

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

El sistema electoral  
al Congreso de los  
Diputados. Debate y  
alternativas

Trabajo Fin de  
Grado.

ALEJANDRO MILAGRO JIMÉNEZ  
Director: Carlos Garrido López

**INDICE**

Listado de abreviaturas.....	3
I. Introducción.....	4
1.1 Razón de la elección del tema.....	6
1.2 Metodología seguida en la redacción del trabajo.....	6
II. Las decisiones sobre el sistema electoral del Congreso de los Diputados en la Constitución de 1978.....	7
2.1 Principios constitucionales del sistema electoral.....	8
A) La representatividad.....	9
B) La proporcionalidad.....	10
C) Favorecer la gobernabilidad y la estabilidad de los gobiernos.....	10
D) Pluralismo político.....	11
E) El voto Igual.....	12
III. El sistema electoral al Congreso de los Diputados en la LOREG.....	14
3.1 Elementos del sistema electoral en la LOREG.....	16
A) El tamaño del Congreso de los Diputados.....	16
B) La magnitud de la circunscripción.....	17
C) El prorr泄eo electoral.....	17
D) Formula electoral.....	19
E) Umbral legal.....	20
3.2 Disfuncionalidades del sistema: Entre equidad representativa y eficacia.....	21
IV. Alternativas y reformas del sistema electoral.....	27
4.1 Partidos políticos	
A) Alianza Popular, Partido Popular.....	27

B) Partido Socialista Obrero Español.....	29
C) Partido Comunista, Izquierda Unida.....	30
D) Unión Progreso y Democracia.....	32
E) Alternativas ciudadanas, no vinculadas con partidos políticos.....	33
4.2 Reformas propuestas.....	34
A) Elevación del número de diputados.....	34
B) Sustitución de la fórmula electoral.....	37
C) Sustitución de la circunscripción provincial.....	40
D) Reducción del número mínimo de diputados por provincia.....	41
E) Funcionamiento conjunto de las reformas consideradas aisladamente.....	42
F) Otras reformas propuestas.....	44
4.3 Posibilidades de una reforma electoral.....	44
A) Ante la amenaza de la derrota.....	45
B) Un descontrol relativo.....	46
C) Las divisiones internas.....	46
D) El precio del optimismo.....	47
E) Las ventajas del largo plazo.....	48
V. Conclusiones.....	48
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	51

**LISTADO DE ABREVIATURAