerrar la entrada al Parlamento a fuerzas que pudiesen fragmentarlo¹⁷; en la misma línea se situó la doctrina alemana, quienes reconocen que «en interés de la formación de Parlamentos eficaces y de posiciones gubernamentales estables, es lícita la lucha contra la atomización de partidos mediante el establecimiento de umbrales electorales; de hecho, el propio Tribunal Federal alemán ha señalado que la barrera electoral responde a criterios funcionales, con el objetivo de que el *Bundestag* pueda llevar a cabo su trabajo.

La aplicación del umbral puede ser tanto legal como matemática, y en muchas ocasiones, como es en el caso de España, pese a ser fijado de manera legal su utilidad queda desplazada por el umbral matemático¹⁸.

En la práctica, el umbral electoral en la mayoría de circunscripciones carece de importancia, ya que existen múltiples partidos que superan ampliamente la barrera del 3% y quedan sin escaños debido a la aplicación del modelo D'Hont y el reducido número de representantes que otorgan¹⁹; conviene recalcar que únicamente en Madrid y Barcelona dicho mínimo electoral tendría sentido; en las provincias restantes, dado el número de escaños a repartir y la fórmula electoral imperante, sería prácticamente

¹⁴ STC 75/1985 de 21 de junio

¹⁵ VALLÉS CASADEVALL, JM. y BOSCH GARDELLA, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 143-144

¹⁶ RAUTI, A. *I sistema elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problema e prospettive*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria-Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 2014

¹⁷ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., «Representación política y régimen electoral», *Cuadernos de derecho Público*, AGUILAR DE LUQUE, L. (dir.), núm 22-23, Madrid, mayo-diciembre 2004, pp. 61-62

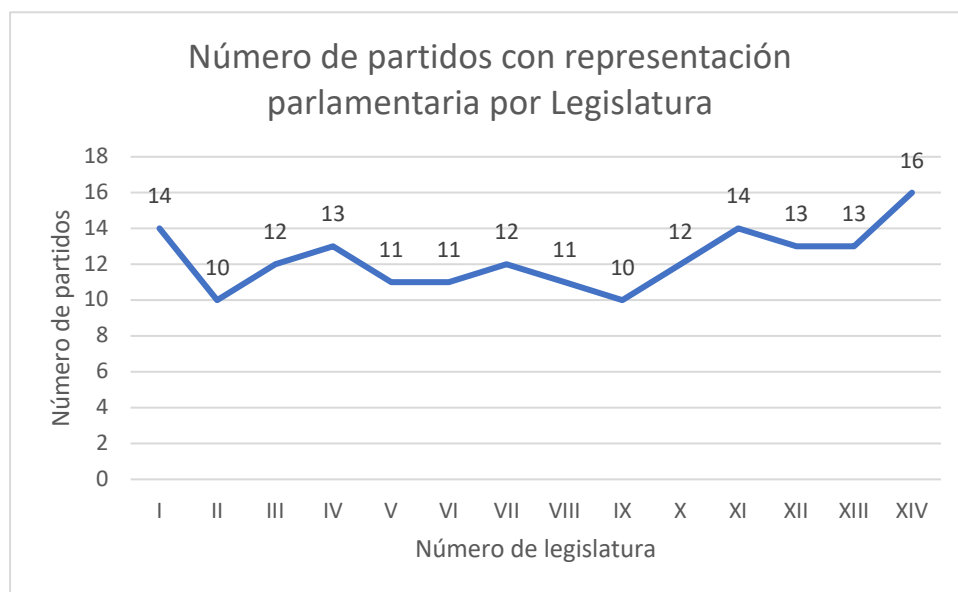
¹⁸ Nos referimos a umbral matemático como el umbral que no permite obtener representación derivado del juego matemático de las distintas fórmulas electorales

¹⁹ Caso de umbral matemático

imposible la obtención de escaño con un resultado inferior al tres por ciento de los votos; esto no es algo excepcional del sistema español, un sistema del tres por ciento con circunscripción provincial no tiene sentido en ningún sistema electoral con circunscripciones geográficas, es por ello que en muchas ocasiones se dice que España no tienen un umbral de representación legal, sino matemático.

Es por ello una variable que no vulnera solo la proporcionalidad del sistema electoral, estableciendo mínimos distintos en cada circunscripción, sino que además favorece la proliferación de nuevos partidos, normalmente regionales o nacionalistas, en la Cámara Alta.

Figura 1: Evolución del número de partidos con representación parlamentaria por Legislatura



Fuente: Ministerio de interior y elaboración propia

Podemos apreciar el paulatino incremento de la fragmentación parlamentaria desde la IX legislatura, la cual, lejos de estabilizarse, ha establecido un pico en esta última legislatura, ello ha afectado principalmente a la gobernabilidad del Estado, teniendo que apoyar gobiernos de ámbito nacional en partidos regionalistas y nacionalistas, de dudoso interés nacional y claro interés particular.

De hecho, desde el punto de vista de la proporcionalidad del voto, vamos a analizar para posteriormente comparar los resultados de las últimas elecciones generales de 10 de noviembre de 2019 en la provincia de Barcelona, donde se reparten 32 diputados, y en la siguiente circunscripción en la que más escaños se reparten, Valencia, en la que se eligen 15 escaños. En el caso de Barcelona, vamos a partir del hipotético caso de que los partidos Más País, PACMA, Recortes Cero, Iniciativa Feminista, el PCTE y Por un mundo más justo se presentasen bajo una misma coalición, la cual obtuviese como resultado la suma de los votos de todos los partidos mencionados anteriormente, es decir, 86.782 votos y un 2,98% del total de los votos; en dicho caso, en el supuesto de que dicho umbral no existiese, la coalición anteriormente mencionada, con un 2,98% de los votos, obtendría representación, es decir, en Barcelona se impone un umbral legal efectivo; sin embargo, si en Valencia se presentase una lista que obtuviese el 2,98% de los votos, lo cual supondría 41.615 votos, este no obtendría representación, ya que el último escaño fue obtenido por el PP, al cual le bastaron 306.041 votos para obtener 4 escaños, es decir, en base al mecanismo D'Hont, el último escaño le supuso 76.510 votos, por lo que en Valencia, y en el resto de las 49 circunscripciones en las que se reparten menos escaños, podemos afirmar que el umbral existente es matemático, y no legal.

El umbral efectivo de representación, si es cierto que no es posible entenderlo sin hacer referencia al umbral de representación, tampoco podría entenderse sin hacer referencia a la magnitud de la circunscripción electoral. Dicha magnitud entra claramente en conflicto con la proporcionalidad; qué proporcionalidad pretende buscarse en provincias como Soria, que solo elige dos diputados, o en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde tan solo se elige un escaño. Es un hecho que conforme los distritos electorales crecen, los resultados tienden a ser más proporcionales, por ejemplo, mientras que utilizando el sistema D'Hont, en provincias como Teruel, donde se reparten 3 diputados, con el 23,76% de los votos se obtuvo el último escaño, en Alicante, donde se reparten 12 escaños, un partido que obtiene un 8% de los votos obtiene representación²⁰.

En detrimento de la mayor proporcionalidad, si que se podría justificar que conforme las provincias son más grandes, tanto en número de escaños como en su tamaño geográfico, el vínculo representante-electorado se vuelve más débil, lo que en sociedades con un

²⁰ Resultados de la circunscripción electoral de Teruel en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019

influyente factor local puede jugar importante rol; eso ha sucedido en España, primero con los partido nacionalistas, quienes buscan el interés únicamente para sus propias regiones y no para el resto del territorio, a lo que se han unido, posteriormente, los partidos regionalistas.

Por lo general, las democracias suelen tener como elemento esencial de las circunscripciones electorales el principio de igualdad, tratando de mantener una equidad de valor del voto²¹; para ello hacen los reajustes necesarios conforme va cambiando la demografía de los territorios, tratando de buscar una armonía entre representantes y número de votos, con el fin, entre otras cosas, de disminuir o incluso eliminar el efecto de representación fija. Sin embargo, en España, los límites impuestos se establecieron en la CE, se fijaron las provincias, atendiendo a ámbitos geográficos y no poblacionales²², lo que ha supuesto grandes variaciones entre magnitudes geográficas, que, sin lugar a duda, han ido en detrimento de la proporcionalidad; en el otro extremo tenemos el caso de Holanda, en el cual todo el país forma un distrito de 150 miembros, lo que supone unos resultados extremadamente proporcionales, y que, sumado al casi nulo umbral electoral (en torno al 0,17%), no supone una cuota o cociente necesario para obtener escaño; de hecho, en las recientes elecciones del 17 de marzo de 2021, el último partido en obtener escaño obtuvo su escaño con un 0,87% de los votos²³.

Además, la geografía y magnitud electoral podemos llevarla por otro ámbito, y es que quizá, actualmente, preocupa más que el tamaño geográfico, el núcleo de población que ejerce el derecho a voto en un espacio electoral, es decir, el problema no es que la provincia sea la circunscripción electoral, sino la enorme diferencia de población existente entre provincias que convierte en entes ajenos a la fórmula electoral a la representación mínima inicial establecida en el art. 68.2 CE, establecida en dos diputados para cada provincia la LOREG en su art. 162.2²⁴.

La introducción de un número mínimo de diputados por circunscripción electoral suele ser inversamente proporcional a la proporcionalidad de un sistema electoral, lo que en el

²¹ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch editor, octubre 2016, p. 232

²² España mantiene prácticamente intacta la división territorial española creada por el ministro de Burgos en 1833

²³ El partido BIJ1 obtuvo 1 escaño en la Cámara de representantes con el 1% de los votos.

²⁴ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral... obligada* cit., p. 234

sistema español no fue de otra manera; el legislador, en el Real Decreto-Ley 20/1977, el cual precedió a la LOREG, expuso que «se ha considerado conveniente asegurar un mínimo inicial de dos Diputados por provincia y dividir el resto de los Diputados en función de la población.... De esta forma se suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación...». Se reparten, de esta forma, y en base al criterio de representación mínima establecido en la ley, un total de 102 diputados (2 diputados por 50 provincias a los que se suman un diputado por Ciudad Autónoma), mientras que el resto de los 248 diputados hasta llegar a los 350 actuales se repartirán siguiendo un criterio de reparto poblacional, concretamente, y tal y como se establece en el art. 162.3 b), la «población de derecho», que no es lo mismo que el número de electores. Es decir, en las últimas elecciones generales de 10 noviembre 2019, en España, en base a criterios poblacionales, se repartió un escaño por cada 189.516 habitantes.

En resumen, a una provincia como La Coruña, con una población de en torno a 1.122.000 habitantes, y teniendo en cuenta los criterios poblacionales, se le otorgarán 8 escaños a elegir, repartidos de la siguiente manera.

Figura 2: Reparto de escaños en la provincia de La Coruña

Circunscripción	La Coruña
Población	1.122.000
Habitantes/escaño (47.000.000/248)	189.516
Número escaños	8
Número escaños mínimo	2
Número de escaños asignado	6

Fuente: INE y elaboración propia

Consecuencia del criterio de representación mínima ha sido la asignación desproporcionada de escaños en las Elecciones Generales al Congreso de los Diputados, lo que ha derivado en que las circunscripciones menos pobladas acaben teniendo un mayor número de escaños de los que les correspondería en proporción, es decir, podemos definir a España como un tablero inclinado en el que las circunscripciones menos pobladas obtienen una sobrerrepresentación, que va en detrimento de las circunscripciones más pobladas, las cuales se encuentran infrarrepresentadas. Uno de los

ejemplos más esclarecedores es que, mientras que Madrid tiene el número de escaños asignados más alto (37), Soria es la provincia con menos escaños a repartir (2), pero si comparamos el número de escaños por elector, en Madrid existe un escaño por cada 128.922 electores, mientras que en Soria existe un escaño por cada 34.824 electores; esto evidencia la desproporcionalidad anteriormente mencionada, que no hace sino que el voto de un ciudadano de una circunscripción caiga en valor conforme en ella exista un mayor número de habitantes. De esta forma, y como vamos a desarrollar a lo largo del Trabajo, los partidos regionalistas y nacionalistas tienen, por lo general, un coste de entrada al Congreso menor.

Figura 3: Número de electores por escaño en diversas provincias

Criscunscricción	Nº escaños	Nº electores	Nº electores por escaño
Madrid	37	4.770.112	128.922
Valencia	15	1.902.188	126.813
Murcia	10	1.027.401	102.740
Zaragoza	7	712.557	101.794
Valladolid	5	417.845	83.569
Soria	2	69.648	34.824

Fuente: INE y elaboración propia

Es por ello que, pese al intento del constituyente y el legislador de buscar defender y promocionar las regiones más despobladas y rurales del país, dada la situación de vulnerabilidad que sufren frente a las grandes urbes y regiones, otros muchos autores, entre ellos el profesor Miguel Ángel Presno Linera han dictaminado que el reparto de escaños tiene que reflejar nuestra irregular demografía, no suavizarla, además establece que «el equilibrio territorial de representación debe articularse a través del Senado», Cámara calificada de representación territorial en el art. 69.1 CE.

De hecho, como objeción más clarividente podemos realizar un análisis numérico de las diferencias representativas entre las circunscripciones electorales; para ello, se va a proceder a analizar la siguiente tabla, en la que aparece la población por provincia, el porcentaje de la totalidad de la población española que esta representa, así como el número de escaños y el porcentaje de escaños que esta representa; de esta forma se puede calcular la relación habitantes por escaño de cada una de las circunscripciones para,

finalmente, calcular el coeficiente de representación (CR), que es lo que mayor interés suscita de la tabla, el cual es resultante de dividir el porcentaje de población entre el porcentaje de escaños en cada una de las circunscripciones.

Figura 4: Coeficiente de representación entre circunscripciones en España

Circunscripción	% población	% escaños	CR
Álava	0,67	1,14	1,70
Albacete	0,87	1,14	1,31
Alicante	4,04	3,43	0,85
Almería	1,43	1,71	1,20
Asturias	2,38	2,28	0,96
Ávila	0,37	0,86	2,32
Badajoz	1,50	1,71	1,14
baleares	2,28	2,28	1,00
Barcelona	11,80	8,86	0,75
Burgos	0,80	1,14	1,43
Cáceres	0,91	1,14	1,25
Cádiz	2,67	2,57	0,96
Castellón	1,27	1,43	1,13
Ceuta	0,17	0,28	1,65
Ciudad Real	1,13	1,43	1,27
Córdoba	1,75	1,71	0,98
Coruña, La	2,50	2,28	0,91
Cuenca	0,47	0,86	1,83
Gerona	1,56	1,71	1,10
Granada	1,95	2,00	1,03
Guadalajara	0,49	0,86	1,76
Guipúzcoa	1,54	1,71	1,11

Regionalismos y nacionalismos en el sistema electoral español de elección al Congreso de los Diputados:
Una propuesta de reforma

Huelva	1,10	1,43	1,30
Huesca	0,49	0,86	1,76
Jaén	1,54	1,71	1,11
León	1,10	1,43	1,30
Lérida	0,91	1,14	1,25
Logroño	0,68	1,14	1,68
Lugo	0,78	1,14	1,46
Madrid	13,45	10,00	0,74
Málaga	3,36	2,86	0,85
Melilla	0,15	0,28	1,87
Murcia	3,08	2,86	0,93
Navarra	1,34	1,43	1,07
Orense	0,74	1,14	1,54
Palencia	0,38	0,86	2,26
Las Palmas	2,30	2,28	0,99
Pontevedra	2,10	2,00	0,95
Salamanca	0,78	1,14	1,46
S. C. Tenerife	2,18	2,00	0,92
Santander	1,27	1,43	1,13
Segovia	0,35	0,86	2,46
Sevilla	4,09	3,43	0,84
Soria	0,21	0,57	2,71
Tarragona	1,68	1,71	1,02
Teruel	0,32	0,86	2,69
Toledo	1,41	1,71	1,21
Valencia	5,50	4,57	0,83
Valladolid	1,15	1,43	1,24
Vizcaya	2,52	2,28	0,90
Zamora	0,44	0,86	1,95
Zaragoza	2,06	2,00	0,97

Fuente: María Garrote de Marcos, Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto, Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, 2008, pp. 9-10.

Resultado de esta tabla es un dispar reparto del coeficiente de representación. Cuando el valor es superior a 1 se evidencia una sobrerrepresentación, mientras que cuando dicho coeficiente es inferior a 1 se refleja infrarrepresentación, valores de 1 indican un perfecto reparto de escaños habitantes. A esto podemos asociar la frase: «Dime de dónde eres... y te diré cuánto vale tu voto».

Podemos observar que únicamente 17 circunscripciones se encuentran infrarrepresentadas, frente a 35 que se encuentran sobrerrepresentadas, producto de la dispar demografía a lo largo del territorio español.

Se observa un patrón claro, las circunscripciones que reparten cinco o menos escaños tienden a tener una sobrerrepresentación en el Congreso de los Diputados, cabe mencionar el caso de Soria y Teruel, quienes poseen un coeficiente de representación de 2,71 y 2,69 respectivamente.

Las circunscripciones que más se acercan a la neutralidad del coeficiente de representación son las que reparten entre seis y nueve escaños; podemos destacar el caso de Baleares, quienes llegan a una casi perfección entre el reparto de escaños y habitantes, repartiendo 8 escaños para una población de 1.030.650 habitantes.

Por otro lado, las siete circunscripciones que reparten diez o más escaños evidencian la infrarrepresentación de las grandes circunscripciones, ya que la más cercana al valor 1 del coeficiente de representación es Murcia, con una ratio del 0,93; la circunscripción con una mayor infrarrepresentación, y a su vez la que menos escaños reparte es Madrid, que posee una ratio de 0,74.

2.2.FÓRMULA ELECTORAL

El siguiente elemento desarrollado por el politólogo Lijphart es la fórmula electoral, la cual es el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores, en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas que se presentan en un distrito determinado (Vallés y Bosch, 1997:83).

Clasificaremos las fórmulas electorales en mayoritarias y proporcionales²⁵.

Las fórmulas mayoritarias son las más antiguas, y podríamos sintetizarlas como fórmulas distintivas entre vencedores y vencidos; basta la diferencia de un solo voto para ganar o perder, es decir, vence el candidato que consigue el mayor número de votos, omitiendo el problema de traducción de votos en escaños.

Por otro lado, se encuentran las fórmulas proporcionales; el fin de estas es la distribución de escaños entre las candidaturas presentadas en función del número de votos que estas hayan obtenido. Pese a ser una fórmula más precisa que la mayoritaria, cabe mencionar que ninguna fórmula, por muy proporcional que sea, reparte los escaños de forma perfecta.

En España se trató de buscar una representación del pluralismo de la sociedad; en el debate constituyente se evidenciaron dos posturas, la de los partidos de izquierda y centro-izquierda, quienes apostaron por un modelo basado en el criterio de proporcionalidad, y la liderada por AP, una con preferencias por sistemas mayoritarios; finalmente, y como en tantas otras cuestiones durante el proceso constituyente, el resultado final fue la aplicación de un sistema flexible; se trató de conseguir que la fuerza parlamentaria de cada uno de los partidos políticos se correspondiese a la implantación social de este, es decir, se trata de buscar una correlación entre el respaldo electoral obtenido por cada partido y la representación parlamentaria. Ya el Tribunal Constitucional en la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, estableció que la representación proporcional «es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos con relación a su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político una representación, ..., cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real», también se estableció, en la misma sentencia, que «la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial porque siempre, mediante su puesta en práctica, queda modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral», haciendo referencia a lo mencionado anteriormente, que en España, como en ninguna otra parte del mundo, se ha conseguido ni pretendido conseguir un sistema puro de proporcionalidad, ya que esto no existe.

²⁵ BLANCO HERNÁNDEZ, T., *Fórmulas electorales: Una aplicación práctica*, Revista EAN, España, enero-abril 2007, pp. 141-142

Además de esto, debemos mencionar que, por imperativo constitucional, se exige que la circunscripción se verifique «atendiendo a criterios de representación proporcional»²⁶; esto conlleva que las fórmulas de reparto de escaños de carácter mayoritario queden inmediatamente excluidas por inconstitucionales.

La Constitución Española otorgó al legislador una flexibilidad constitucional la cual le permitía elegir entre una serie de sistemas electorales proporcionales, sin embargo, la LOREG se decantó, como en otras muchas ocasiones, por llevar a cabo una posición continuista del Real Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977, estableciendo en su art. 163 la aplicación del sistema D'Hont para todas las circunscripciones a excepción de Ceuta y Melilla, donde tal y como establece el art. 163.2 LOREG, «será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido»; respecto a la elección del sistema electoral por parte del legislador el Tribunal Constitucional también se pronunció en la STC 75/1985, señalando que «resulta cierta ventaja relativa ... para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula».

En el art. 163.1 LOREG se establece el funcionamiento de dicho sistema; la distribución de escaños se realiza conforme a las siguientes reglas:

Primero, se ordenan de mayor a menor las cifras de votos obtenidas por las candidaturas. Posteriormente, se procede a dividir el número de votos obtenidos por cada candidatura hasta un número igual al de escaños a repartir en la circunscripción, en el caso que vamos a analizar a continuación, se divide entre 1, entre 2, y así sucesivamente hasta dividir el número de votos entre 8 (en este caso, y dado que nadie obtuvo más de 3 escaños, hemos dejado de dividir en el cuarto escaño, con el objetivo de no alargar la tabla innecesariamente), finalmente, se eligen las casillas con mayor número de votos hasta llegar al número total de diputados a elegir.

Adicionalmente, se matiza que en caso de que los cocientes de dos candidaturas coincidan, obtendrá el escaño con preferencia quien mayor número de votos haya

²⁶ OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Addenda, España, 2011, p. 267-296

obtenido, y en caso de un empate técnico a votos, se decidirá en un sorteo, alternando los siguientes escaños.

Dicha explicación vamos a escenificarla con el ejemplo de la circunscripción electoral de La Coruña, en la que, como hemos mostrado anteriormente²⁷ se reparten 8 escaños.

Figura 5: Simulación sistema D'Hont en la circunscripción de La Coruña

Partido político	1	2	3	4
PP	187.127	93.564	62.376	46.782
PSOE	184.178	92.089	61.393	46.045
UP	77.069	38.535	25.690	19.267
BNG	58.135	29.068	19.378	14.534
VOX	50.325	25.163	16.775	12.581
Cs	28.469	14.235	9.490	7.117

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

De esta forma, y tal y como podemos observar en la tabla, el PP ganó las elecciones en la circunscripción de La Coruña, lo que le sirvió para obtener 3 diputados, los mismos que el PSOE, los cuales han tenido un coste por escaño de 62.376 y 61.393 votos respectivamente; además de esto dos partidos, UP y BNG han obtenido un representante cada uno. Si analizamos el coste por escaño de forma genérica, podemos ver que el BNG ha obtenido el mismo número de escaños que UP, siendo que han obtenido cerca de 20.000 votos menos, incluso podemos apreciar que, si en vez de 8 escaños se hubiesen repartido 9 escaños, VOX hubiese obtenido el mismo número de escaños que UP con un 40% menos de votos.

²⁷ Figura 2, p. 17

Sin embargo, si observamos el caso de Madrid, podemos ver una mayor proporcionalidad, siendo el partido más damnificado Cs, quien necesitó en torno a 20.000 votos más por escaño que el partido que más beneficiado se vio, en este caso el PP.

Figura 6: Simulación sistema D'Hont en la circunscripción de Madrid

Partido político	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSOE	957.401	478.701	319.134	239.350	191.480	159.567	136.772	119.675	106.378	95.740
PP	887.474	443.737	295.825	221.869	177.495	147.912	126.782	110.934	98.608	88.747
VOX	653.476	326.738	217.825	163.369	130.695	108.913	93.354	81.685	72.608	65.348
UP	463.629	231.815	154.543	115.907	92.726	77.272	66.233	57.954	51.514	46.363
Cs	323.076	161.538	107.692	80.769	64.615	53.846	46.154	40.385	35.897	32.308
Mas País	201.389	100.695	67.130	50.347	40.278	33.565	28.770	25.174	22.377	20.139

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

Lo anteriormente mencionado se evidencia si estudiamos individualmente el número de votos que ha necesitado un mismo partido para obtener un escaño en cada una de las circunscripciones electorales, el cual, dependiendo del número de escaños a repartir varía enormemente.

Figura 7: Número de votos por escaño obtenido por el PP por circunscripción electoral

Circunscripción	Número de votos por escaño	Número de escaños a repartir
Madrid	88.747	37
Valencia	76.510	15
La Coruña	62.376	8
Valladolid	45.767	5
Soria	15.247	2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

Hemos seleccionado una serie de circunscripciones electorales de distinta magnitud en las que el PP no es una fuerza residual, tratando de buscar la máxima representatividad posible. Como podemos observar, el PP ha necesitado 15.247 votos para ser elegido en la provincia de Soria, mientras que en Madrid han sido necesarios 88.747 votos para lograr cada uno de los 10 escaños que han obtenido.

Cabe mencionar el caso de Ceuta y Melilla, donde, debido al reparto de un único escaño por circunscripción electoral, el sistema D'Hont aplicado en estas encubre un sistema claramente mayoritario.

Esto no hace más que evidenciar el problema del sistema electoral español en torno a su proporcionalidad, ya que, mientras que hemos visto que la fórmula sí que respeta la proporcionalidad, dado que el número de votos por escaño obtenidos por los partidos políticos en Madrid no sufre de grandes variaciones, conforme las circunscripciones son más pequeñas, la proporcionalidad del sistema electoral va en detrimento; podemos concluir que el problema de la proporcionalidad no es otro que el tamaño de la circunscripción²⁸.

La importancia de la fórmula electoral, concretamente del sistema D'Hont en las pequeñas provincias en el sistema electoral español se ve reducida respecto a las más grandes, lo que se suma al umbral efectivo de representación, que, como se ha explicado con anterioridad, es la combinación de la magnitud de la circunscripción con el umbral de representación.

Podemos concluir entonces que el sistema electoral español premia el tamaño de los partidos, así como la concentración; anteriormente se ha mencionado el número de votos que necesita cada partido para obtener un escaño en una serie de circunscripciones electorales²⁹.

2.3.TAMAÑO DE LA ASAMBLEA

El último de los elementos mencionados por Lijphart fue el tamaño de la asamblea. En el caso de España, la CE estableció en el art. 68.1 CE que «el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados...»; este número de diputados se vio posteriormente definido por el legislador en la LOREG, en la que, en su art. 162.1, estableció que «el Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados», cincuenta

²⁸ Existen incluso un sector de la doctrina que cuestionado la adecuación de dicho sistema en circunscripciones pequeñas. Incluso el Tribunal Constitucional alemán ha declarado esto inconstitucional, ya que ello favorecía en gran medida al partido mayoritario.

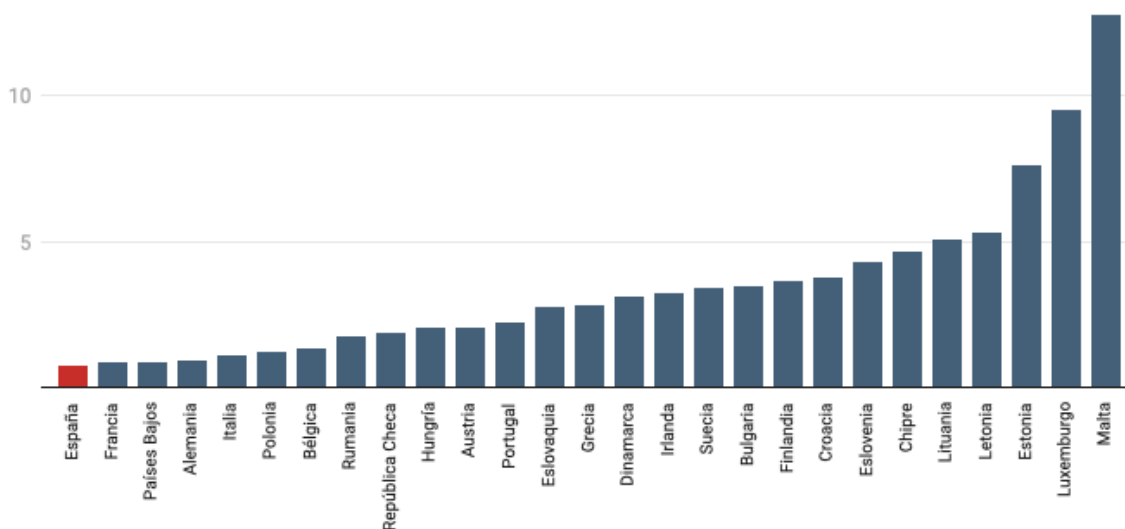
²⁹ Figuras 5 y 6, p. 24

menos de los permitidos en la Norma Fundamental, estableciendo, de esta forma, la mayoría absoluta en 176 escaños, la mitad de 350 más uno.

Dicha cifra de escaños, cuando se promulgó la LOREG, supuso que en España existiese una tasa de 0,91 diputados por cada 100.000 habitantes³⁰, dato no descabellado dada la pertenencia de España en el grupo de los grandes países de la UE y las cifras de número de diputados por cada 100.000 habitantes que estos poseen; sin embargo, durante los últimos años, la cifra de habitantes no ha dejado de crecer, mientras que la de diputados ha permanecido intacta, situándose España, en estos momentos, en torno a una tasa de 0,73 diputados por cada 100.000 habitantes.

En comparación con el resto de los parlamentos de Europa, España, pese a ser el quinto país con un mayor número de diputados, superado únicamente por Polonia (469), Francia (577), Italia (630) y Alemania (735), se encuentra a la cola en ratio de diputados cada 100.000 habitantes.

Figura 8: Ratio diputados cada 100.000 habitantes



Fuente: Newtral, Banco Mundial, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral

³⁰ Tomamos como dato que, en España, en el año 1985, existía una población de en torno a 38.470.000 habitantes.

Malta es el país con una mayor ratio de diputados, situada en 12,75 escaños por cada 100.000 habitantes, seguida de Luxemburgo, los cuales, curiosamente, poseen dos de los parlamentos que menos diputados tienen, 67 y 60 escaños respectivamente, solo superados por Chipre, que tiene 56³¹. Sin embargo, España es el país con una menor ratio de diputados, con 0,73 escaños cada 100.000 habitantes, seguido de Francia y Países Bajos, con una tasa de 0,85 y 0,86 diputados por cada 100.000 habitantes respectivamente. De esta forma, podemos observar una clara correlación entre la tasa de representatividad y el número de habitantes de cada país; conforme el número de habitantes aumenta, la ratio de representación disminuye.

Se han propuesto en España múltiples propuestas de reforma a lo largo de los años, la mayoría, excepto durante los años de crisis más agravada, enfocados a aumentar el número de escaños hasta el límite de los 400 escaños, con el objetivo principal de obtener una mayor representatividad, sin embargo, dichas reformas nunca han sido llevadas a cabo; choca además el inmovilismo español con casos como el del *Bundestag*³², el cual tiene un mínimo establecido de 598 diputados cambiante en cada elección; de hecho, tras las últimas elecciones, ha pasado de 709 miembros a 735.

III. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL DE ELECCIÓN AL CONGRESO

Una vez analizadas las principales variables del sistema electoral español, vamos a analizar una serie de propuestas de reforma del sistema electoral. Dichas propuestas tienen como objetivo solventar los problemas que han ido surgiendo a lo largo del análisis de las variables.

Todas las posibles reformas que se van a proponer deberán ser analizadas con la cautela correspondiente, recalando que tomaremos los datos hasta ahora obtenidos con el sistema electoral actual de cara al análisis, ya que de cualquier otra forma nos sería imposible adelantarnos a los comportamientos electorales de la sociedad nacidos de los cambios en el sistema electoral español.

³¹ Hay que tener en cuenta que debido al conflicto turcochipriota 24 escaños se encuentran vacíos

³² Parlamento alemán

Asimismo, para la realización de todas las propuestas de reforma deberemos distinguir entre la necesidad de modificar la LOREG, o la Carta Magna. En caso de modificación de la LOREG, al tratarse de una Ley Orgánica, bastará el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso, tal y como se expresa en el art. 81.2 CE.

Sin embargo, para otra serie de modificaciones del sistema electoral sí que sería necesaria una revisión de la CE; la reforma constitucional viene establecida en el Título X de la reforma constitucional, concretamente en los artículos 167, 168 y 169. En caso de reforma del artículo 167, se exige la aprobación por una mayoría de al menos tres quintas partes de cada una de las Cámaras³³ o, en caso de no haber acuerdo entre ambas Cámaras, con la obtención del voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, sólo será necesario el voto favorable de dos terceras partes del Congreso de los diputados³⁴; además, sólo será necesario que la reforma sea sometida a referéndum en caso de que así lo solicitasen al menos una décima parte de los miembros de cualesquiera de las Cámaras³⁵. Si fuese necesaria la revisión total de la CE, o una parcial que afectase al Título preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o al Título II, será necesaria la aprobación por parte de dos terceras partes de las Cámaras, su inmediata disolución, una posterior ratificación por parte de las Cámaras elegidas por parte de dos tercios de ambas Cámaras y una aprobación final de la reforma tras ser sometida a Referéndum. Por último, el art. 169 establece los supuestos en los que no podrá iniciarse un proceso de reforma constitucional.

En nuestro caso, cualquier reforma constitucional dirigida a la reforma del sistema electoral español únicamente afectaría al Título III de las cortes generales, por lo que, en caso de modificación constitucional, no sería necesaria siquiera la disolución de Cortes.

Con arreglo a las posibles vías de modificación, concluiremos que cualquier reforma del sistema electoral de las que van a ser a continuación expuestas tan solo implicarán una reforma de la LOREG y/o de la CE por la vía del artículo 167.

Las propuestas de modificación van a versar acerca de posibles cambios de fórmula electoral, la modificación o supresión de la barrera electoral, la revisión de las

³³ 210 diputados y 159 senadores.

³⁴ 133 senadores y 234 diputados.

³⁵ 35 diputados o 27 senadores.

circunscripciones electorales, el número de diputados y la distribución del mínimo de escaños por circunscripción³⁶.

1. MODIFICACIÓN EN LA FÓRMULA ELECTORAL

La primera propuesta de modificación va a versar acerca de posibles cambios de fórmula electoral. Para ello vamos a estudiar los posibles cambios que existirían en la composición de la Cámara Baja en caso de que el sistema D'Hont fuese sustituido por otro sistema. Estudiaremos la composición del Congreso utilizando los sistemas proporcionales D'Hont, Sainte-Laguë y Hare, además del sistema mayoritario *Winner Takes It All*, así como la viabilidad de su instauración³⁷.

1.1 FÓRMULA D'HONT

Comenzaremos estudiando la aplicación de distintas fórmulas electorales proporcionales, para las cuales no sería necesaria una reforma constitucional, sino que únicamente bastaría con la realización de una modificación de la LOREG.

En el caso de la fórmula D'Hont, durante el estudio de la variable fórmula electoral en el sistema electoral español se ha estudiado su forma de aplicación³⁸.

De esta forma, vamos a estudiar cómo funciona el sistema D'Hont³⁹ en la actualidad, y como este afecta a la representatividad en el sistema electoral.

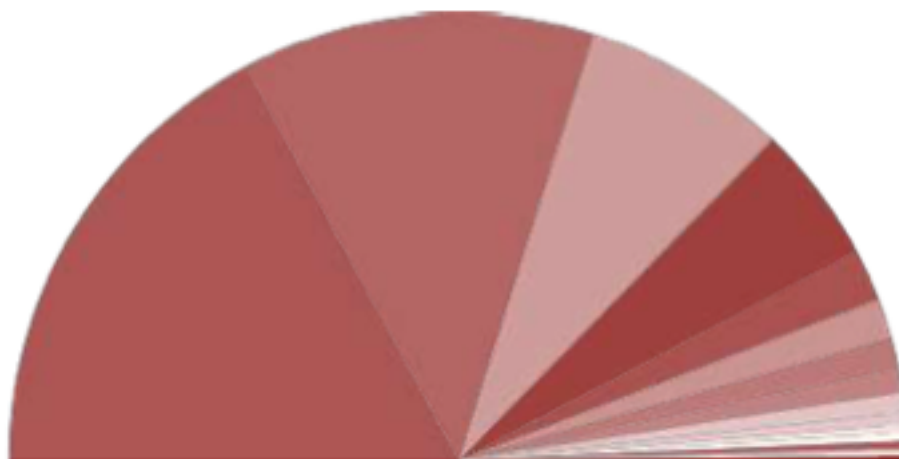
Figura 9: Reparto en escaños en el sistema electoral actual

³⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., URIBE OTALORA, A., «La reforma del sistema electoral español: la elección del Congreso de los Diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema», *Revista de las Cortes Generales*, Delgado-Iribarren García-Campero (dir.), (74), Madrid, 2008, pp. 61-62

³⁷ SEVILLA DURO, M.A., «El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma», en *Revista de Derecho Electoral* (32), Costa Rica, 2021, pp. 285-297

³⁸ Figura 5, p. 14

³⁹ SEVILLA DURO, M.A., «El sistema electoral ... de reforma» cit, p. 286



Resultados en escaños: PSOE 120, PP 89, VOX 52, UP 35, ERC 13, Cs 10, JxCat 8, PNV 6, EH Bildu 5, MP 2, CUP 2, NC-CCa 2, NA+ 2, BNG 1, PRC 1, TE 1.

Fuente: Revista de Derecho Electoral

Sin embargo, ahora vamos a ir un paso más adelante mediante la utilización de la tasa de ventaja. La tasa de ventaja⁴⁰ (TV), calculada como el cociente entre el porcentaje de escaños y votos de cada partido, permite obtener una información directamente comparable mediante una tasa medida en porcentaje. Una tasa cercana a uno será sinónimo de una equiparación entre el número de escaños y de votos, mientras que una tasa mayor que uno evidenciará una sobrerrepresentación, y una tasa inferior a uno una infrarrepresentación.

Figura 10: Tasa de ventaja en el sistema electoral actual

Partido	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25	120	1,21
PP	20,99	89	1,21
VOX	15,21	52	0,98
UP	12,97	35	0,77
ERC	3,64	13	1,02

⁴⁰TV= %E/%V, o lo que es lo mismo, el porcentaje de escaños dividido entre el porcentaje de votos. Fue introducida por Taagepera y Shugart.

Cs	6,86	10	0,48
JxCAT	2,21	8	1,03
PNV	1,58	6	1,08
EH Bildu	1,15	5	1,24
MÁS PAÍS	2,33	3	0,37
CUP	1,03	2	0,55
NC-CCa	0,52	2	1,1
NA+	0,41	2	1,39
BNG	0,50	1	0,57
PRC	0,29	1	0,99
TE	0,08	1	3,57

Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Interior

De esta forma, y tal y como hemos comentado, el sistema electoral español beneficia notoriamente la concentración del voto; podemos ver que, como regla general, salen beneficiados los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE), con un 21% más de escaños que de votos obtenidos ambos dos, así como los partidos tanto regionalistas como nacionalistas; destaca TE, quienes obtienen un 357% de escaños respecto a votos obtenidos, seguidos de partidos como Na+, EH Bildu, PNV o NC-CCa, lo que evidencia otra de nuestras hipótesis, que la concentración de voto, por regla general, se ve beneficiada (únicamente se han visto damnificados BNG y CUP, quienes, pese a ser claros ejemplos de concentración del voto en una región, se han presentado en diversas circunscripciones con un alto nivel de población, y por ende, de número de escaños, lo cual ha mermado su tasa de ventaja). Por otro lado, debemos mencionar a los partidos de ámbito nacional minoritarios, PODEMOS, VOX, y Cs, quienes se han visto claramente perjudicados⁴¹.

De tal manera, podemos concluir que el sistema D'Hont tal y como se aplica en España (circunscripción provincial y umbral electoral del 3% provincial) no únicamente no asegura el principio de proporcionalidad, ni en caso de los votos a partidos, ni mucho

⁴¹ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral... reforma obligada* cit., p. 235

menos en igualdad de voto, sino que aparte crea Parlamentos altamente fraccionados, lo que va en detrimento del principio de gobernabilidad.

1.2 MÉTODO DE SAINTE-LAGUË

Otra de las fórmulas proporcionales a estudiar es el método Sainte-Laguë. Inventado por el matemático francés Sainte-Laguë, es un método de promedio mayor para la asignación de escaños.

El cálculo de los escaños a repartir sigue el siguiente orden; primero, se ordenan de mayor a menor las cifras de votos obtenidas por las candidaturas. Posteriormente, se procede a dividir el número de votos obtenidos por cada candidatura hasta un número igual al de escaños a repartir en la circunscripción, con una particularidad, y es que los números entre los que se divide no son consecutivos, sino que se alternan de forma impar, en el caso que vamos a analizar a continuación, se divide entre 1, entre 3, y así sucesivamente hasta dividir el número de votos entre 7 (en este caso, y dado que nadie obtuvo más de 3 escaños, hemos dejado de dividir en el cuarto escaño, con el objetivo de no alargar la tabla innecesariamente), finalmente, se eligen las casillas con mayor número de votos hasta llegar al número total de diputados a elegir. De esta forma, y al dividir entre enteros cada vez más grandes, se permite que los partidos minoritarios posean un mayor peso dentro del sistema, tratando de equiparar las tasas de ventaja y por ende la proporcionalidad del sistema.

Figura 11: Simulación sistema Sainte-Laguë en la circunscripción de La Coruña

Partido político	1	3	5	7
PP	187.127	62.376	37.425	26.732
PSOE	184.178	61.393	36.836	26.311
UP	77.069	25.690	15.414	11.010
BNG	58.135	19.378	11.627	8.305

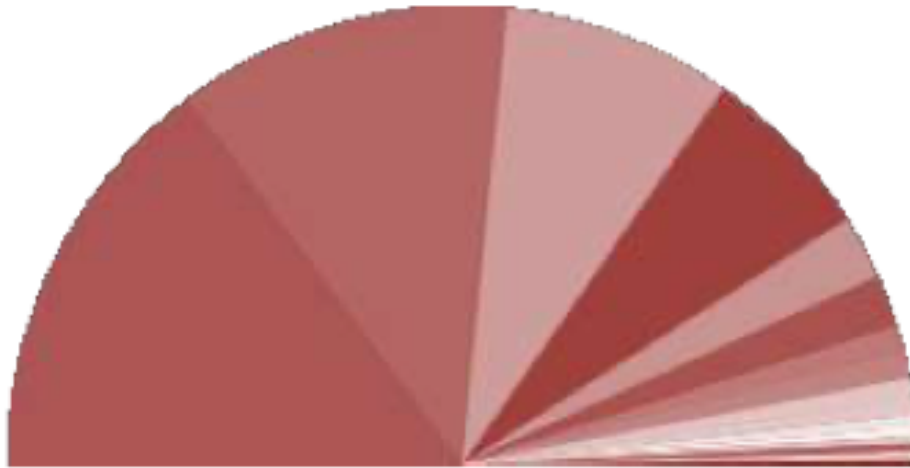
Fuente: INE y elaboración propia

Dicha explicación vamos a escenificarla con el ejemplo de la circunscripción electoral de La Coruña, en la que, como hemos mostrado anteriormente se reparten 8 escaños.

De esta forma, el PP obtendría, como el PSOE, 3 escaños mientras que UP y BNG tan solo uno. Si comparamos dichos resultados con los de la página 19, vemos que el reparto de escaños es idéntico que el del método D'Hont.

En caso de aplicación del sistema electoral tal y como se conforma actualmente, pero con aplicación del método de Sainte-Laguë, la división en el Congreso quedaría de la siguiente manera.

Figura 12: Reparto en escaños con la fórmula de Sainte-Laguë, circunscripción provincial y umbral del 3%



Resultado en escaños: PSOE 103, PP 84, VOX 55, UP 45, Cs 16, ERC 13, JxCat 7, PNV 7, EH Bildu 5, MP 3, CUP 2, NC-CCa 3, BNG 2, NA+ 2, PRC 1, TE 1

Fuente: Revista de Derecho Electoral

De esta forma, y en caso de aplicación del método Sainte-Laguë en España, podemos observar que este trae consigo un ajuste en el reparto de escaños especialmente en el

ámbito estatal; pese a no haber grandes cambios respecto al sistema D'Hont, podemos apreciar que los grandes beneficiados son los partidos minoritarios en el ámbito nacional, a costa de los partidos mayoritarios en el ámbito nacional, quienes pierden representación; la aplicación del método Sainte-Laguë les permite, al dividir entre enteros más grandes, poseer una mayor influencia en el voto, con lo que pueden subsanar la pérdida de escaños resultante de los sistemas proporcionales; asimismo, debemos de destacar que dentro de los partidos concentrados, únicamente pierde escaños JxCat, por la misma razón que PP y PSOE, ya que dentro de las circunscripciones que se encuentra encasillado, es uno de los principales partidos.

Figura 13: Tasa de ventaja con la fórmula de Sainte-Laguë, circunscripción provincial y umbral del 3%

Partido	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25	103	1,04
PP	20,99	84	1,14
VOX	15,21	55	1,03
UP	12,97	45	0,99
ERC	3,64	13	1,26
Cs	6,86	16	0,67
JxCAT	2,21	7	0,9
PNV	1,58	7	1,27
EH Bildu	1,15	5	1,24
MÁS PAÍS	2,33	3	0,37
CUP	1,03	2	0,55
NC-CCa	0,52	2	1,1
NA+	0,41	2	1,39
BNG	0,50	2	1,14
PRC	0,29	1	0,99

TE	0,08	1	3,57
Nca	0,30	1	0,95

Fuente: INE y elaboración propia

De la misma manera, los resultados anteriormente descritos quedan evidenciados en el estudio de la tasa de ventaja. Pese a seguir beneficiando a los partidos de ámbito nacional mayoritario, vemos como la tasa de ventaja del PP y PSOE se ve reducida a enteros más cercanos a la unidad; asimismo, los partidos mayoritarios concentrados, como es el caso de ERC y JxCat también ven su tasa de ventaja reducida. Por otro lado, respecto a las fuerzas minoritarias de ámbito nacional, podemos observar las tasas de ventaja de VOX y PODEMOS cercanas al uno, así como un notorio aumento, además, cabe mencionar a los nacionalistas gallegos del BNG, quienes también se encuentra mucho más cerca de la unidad de lo que se encontraba antes.

De esta forma, y pese a que la proporcionalidad de voto se ve ligeramente mejorada, el mantenimiento de la circunscripción electoral provincial actúa de dique a una mejora total, a la que se suma la fragmentación del Congreso, que sigue perjudicando la gobernabilidad del Estado.

1.3 CUOTA HARÉ

Por último, dentro de los sistemas proporcionales, podemos encontrar la cuota Haré. Desarrollada por un matemático alemán y aplicada por el jurista Haré, es una fórmula electoral que se aplica de tal forma dividiendo el número total de escaños entre el número total de votos a repartir, de esta forma obtenemos un entero, dividimos los votos obtenidos por los partidos entre dicho número y obtenemos un número, lo aproximamos al menor para, posteriormente, elegir los decimales más altos hasta completar la asignación total de escaños.

Figura 14: Reparto de escaños con cuota Hare, umbral del 3% y circunscripción provincial



Resultado en escaños: PSOE 100, PP 81, VOX 57, UP 50, Cs 16, ERC 12, JxCAT 7, PNV 7, EH BILDU 5, MP 3, CUP 2, NC-CCA 3, BNG 2, NA+2, PRC 1, TE 1

Fuente: Revista de Derecho Electoral

Los resultados varían especialmente en el caso de los partidos mayoritarios, el PP y el PSOE, quienes ven reducida su presencia en el Congreso de los Diputados en 20 y 8 escaños respectivamente. Por otro lado, podemos ver que los principales vencedores, siguiendo la tónica general, son los partidos minoritarios de ámbito nacional, en este caso en mayor medida que en el resto de los sistemas proporcionales. Asimismo, se cumple el mismo patrón en el ámbito regional, los partidos regionales mayoritarios, como son ERC y JxCAT ven reducida su presencia, y partidos minoritarios como BNG consiguen aumentar su presencia.

Figura 15: Tasa de ventaja con cuota Hare, umbral del 3% y circunscripción provincial

Partido	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25	100	1,01
PP	20,99	81	1,1
VOX	15,21	57	1,07
UP	12,97	50	1,1
ERC	3,64	12	0,94

Cs	6,86	16	0,67
JxCAT	2,21	7	0,9
PNV	1,58	7	1,27
EH Bildu	1,15	5	1,24
MÁS PAÍS	2,33	3	0,37
CUP	1,03	2	0,55
NC-CCa	0,52	2	1,1
NA+	0,41	2	1,39
BNG	0,50	2	1,14
PRC	0,29	1	0,99
TE	0,08	1	3,57
Nca	0,30	1	0,95

Fuente: INE y elaboración propia

Tal y como podemos ver en lo relativo a las tasas de ventaja, se estabilizan más aún en torno a la unidad las del PSOE y PP, así como BNG o ERC, que, pese a que uno gana y otro pierde, se encuentran más cercanos a la unidad también. Destaca BNG y la aparición de Nca.

1.4 WINNER TAKES IT ALL

Otro de los sistemas a estudiar es el modelo del *Winner Takes it All*; es un sistema electoral de modelo mayoritario; fue uno de los sistemas electorales originarios y que actualmente utilizan países como Estados Unidos o Reino Unido para sus elecciones.

Es de interesante estudio, para el desarrollo de dicho sistema, el caso del sistema electoral de los Estados Unidos. Estados Unidos posee un sistema electoral fundamentado en la suma de subsistemas electorales, es decir, son los Estados quienes organizan las elecciones, sin embargo, esto no ha traído consigo una macro fragmentación de la

sistemática electoral aplicada a lo largo de los estados, sino que todos los estados a excepción de dos⁴² utilizan dicho sistema para la elección del colegio electoral.

Dicho sistema consiste en que el partido vencedor de cada circunscripción obtiene la totalidad de los escaños a repartir en esta, lo que supone que el colegio electoral de dicho Estado se encuentre formado en su totalidad por miembros de un mismo partido. Estos colegios electorales son los que posteriormente se encargan de elegir al Presidente y Vicepresidente del Gobierno estadounidense, por lo que este no será directamente elegido por los electores, esto ha llevado a definir en múltiples ocasiones el sistema electoral americano como un sistema elitista.

Procederemos a estudiar la aplicación de dicho sistema en España; para ello mantendremos las provincias como circunscripciones electorales, así como tampoco modificaremos el umbral del 3% en cada una de las circunscripciones (es indiferente), sí que sería necesario, sin embargo, una modificación del art. 68.3 CE, debido a que este exige una elección atendiendo a criterios de representación proporcional.

Figura 16: Reparto de escaños con la fórmula Winner takes it all⁴³, umbral del 3% (indiferente) y circunscripción provincial

⁴² Maine y Nebraska, los cuales aplican un sistema electoral proporcional.

⁴³ El ganador se lo lleva todo



Resultado en escaños: PSOE 259, PP 49, PNV 17, ERC 15, VOX 11, NA+ 5, TE 3

Fuente: Revista de Derecho Electoral

De esta manera, el PSOE, al ser el partido ganador en la mayoría de las circunscripciones obtendría 259 escaños, lo que lo situaría como el principal beneficiado; saldrían asimismo beneficiados los partidos mayoritarios en las circunscripciones en las que se encuentran concentrados, como son TE, NA+, ERC y PNV, mientras que los principales perjudicados sobre el papel serían PP y VOX, además de todo el resto de los partidos que verían su representación reducida a cero.

Figura 17: Tasa de ventaja con la fórmula Winner takes it all⁴⁴, umbral del 3% (indiferente) y circunscripción provincial

Partidos	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25%	259	2,62
PP	20,99%	49	0,67
VOX	15,21%	11	0,21
ERC	3,64%	15	1,18
PNV	1,58%	17	3,07
NA+	0,41%	5	3,48

⁴⁴ El ganador se lo lleva todo

¡TERUEL EXISTE!	0,08%	3	10,71
--------------------	-------	---	-------

Fuente: INE y elaboración propia

Respecto a la tasa de ventaja, destaca TE, podemos apreciar una clara falta de proporcionalidad entre el número de escaños y el número de votos obtenidos por cada partido; únicamente ERC se acerca a la unidad, el resto de los partidos se encuentran tanto sobrerrepresentados (TE, PSOE, PNV y NA+), como infrarrepresentados (PP y VOX).

De la aplicación de dicho sistema, podemos destacar el factor gobernabilidad; la fragmentación parlamentaria queda reducida al mínimo si la comparamos con el resto de los sistemas electorales, estando representados únicamente 7 partidos. Adicionalmente, cabe destacar la facilidad que existe para la consecución de una mayoría absoluta, en este caso, el PSOE obtendría una mayoría férrea, pero esto no es algo excepcional de esta legislatura, en España se suele seguir un patrón consistente en que el ganador de las elecciones generales normalmente es el que obtiene la victoria en la mayoría de las circunscripciones. En relación con la igualdad de voto, el mantenimiento de la circunscripción electoral provincial hace que se vea intacta.

2. MODIFICACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Otro de los posibles casos a estudiar, sería la variación del tamaño de la circunscripción; como hemos expuesto anteriormente, España cuenta con un sistema de circunscripción provincial muy desigual, en el que existen circunscripciones que van desde los 37 escaños repartidos en la circunscripción de Madrid, hasta otras que únicamente reparten un escaño, como son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La circunscripción provincial viene recogida en el art. 68.2, en el Título III de la CE, por lo que, en caso de modificación de la circunscripción, deberíamos realizar una reforma de la CE en base a lo expuesto en el art. 167.1 CE. De esta manera, existen una serie de alternativas a la circunscripción electoral provincial.

A propósito de la necesidad de reforma de las circunscripciones, Nohlen estableció que «Las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre⁴⁵».

Ampliar el tamaño de la circunscripción electoral traería consigo la posibilidad de mejorar la proporcionalidad, además de posibilitar solucionar la falta de igualdad del valor del voto.

De entre las posibles reformas, vamos a analizar las que poseen una mayor lógica y viabilidad de adaptación; por un lado, tenemos el cambio a una circunscripción única, es decir, una circunscripción estatal, o, por otro lado, el cambio a una circunscripción autonómica, en la que cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas formasen una única circunscripción.

2.1 LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Comenzaremos estudiando la viabilidad del establecimiento de la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral⁴⁶.

Un cambio a un tipo de circunscripción autonómico permitiría mejorar la proporcionalidad, así como la igualdad del valor del voto; asimismo, su instauración gozaría de una relativa facilidad al no aislar a los PANE del sistema electoral.

De esta forma, la brecha causada por el establecimiento del criterio de representación mínima en España, pese a que mantenerla en 2 escaños mínimos, y 1 en ciudades autónomas, al repartirse el número de escaños entre un número de habitantes igual o superior, se vería reducida.

Si analizamos la tabla que se muestra a continuación, podemos ver que el número de habitantes por escaño en cada circunscripción autonómica (quedando excluidas las ciudades autónomas), se encuentra recogido en unos términos mucho más homogéneos que en el caso de poseer una circunscripción provincial.

⁴⁵ NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, S.L. Fondo de cultura económica de España, 1994, p. 52

⁴⁶ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral ... obligada cit.*, pp. 263-268

Si atendemos al coeficiente de representación⁴⁷ (CR) podemos apreciar un claro patrón, cuando la población aumenta, dicho coeficiente disminuye, pero podemos observar que los mínimos y los máximos se encuentran más cercanos a uno que en el caso de la circunscripción provincial⁴⁸, lo cual no es sino un síntoma de una mayor igualdad del voto, que no total.

Figura 18: Asignación de escaños y análisis del coeficiente de representación por circunscripción electoral autonómica

Comunidad Autónoma	Número de habitantes	Mínimo de escaños	Número de escaños asignado	Total	Número de habitantes por escaño	CR
Andalucía	8.472.407	2	56	58	146.076	0,93
Aragón	1.326.261	2	9	11	120.569	1,12
Asturias	1.011.792	2	7	9	112.421	1,20
Islas Baleares	1.173.008	2	8	10	117.301	1,15
Canarias	2.172.944	2	14	16	135.809	1,00
Cantabria	584.507	2	4	6	97.418	1,39
Castilla y León	2.383.139	2	16	18	132.397	1,02
Castilla - La Mancha	2.049.562	2	14	16	128.098	1,06
Cataluña	7.763.362	2	51	53	146.479	0,92
Comunidad Valenciana	5.058.138	2	33	35	144.518	0,94
Extremadura	1.059.501	2	8	10	105.950	1,28
Galicia	2.695.645	2	18	20	134.782	1,00
Madrid	6.751.251	2	45	47	143.644	0,94
Murcia	1.518.486	2	10	12	126.541	1,07
Navarra	661.537	2	4	6	110.256	1,23
País Vasco	2.213.993	2	15	17	130.235	1,04
La Rioja	319.796	2	2	4	79.949	1,69

⁴⁷ Desarrollado en la página 13

⁴⁸ Figura 4, p.19

Ceuta	83.517	1	0	1	83.517	1,62
Melilla	86.261	1	0	1	86.261	1,57

Fuente: INE y elaboración propia

Destaca, sin embargo, el valor de La Rioja, incluso mayor que el de Ceuta y Melilla, debido a su bajo número de habitantes, lo que sitúa su coeficiente de representación como el valor más alto, situado en 1,69; en el otro extremo podemos observar que se encuentran Cataluña y Andalucía, con tasas de 0,92 y 0,93 respectivamente, que a su vez son las Comunidades Autónomas con más habitantes, lo que no hace más que evidenciar lo dispuesto anteriormente.

En el caso de los partidos políticos, un sistema electoral poseedor de la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral también mejoraría la proporcionalidad en el caso de los partidos que se presentan; de hecho, en caso de utilizar la circunscripción autonómica aplicando la cuota Haré, obtendríamos unos datos de tasa de ventaja a los que solo llegamos con el establecimiento de la circunscripción única, en caso de aplicar el sistema D'Hont, como llevamos desarrollando a lo largo del trabajo, los principales beneficiados serían los partidos mayoritarios, tanto a nivel nacional como los concentrados.

Figura 19: Simulación del reparto de escaños en el Congreso de los Diputados en caso de aplicación de circunscripción

Partido	Votos (%)	D'Hont		Sainte-Laguë		Cuota Haré	
		Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25%	108	1,09	101	1,02	101	1,02
PP	20,99%	77	1,05	75	1,02	76	1,03
VOX	15,21%	54	1,01	56	1,05	55	1,03
UP	12,97%	46	1,01	48	1,06	48	1,06
ERC	3,64%	13	1,02	12	0,94	12	0,94
Cs	6,86%	21	0,87	24	1,00	24	1,00
JxCAT	2,21%	8	1,03	8	1,03	8	1,03

MÁS							
PAÍS	2,33%	4	0,49	5	0,61	5	0,61
EH Bildu	1,15%	4	0,99	4	0,99	4	0,99
PNV	1,58%	6	1,08	6	1,08	6	1,08
CUP	1,03%	3	0,83	4	1,11	4	1,11
NC-CCa	0,52%	2	1,10	2	1,10	2	1,10
NA+	0,41%	2	1,39	2	1,39	2	1,39
BNG	0,50%	1	0,57	2	1,14	2	1,14
PRC	0,29%	1	0,99	1	0,99	1	0,99

Fuente: INE y elaboración propia

De esta forma, y analizando la tabla, vemos que los índices de proporcionalidad se mantienen muy constantes; la desaparición de partidos como TE eliminan las grandes variaciones en la tasa de ventaja, y la reducción de escaños obtenidos por los grandes partidos traen consigo índices de proporcionalidad muy interesantes, únicamente Más País obtiene unos índices de infrarrepresentación destacadas, al igual que NA+ obtiene un alto índice de sobrerrepresentación, lejos de lo visto en caso de la circunscripción provincial.

Dicho sistema, pese a conseguir la no representación de partidos muy minoritarios y reducir el número de partidos representados a 15 partidos políticos, sigue sin asegurar la gobernabilidad del país; sin embargo, en el caso de la igualdad de voto presenta interesantes índices, y respecto a la proporcionalidad, esta se ve claramente mejorada, únicamente mermada por el establecimiento de un número mínimo de diputados.

2.2 ESPAÑA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Continuaremos con el análisis del establecimiento de una circunscripción única, de la cual vamos a analizar su proporcionalidad, gobernabilidad e igualdad en el voto.

Respecto a la igualdad de voto, cabe mencionar que la circunscripción única es la más beneficiosa ya que, de esta forma, todos los escaños se reparten entre todos los habitantes, lo que evita desigualdades en la cuota de representación.

Respecto a la proporcionalidad, la aplicación de una circunscripción única en el sistema electoral español quedaría fuertemente vinculada al mantenimiento, o, por el contrario, a la supresión del umbral electoral establecido en la LOREG.

Por un lado, cabría la posibilidad de optar por un sistema similar al modelo holandés, el cual es un sistema electoral proporcional puro, en el que el umbral electoral es inexistente, y existe una única circunscripción, o, por otra parte, apostar por un modelo similar al israelí, en el que la circunscripción única estatal posee un umbral electoral.

A) EL CASO HOLANDÉS

El sistema electoral holandés desde 1956 reparte 150 escaños, y el único umbral existente para obtener representación en el *Tweede Kaer der Staten-Generaal*⁴⁹ es el número de electores dividido entre 150, lo que supone una asignación de alrededor de un escaño cada 60.000 votos. Cada uno de los enteros de los cocientes electorales confiere un escaño al partido correspondiente, mientras que el restante se asigna en base al “método del mayor promedio”, es decir, el método D’Hont⁵⁰.

Esto hace que Holanda posea uno de los sistemas electorales más proporcionales del mundo, únicamente limitado por el número de escaños totales de la Cámara, ya que un escaño no puede pertenecer a más de un diputado; esto provoca en múltiples ocasiones que los partidos políticos con ideologías afines unan sus listas, con el objetivo de obtener promedios mayores y, de esta forma, aumentar sus posibilidades de obtener escaños⁵¹.

En el sistema electoral español, dicho sistema es aplicado, a tenor de lo dispuesto en el art. 163 LOREG, para las elecciones europeas. En estas existe un sistema electoral idéntico al holandés⁵², con la diferencia de que únicamente se reparten 54 escaños.

A continuación, se ha simulado el hipotético resultado en el Congreso de los Diputados en caso de extrapolar los datos obtenidos en las elecciones Generales de 10 de noviembre,

⁴⁹ Parlamento neerlandés

⁵⁰ RAMKEMA, H. y DuBois, S., *Reseña del Sistema Político Neerlandés*, NIMD Centro de Conocimiento y el IPP, La Haya, 2008, pp 15-18

⁵¹ LÓPEZ SÁNCHEZ, E., «El sistema político en Países Bajos», en *Sistemas políticos contemporáneos*, Chávarri Sierrda (dir.) et al., Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, España, 2011, pp. 377-432

⁵² Circunscripción única, método D’Hont e inexistencia de umbral electoral

en caso de que los escaños fuesen repartidos mediante el sistema electoral holandés; adicionalmente, se ha calculado la situación del Congreso en caso de aplicar el mismo sistema electoral holandés, pero cambiando el método D'Hont por la fórmula Sainte-Laguë y Cuota Hare.

Figura 20: Simulación reparto de escaños en el Congreso de los Diputados con circunscripción única y sin umbral electoral con las distintas fórmulas proporcionales.

Partido	Votos (%)	D'Hont		Sainte-Laguë		Cuota Haré	
		Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25%	102	1,03	99	1,00	99	1,00
PP	20,99%	77	1,05	74	1,01	74	1,01
VOX	15,21%	55	1,03	54	1,01	53	1,00
UP	12,97%	47	1,04	45	0,99	45	0,99
ERC	3,64%	13	1,02	13	1,02	13	1,02
Cs	6,86%	24	1,00	24	1,00	24	1,00
JxCAT	2,21%	7	0,90	8	1,03	8	1,03
MÁS PAÍS	2,33%	7	0,86	9	1,10	9	1,10
EH Bildu	1,15%	5	1,24	4	0,99	4	0,99
PNV	1,58%	4	0,72	6	1,08	6	1,08
PACMA	0,95%	3	0,90	3	0,90	3	0,90
CUP	1,03%	3	0,83	4	1,11	4	1,11
NC-CCa	0,52%	1	0,55	2	1,10	2	1,10
NA+	0,41%	2	1,39	1	0,70	2	1,39
BNG	0,50%	1	0,57	2	1,14	2	1,14
PRC	0,29%	1	0,99	1	0,99	1	0,99
Recortes Cero	0,29%	0	0,00	1	0,99	1	0,99

Fuente: INE y Elaboración propia

Una vez configuradas las distintas alternativas, podemos observar que el método con una tasa de ventaja más estable en torno a la unidad es, sin lugar a duda, la aplicación de la

cuota Haré; de hecho, de todos los sistemas estudiados hasta el momento, sería el que establecería una mayor proporcionalidad en el reparto de votos/escaños; a este le sigue el método de Sainte-Laguë, que, sin embargo, en el caso de partidos pequeños comienzan a aparecer tasas de ventaja que comienzan a dispersarse de la unidad y, por último, el sistema menos proporcional es la aplicación del método D'Hont, en la cual vemos que los valores de la tasa de ventaja comienzan a variar respecto a la unidad conforme va disminuyendo el porcentaje de votos obtenido por cada partido, inclusive cabría comentar que, a diferencia de los dos métodos anteriormente mencionados, Recortes Cero no irrumpiría en el Parlamento.

Si bien la proporcionalidad vería sus valores en torno a una situación casi ideal, si que es cierto que tendríamos un Parlamento muy fragmentado, con hasta 17 formaciones políticas en él, lo que mermaría la gobernabilidad.

B) EL CASO ISRAELÍ

Por otra parte, la circunscripción única puede estudiarse con la existencia de un umbral de representación.

El sistema electoral israelí⁵³ es el claro ejemplo de dicho sistema. Israel, a la hora de repartir los 120 escaños del *Knesset*⁵⁴ establece un sistema de elección proporcional casi puro; destaca por ser un sistema electoral de circunscripción única, es decir, en el que cada uno de los votos tiene el mismo peso, por lo que trata de obtener altos índices de igualdad de voto, además de ello, la fórmula utilizada es la misma que la española, la fórmula D'Hont; sin embargo, lo que diferencia al sistema electoral israelí del holandés es la existencia de un umbral de representación.

Debido a que los escaños a repartir son 120, una lista que recibiese el 0,83% de los votos debería bastarle para obtener un escaño; sin embargo, desde que en las elecciones de 1951 se estableció un umbral del 1%, este ha ido en aumento hasta situarse, tras la última

⁵³ GALNOOR, I. y BLANDER, D., "The handbook of Israel's political system", Cambridge University Press, 2018, pp. 357-362

⁵⁴ Parlamento israelí

reforma de 2015, en el 3,25% actual, con el incremento de dicho umbral, el Parlamento trató de buscar una reducción de la fragmentación existente en el Parlamento⁵⁵.

De esta manera, vamos a estudiar la hipotética situación en la que quedaría la Cámara Baja española en caso de aplicación de la sistemática electoral israelí⁵⁶; además, vamos a estudiar dicho sistema en caso de aplicación de la fórmula de Sainte-Laguë y de la cuota de Haré.

Figura 21: Composición del Congreso de los Diputados con circunscripción única y umbral del 3% aplicando las distintas fórmulas proporcionales de voto

Partido	Votos (%)	Fórmula D'Hont		Fórmula Sainte-Laguë		Cuota Hare	
		Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25	113	1,14	112	1,13	112	1,13
PP	20,99	84	1,14	84	1,14	85	1,16
VOX	15,21	61	1,15	61	1,15	61	1,15
UP	12,97	51	1,12	52	1,15	52	1,15
Cs	6,86	27	1,12	27	1,12	27	1,12
ERC	3,64	14	1,10	14	1,10	13	1,02

Fuente: Elaboración propia y Revista de Derecho electoral

Podemos ver como, pese a aplicar distintas fórmulas electorales en caso de existir una circunscripción única, no existe una gran variación de los resultados. Todos los partidos obtienen, como es lógico, una sobrerrepresentación, fruto de la infrarrepresentación sufrida por todos los partidos que no alcancen el umbral electoral; pese a esto, vemos que las tasas de ventaja no difieren en más de 0,16 puntos de la unidad, es decir, el partido más sobrerrepresentado, el PP, ha obtenido un 16% más de escaños que votos ha

⁵⁵ Con la aplicación del umbral del 1% en 1951 se consiguió reducir en 4 partidos la representación en el *Knesset*; el posterior aumento de dicho umbral al 1,5% supuso la reducción de otros 2 partidos, mientras que el establecimiento del 2% no supuso cambio alguno. El último cambio en el umbral electoral supuso una reducción de 12 a 10 partidos.

⁵⁶ Vamos a mantener un umbral del 3% en vez del 3,25%

obtenido, lo que nos indica que la proporcionalidad se ve mermada en menor medida que en caso de establecimiento de una circunscripción provincial.

En caso de tener que decidir por alguno de ellos, podríamos decantarnos por el sistema que obtuviese unas tasas de ventaja más homogéneas, el cual, en este caso, podríamos mantener la aplicación de la fórmula D'Hont, la cual es la que mantiene sus valores en una horquilla más estable, situando la mayor parte de las tasas de ventaja en torno a la mediana y la media, pero además supondría una reducción de modificaciones, ya que no sería necesario modificar la LOREG, sino que simplemente bastaría con modificar la CE.

De esta manera, la proporcionalidad se vería afectada en menor medida que en caso de existencia de una circunscripción provincial; únicamente un 12,08% de los votos quedaría sin representación, consiguiendo una absoluta perfección en el tema de igualdad de voto y permitiendo la creación de gobiernos estables, debido a un bajo índice de fragmentación parlamentaria.

3. MODIFICACIÓN A UN SISTEMA DE DOBLE VOTO EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. EL CASO ALEMÁN

El siguiente sistema electoral que va a ser estudiado, así como su aplicación en España, es el sistema electoral alemán de elección a la Cámara Baja⁵⁷.

El sistema electoral alemán cabe destacar que no se encuentra regulado en el texto constitucional, sino que se abogó por la realización de una ley, con el objetivo de que posea un sencillo proceso de reforma siempre que fuese necesario. Se tramitó, de esta forma, la Ley Electoral Federal⁵⁸, para permitir que fuese el legislador quien la regulase y desarrollase el procedimiento electoral por si mismo.

Respecto al sistema electoral alemán⁵⁹ de elección de los miembros del *Bundestag*, podríamos definir este como un sistema de representación proporcional personalizado, debido a la combinación de elementos de los sistemas mayoritarios y proporcionales. El sistema electoral alemán actualmente ha elegido, en las últimas elecciones celebradas en

⁵⁷ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral ... obligada cit.*, p. 280

⁵⁸ BWahlG

⁵⁹ NOHLEN, D. *Sistemas ... políticos cit.*, pp. 200-224

septiembre de 2021, 299 diputados mediante distritos electorales uninominales y los 437 restantes a través de listas electorales a nivel de cada *Land*. El sistema alemán trata de conseguir la mayor proporcionalidad; el total de escaños se determina en base al partido político que demuestra la más alta cantidad de «derecho a escaños» con relación a los escaños que hubiese recibido en base a la proporcionalidad nacional hasta que se consigue la más estricta proporcionalidad⁶⁰. Cuanto más alta la diferencia, mayor es el aumento de escaños para compensarla, es por ello por lo que en 2017 aumentó el tamaño de *Bundestag* de 630 escaños a 709, y en 2021 ha aumentado de esos 709 a 736 escaños.

De esta forma, cada elector tiene dos votos, el *Erststimme*, utilizado en los distritos uninominales, en el que el elector vota únicamente a un candidato y sale elegido quien obtiene la mayoría simple. Así, los ciudadanos alemanes eligen a 299 representantes; cada uno de los representantes han sido elegidos en distritos con población similar, ya que se establece que no puede haber diferencias de más del 15%, asegurando, de esta manera, que los distritos uninominales tengan una igualdad del voto prácticamente igual.

Por otro lado, existe el *Zweitstimme*, utilizado para la elección en los *Länder*, en el que se utiliza un sistema de asignación de escaños proporcional. Cada uno de los 16 *Länder* conforma una circunscripción electoral en la que se presentan las *Landenlisten*⁶¹, y en la que los 437 escaños que se eligen se reparten en función de la población, con el objetivo de poder determinar cuántos escaños corresponden a cada *Land* con anterioridad a la celebración de las elecciones. Adicionalmente, debemos mencionar la utilización de listas cerradas, con aplicación del método de Sainte-Laguë.

En el caso de Alemania, debemos mencionar la existencia de las *Sperrklauseln*⁶²; Alemania fue un país pionero en el establecimiento de la exigencia de que los partidos lograsen un mínimo porcentaje de votos para obtener representación y, de esta forma, evitar la proliferación excesiva de partidos en el parlamento⁶³. Existen dos tipos de barreras electorales, las barreras electorales porcentuales, las cuales establecen la necesidad de obtener al menos un 5% de los votos a nivel nacional y, por otro lado, la

⁶⁰ NOHLEN, D., «La reforma del sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal», UNED, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 45, 2020, pp. 148-149

⁶¹ Listas electorales

⁶² Barreras electorales

⁶³ FERNANDEZ ESQUER, C., «Los sistemas electorales de los Länder alemanes: panorámica general y tendencias de reforma», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 2019, p. 120

condición de lograr la mayoría de los votos en al menos tres de los distritos uninominales; sin embargo, dichas barreras no son aplicadas a los partidos que representan a las minorías nacionales⁶⁴.

De esta forma, se puede afirmar que Alemania no posee únicamente un sistema proporcional, sino que además posee uno de los mejores índices de gobernabilidad de Europa, con una duración media relativa del 98,8% de la duración total del mandato, dato que podemos destacar aún más teniendo en cuenta que es un país con una amplia tradición de investidura de gobiernos multipartidistas, de hecho, la totalidad de sus gobiernos entre 1981 y 2010 han sido conformados por más de un partido.

Figura 22: Muestra de gobiernos de coalición en diversos países de Europa y su duración relativa (1989-2010)

País	Número de Gobiernos	Gobiernos minoritarios			Duración relativa
		Único partido	Coalición	Total	
Alemania	7	0	7	7	1,00
Bélgica	10	0	0	0	0,56
España	6	4	0	4	0,96
Estonia	12	2	10	12	0,52
Finlandia	10	0	10	10	1,00
Hungría	10	2	6	8	1,00
Irlanda	8	0	8	8	0,60
Letonia	19	1	18	19	0,32
Noruega	9	4	5	9	1,00
Luxemburgo	6	0	6	6	1,00
Polonia	16	5	11	16	0,34
Suecia	7	4	3	7	1,00

Fuente: Adaptado de Bergman et al, 2015

⁶⁴ Art. 6.6 BWahlg; dicha barrera mínima electoral no se aplica a las minorías danesa en Schleswig-Holstein y la de los sorabos en Brandenburg

Como podemos observar, pese a ser un sistema proporcional, al igual que el español, poseen grandes diferencias, es por ello por lo que vamos a estudiar como sería la aplicación del modelo electoral alemán en España⁶⁵.

Así, se han ido sumando iniciativas para aplicar el modelo electoral de Alemania en España en el ámbito nacional; podemos ver la propuesta del Grupo Parlamentario Popular para la reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid en el año 2013, o las declaraciones del exsecretario General del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba.

En caso de aplicar el modelo electoral alemán, la circunscripción electoral continuaría siendo la provincia (equivalentes a los *Länder* alemanes), sin embargo, ante el caso de los distritos uninominales, para los que a priori se necesitaría una reforma electoral, el constitucionalista Torres del Moral propuso una reforma que no necesitaría alterar la Carta Magna, adjudicando escaños, nominalmente, siguiendo un patrón; un voto nominal en las circunscripciones de dos a cinco escaños; dos en las que tienen entre seis y nueve escaños; tres en las que superen los nueve escaños y Madrid y Barcelona, a los que se les entregaría entre cuatro y cinco escaños⁶⁶. De esta forma, no sería necesaria una modificación constitucional, ya que se respetaría el marco constitucional, e incluso cabría la posibilidad de dividir el territorio nacional en doscientos distritos.

Sin embargo, se considera que la mejor opción sería una modificación de la Constitución, a través de la reforma tipificada en el art. 169.1 CE.

Teniendo en cuenta el mantenimiento de los 350 diputados, podríamos crear distritos uninominales de alrededor de 270.000 habitantes, para, de esta forma, y teniendo en cuenta que España cuenta con una población de en torno a los 47.000.000 habitantes, se eligiesen 175 escaños de esta manera, y los otros 175 escaños fuesen elegidos con la provincia como circunscripción.

No obstante, la determinación y delimitación de los distritos uninominales⁶⁷ podría plantear problemas técnicos importantes debido a la exigencia del sistema alemán una

⁶⁵ VIDAL PRADO, C., *El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes*, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, 26, 2012, pp. 227-233

⁶⁶ TORRES DEL MORAL, A., *Representación y sistemas electorales*, Edición Tecnos, Madrid, 1990, pp. 64 y ss.

⁶⁷ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.117

distribución equitativa y proporcional. Teniendo en cuenta que en el sistema alemán no puede existir una variación entre el número de electores en cada distrito uninominal que supere el 15%⁶⁸, al contar con provincias muy pequeñas, se podría poner en riesgo el reparto proporcional. Además del número de escaños reducido de algunas provincias, a algunas les corresponden números impares, por lo que dichos distritos no pueden dividirse en números iguales a la mitad de los escaños provinciales, sino que sería a la mitad más uno o menos uno, lo que puede producir desajustes⁶⁹.

Prado Vidal, establece que «en las circunscripciones más pequeñas, donde se elige un diputado, es evidente que el distrito uninominal ya lo tenemos configurado. En las circunscripciones en que se eligen dos diputados, el distrito uninominal será también la circunscripción entera, por lo que se elegirá un diputado con los primeros votos y otro será el que figure en la lista del partido. Las circunscripciones en las que debe elegirse un número igual o superior a tres diputados, ya habrá que ir dividiéndolas entre un número de distritos uninominales equivalente a la mitad de los escaños totales a elegir, si son cifras impares, se dividirán en la mitad más uno o la mitad menos uno, en función de la población de los distritos u según las reglas que se fijen similares a las que se establecen en Alemania»⁷⁰.

De esta forma, podríamos concluir que los distritos deberán establecerse a través de la agrupación de municipios hasta alcanzar la población correspondiente, e incluso, en las grandes ciudades, el reparto deberá hacerse por distritos, pese a que la Ley Electoral alemana establece que «en lo posible», se respeten los límites de los términos municipales. Por otro lado, deberemos tener en cuenta que, en España, manteniendo un sistema con la provincia como circunscripción, perderíamos mucho en la escasa proporcionalidad que posee nuestro sistema electoral sobretodo cuando se trata de circunscripciones pequeñas.

De esta forma, el sistema electoral al Congreso de los diputados dejaría de ser un sistema proporcional, tal y cómo se establece en la CE, para ser un sistema mayoritario en el caso de los distritos uninominales, mientras que, en los ámbitos en los que se mantiene

⁶⁸ En caso de oscilaciones del 25% o superiores es obligado el rediseño de los distritos

⁶⁹ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.120

⁷⁰ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.121

proporcional, dejaríamos de aplicar el sistema D'Hont, tal y como se establece en la LOREG, para comenzar a aplicar el Sistema de Sainte-Laguë que, en caso de circunscripciones autonómicas, hemos visto con anterioridad que es más proporcional que la propia fórmula utilizada en España⁷¹.

Respecto al establecimiento de un umbral electoral del 5% de los votos⁷², este únicamente permitiría la representación tras las elecciones de 10 de noviembre de 2019, del PP, PSOE, UP, VOX y Cs⁷³; si el resto de los partidos no formasen ninguna coalición con la que superar el 5% de los votos, o no obtuviesen un mínimo de tres representantes directos en las circunscripciones uninominales.

Sin embargo, a través de los resultados de los «primeros votos», y atendiendo al criterio de obtener representación en al menos tres distritos uninominales, según como se delimitasen los distritos⁷⁴, cabría la posibilidad de que partidos como PNV, JxCAT, ERC o EHBildu, quienes poseen fuerte influencia en País Vasco y Cataluña, obtuviesen escaños en el parlamento, aunque con escasa representación. Cabe añadir además que, en caso de que no consiguiesen el mínimo de 3 victorias en distritos uninominales, si que cabría la posibilidad de que obtuviesen la victoria en alguno de los distritos uninominales a través de los denominados «mandatos excedentes».

De esta forma, y con la adopción de una barrera electoral tan elevada, se excluiría a los partidos de implantación territorial, lo cual podría llegar a lesionar el principio de proporcionalidad, por lo que se debería esperar a que el TC se pronunciase; de hecho, la única posibilidad de obtener representación por parte de los partidos nacionalistas y regionalistas sería mediante la creación de coaliciones que les permitiese obtener un porcentaje de votos superior al 5%⁷⁵.

Claro está que la aplicación del sistema alemán en España es muy difícil de prever, sobretodo ya que nacería una tendencia al voto útil⁷⁶, especialmente en los distritos

⁷¹ MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL, J., *El sistema electoral ... reforma obligada cit.*, p. 280

⁷² El sistema electoral alemán y su posible implantación en España [Recurso electrónico] / Carlos Vidal Prado.

⁷³ Resultado elecciones generales 10 N 2019

⁷⁴ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.88

⁷⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.99

⁷⁶ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p. 120

uninominales. Cabría la posibilidad de que los electores de partidos minoritarios (UP o Cs), ante las pocas posibilidades que tienen de vencer en distritos uninominales, prefiriesen utilizar su “primer voto” en dichos distritos a partidos mayoritarios (PSOE, PP o VOX), o a partidos regionalistas (PNV, JxCAT, ERC o EHBildu), mientras que su “segundo voto” iría a partidos minoritarios, con el fin de contribuir a la obtención de representación estatal.

De esta forma podemos concluir que, pese a que el sistema electoral alemán es un sistema electoral definido como ejemplar por muchos autores, debido a la capacidad de este para conseguir un buen equilibrio entre la proporcionalidad, la representatividad y la gobernabilidad, su aplicación en España no gozaría de la misma suerte.

Pese a los problemas de igualdad, gobernabilidad y proporcionalidad de España, cualquier mejora en las dos primeras, traería consigo una disminución de la última y viceversa; además, en Alemania no existen partidos nacionalistas con tanta fuerza como los españoles. De hecho, el Tribunal Constitucional alemán ha afirmado, en diversas ocasiones, que es el sistema que mejor se ajusta a su propia Constitución, lo que no significa que sea el mejor sistema para el resto de los países. Podemos concluir que la implantación de un sistema como el alemán en España traería consigo más problemas que soluciones, sin embargo, si que podría ser interesante el estudio de diversas medidas por separado, como sería elegir la fórmula de Sainte-Laguë, o el establecimiento de una cuota nacional del 5% para acceder a tener representación en el Congreso.

4. EL SISTEMA DE PRIMA AL VENCEDOR ELECTORAL. EL CASO DE GRECIA

Por último, Grecia⁷⁷ posee un interesante sistema electoral. No solo porque la antigua Grecia sea la cuna de la democracia, sino por las particularidades de su sistema, así como su guiño a la gobernabilidad.

⁷⁷ ALBERITE CARREÑO, J., *Gobernabilidad y representatividad: ¿un equilibrio posible?*, ICADE, 2017, Madrid, pp 41-44

Grecia⁷⁸ posee un sistema unicameral, el *Βουλή των Ελλήνων*⁷⁹ se encuentra compuesto por un número legalmente establecido de entre 200 y 300 diputados, y actualmente se encuentra en el máximo legalmente establecido; estos diputados son elegidos mediante voto universal libre, directo y secreto, el cuál además es obligatorio. Dependiendo de la magnitud de la circunscripción electoral los votantes marcarán en la papeleta entre uno y cuatro nombres⁸⁰.

Respecto a las circunscripciones, la magnitud es variable, existiendo desde circunscripciones uninominales, hasta otras que representan más de 40 escaños; además, de los 250 escaños elegidos por los votantes, ya que el resto de los 50 escaños son otorgados automáticamente al partido vencedor, lo cual otorga la mayoría absoluta a un partido en caso de que obtenga 101 diputados; además, cabe mencionar que 12 escaños se distribuyen a nivel nacional a través de la figura de los “Diputados de Estado”.

La formula electoral establecida es una fórmula proporcional, en la que el reparto de escaños se realiza a nivel nacional y de circunscripciones, teniendo en cuenta el umbral legal del 3% de los votos emitidos a nivel nacional.

Los partidos obtienen el número de escaños correspondiente a la aplicación del sistema de la cuota Hare en cada una de las circunscripciones; en las circunscripciones uninominales cabe mencionar que dicha cuota Hare se convierte en un sistema mayoritario sin quererlo. A continuación, los escaños sobrantes de dicho proceso y los 12 escaños de los denominados “Diputados de Estado” son otorgados a través del sistema de restos mayores (cuota Hare), hasta alcanzar la cifra de 250 escaños.

A la hora de aplicar dicho sistema en España, en caso de omitir la existencia de los “Diputados de Estado” y el voto preferencial, podríamos establecer dicho sistema sin necesidad de modificar la CE. El aumento de los escaños a 400 (350 elegidos en las circunscripciones y 50 otorgados al partido ganador) se ajustaría perfectamente al art.

⁷⁸ IBP, INC., *Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook - Strategic Information, Regulations, Procedures*, Lulu.com, junio 2015,

⁷⁹ Parlamento griego, también conocido como Consejo de los Helenos

⁸⁰ Art. 3 Ley 3.231/2004; establece que en las circunscripciones que elijan 1 a 3 parlamentarios se votará un nombre, en las que elijan 4 a 7 representantes podrán votarse hasta dos nombres, en aquellas donde existan 8 a 12 representantes se podrán votar hasta tres nombres, y en aquellas donde se adscriban más de 13 parlamentarios se podrán votar un máximo de cuatro.

68.1 CE, al igual que los art. 68.2 y 68.3 CE. Ya que no se modificaría la circunscripción electoral, y además se mantendría el criterio de representación proporcional.

De esta forma, a través de una modificación de la LOREG, en España podría establecer un sistema electoral con un sistema de voto basado en la cuota Hare, así como una barrera electoral del 3% nacional; la circunscripción electoral continuaría siendo la provincia, en la que existirían desde provincias uninominales hasta otras en las que se elegirían hasta 37 escaños⁸¹, además de una Cámara Baja formada por 400 diputados.

Figura 23: Aplicación del sistema electoral griego en España

Partido	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25%	170	1,50
PP	20,99%	89	1,06
VOX	15,21%	60	0,99
UP	12,57%	44	0,88
Cs	6,85%	19	0,69
ERC	3,64%	18	1,24

Fuente: INE y elaboración propia

De esta forma, podemos observar que el PSOE, partido ganador de las elecciones, es quién posee una mayor tasa de ventaja (1,50), incrementada claramente por la prima electoral que le supone vencer en las elecciones generales. Asimismo, podemos ver que los únicos partidos que obtienen tasa de ventaja positivas son los partidos mayoritarios en los territorios que se presentan, en este caso el PP y PSOE, que son los partidos mayoritarios en la mayoría de las circunscripciones de España, y ERC, que lo es en las cuatro circunscripciones catalanas; por otro lado, los perdedores son UP y Cs, y, en menor medida, VOX, así como los partidos que no alcanzan el umbral del 3% nacional.

Consecuentemente, podemos ver que el sistema griego es un sistema que apuesta claramente, a través de la prima de 50 escaños otorgada al partido ganador, por la

⁸¹ Para una simplificación del cálculo hemos mantenido el mínimo de dos escaños por circunscripción electoral.

governabilidad el Estado, a costa de la proporcionalidad de su sistema; sin embargo, pueden darse situaciones como la ocurrida en las elecciones de mayo de 2012 en Grecia, o cómo la resultante de la aplicación de dicho modelo en España, en la que, tal y como podemos observar en la tabla, ante la existencia de un escenario político fragmentado, podría darse la situación de que dicha prima no garantizase la gobernabilidad, y además arrojase los pobres datos que otorga en relación a la proporcionalidad.

IV. UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA LA ELECCIÓN AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Una vez estudiado los principales elementos del sistema electoral español, así como tras haber analizado diversas alternativas y aplicaciones de distintos modelos electorales de varios países, se procederá a la presentación de una propuesta propia. Primero de todo, debemos recalca que una reforma del sistema electoral, aún siendo a mi juicio muy necesaria, no va a solucionar todos los problemas que existen en la política actual.

Dicha propuesta se encuentra enfocada principalmente a mejorar la gobernabilidad y la proporcionalidad en el sistema electoral español, así como a disminuir la influencia de los PANE en el sistema electoral español de elección para el Congreso de los Diputados. El objetivo de este estudio no es la exclusión de los PANE de la política nacional, sería un error excluir a dicho porcentaje de la población de la vida política española, así como obviar los problemas tanto sociales, económicos y políticos que ello acarrearía, además de suponer ello una clara ruptura del proceso de integración política, tanto ideológico como territorial, establecido en la Transición; basaremos nuestra propuesta en la premisa de que el «equilibrio territorial en la representación» tendría que articularse a través del Senado, que es la Cámara que la Constitución califica como de «representación territorial» (art. 69.1), pero no del Congreso de los Diputados; de esta manera, vamos a establecer una propuesta basada en un umbral de representación electoral nacional, con una circunscripción única y un aumento en el número de diputados, teniendo en cuenta, de esta manera, que mantenemos el sistema actual de elección al Senado; de esta forma, no solo conseguiremos que el sistema bicameral obtenga el sentido que, debido a que se ha convertido al Senado en una Cámara complementaria, ha perdido durante estos años, sino que podremos distinguir entre Congreso, sede de la soberanía nacional de «todos» los españoles, encargados de ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar los

presupuestos y demás competencias asignadas por la Constitución, mientras que en el Senado, es donde deberían tomar parte los PANE de cara a sus exigencias territoriales.

Una vez expuestas las razones, continuaremos con la propuesta de sistema electoral:

Comenzaremos con la elección del tipo de circunscripción; a lo largo del proyecto se ha estudiado la circunscripción provincial, autonómica y única, llegando a la conclusión que cuánto mayor fuese una circunscripción, mejores serían sus índices de proporcionalidad, así como se establecería en España una igualdad total del voto; de esta forma, y sumado a lo expuesto en los párrafos anteriores, España debería plantearse, mediante el proceso de reforma de la Constitución establecido en el art. 167 CE, la reforma del art. 68.2 CE.

Así, se establecería una circunscripción única; sin embargo, esta medida no podría establecerse si no es con alguna limitación frente a la fragmentación, con el objetivo de no mermar la gobernabilidad; de entre las posibles soluciones, entre las cuales se encuentran el establecimiento de un umbral mínimo de representación, así como una prima al partido ganador, como la estudiada en el caso griego, nos hemos decantado únicamente por la primera.

Respecto a la barrera electoral, lo que está claro es que, en el caso de existencia de un parlamento con un modelo circunscripción única, y en el que además se eligen 350 escaños, debe establecer algún tipo de barrera a la fragmentación; de esta forma rechazaríamos el sistema de elección de los Países Bajos, con la consiguiente justificación de que contamos con más del doble de escaños que en *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, para asimilarnos al sistema israelí.

El establecimiento de una barrera electoral del 3% nacional no solo reduciría la fragmentación de Congreso de los Diputados, sino que además conseguiría el propósito de que en el Congreso de los Diputados se encontrasen representadas las fuerzas que defendiesen los intereses de la totalidad del territorio español, no solo los de una parte.

Respecto al tamaño del Congreso de los Diputados, con el objetivo de tratar de respetar los límites marcados por el art. 68 CE, la propuesta versa en torno a la reforma del art. 162.1 de la LOREG, continuista de la LRP, con el consiguiente establecimiento de un Congreso de 400 diputados; de esta manera, está claro que la proporcionalidad mejoraría,

de igual modo, nos situaríamos en una tasa de 0,84 diputados/100.000 habitantes⁸², continuaríamos teniendo las menores tasas de la UE, pero nos situaríamos en el entorno de los grandes países de la UE.

Además de por el aumento de la proporcionalidad, se ha optado por un aumento del número de diputados porque, pese a ser una medida impopular por suponer un aumento del gasto público, este sería mínimo. De hecho, en el año 2011 el PP⁸³ planteó la reducción en 50 escaños del Congreso de los Diputados, con el objetivo, entre otras cosas, de reducir el gasto político en España, sin embargo, se demostró que dicha medida sería meramente simbólica presupuestariamente hablando.

Por último, respecto a la elección de la fórmula electoral, con las condiciones anteriormente expuestas, se ha decidido el mantenimiento de la fórmula D'Hont; tal y como hemos desarrollado durante todo el proyecto, en caso de circunscripciones pequeñas, la cuota Haré o el método de Sainte-Laguë sí que resultan más proporcionales, sin embargo, a la hora del reparto en caso de circunscripciones en las que se reparten un alto número de escaños, las diferencias son mínimas.

De esta manera, la composición del Congreso de los Diputados sería la siguiente:

Figura 24: Simulación reparto de escaños en caso de aplicación del sistema electoral de proposición propia

Partido	Votos (%)	Escaños	Tasa de ventaja
PSOE	28,25%	129	1,14
PP	20,99%	96	1,14
VOX	15,21%	69	1,13
UP	12,57%	59	1,17
Cs	6,85%	31	1,13
ERC	3,64%	16	1,10

⁸² (400 diputados/47.450.000 habitantes) x100.000

⁸³ G. PICO, R. «Reducir los diputados a 300: ¿una medida de ahorro o un guiño anti 15-M?», en Expansión, 25-10-2011

Fuente: INE y elaboración propia

El partido ganador sería el PSOE, que obtendría 129 escaños, seguido del PP, con 96 escaños, a continuación, se encontrarían VOX y Cs, con 69 y 59 escaños respectivamente y a la cola se situarían Cs y ERC, con 31 y 16 escaños respectivamente.

De esta forma, las tasas de ventaja serían todas mayores a uno, por lo que existiría una sobrerrepresentación de todos los partidos, sin embargo, esta no sería excesivamente notoria en ninguno de los casos; por otro lado, la gobernabilidad mejoraría, con un Parlamento mucho menos fragmentado, y en el que únicamente «se colaría» un PANE.

Por último, sortearíamos las desigualdades de voto entre españoles, para que, de esta manera, el voto de un soriano contase lo mismo que el de un madrileño.

En definitiva, dicho sistema resolvería los defectos detectados a lo largo del trabajo, imponiendo una proporcionalidad relativa, mejorando la gobernabilidad y estableciendo una igualdad de voto, además, solucionaríamos el problema de la representación de los PANE en el Congreso de los Diputados.

V. CONCLUSIONES

Podemos concluir refiriéndonos a los matemáticos Balinski y Young, quienes demostraron que no existe un sistema electoral perfecto; siendo conscientes de ello, a lo largo del trabajo hemos intentado acercarnos al sistema que, a nuestro juicio, es el más idóneo dada la situación política española en la actualidad.

Debemos destacar además que todos los sistemas electorales expuestos y analizados a lo largo del trabajo son meras hipótesis, debido a la imposibilidad de prever la estrategia de voto de los ciudadanos ante variaciones del sistema electoral, así como diversos motivos por los que no podríamos llevar a cabo la práctica de algunos de los sistemas electorales en el sistema español; esto se expone claramente en el caso del sistema electoral alemán, para el que nos ha resultado imposible realizar una simulación de distritos uninominales debido a su alto grado de complejidad en la determinación de las circunscripciones.

Sin embargo, a través de los análisis se ha tratado de estudiar como afectarían en España los posibles cambios, y ha sido posible la proposición de una reforma.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BLANCO HERNÁNDEZ, T. *Fórmulas electorales: Una aplicación práctica*, Revista EAN, España, enero-abril 2007

MARÍA COLOMER, J., *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2004

FERNÁNDEZ MIRANDA-CAMPOAMOR, A., “Sobre la reforma electoral”, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009

LIJPHART, A. “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995

LUCAS VERDÚ, P., *El sentimiento constitucional: Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política*, Editorial Reus, Madrid, , 1985

MONTERO GIBERT, JR., “Informe sobre la reforma electoral”, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, S.L. Fondo de cultura económica de España, 1994

RAMÍREZ GONZÁLEZ, V., PALOMARES BAUTISTA, A., LÓPEZ CARMONA, A., FORTES ESCALONA, M. A., GONZÁLEZ RODELAS, P., RAMÍREZ MÁRQUEZ, C. M., MARTÍNEZ AROZA, J. A., MÁRQUEZ GARCÍA, M. L., PASADAS FERNÁNDEZ, M. M., DELGADO MÁRQUEZ, B. L., *Sistema electoral para el Congreso de los diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2013

"*Revista Teoría y Realidad Constitucional*", UNED, núm 45, 2020, ISSN 1139-5583

SAENZ ROYO, E., *Manual de Derecho Constitucional I*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017

Regionalismos y nacionalismos en el sistema electoral español de elección al Congreso de los Diputados:
Una propuesta de reforma

TORRES DEL MORAL, A., *Representación y sistemas electorales*, Edición Tecnos, Madrid, 1990

VIDAL PRADO, C., «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012

JURISPRUDENCIA

STC 76/1983 de 5 de agosto

STC 197/2014, de 4 de diciembre

STC 15/2015, de 5 de febrero.

STC 75/1985 de 21 de junio

RECURSOS DE INTERNET

<https://icon.cat/util/elecciones>

<http://electosim.brainum.es/#>

<https://www.congreso.es>

<https://www.senado.es/web/index.html>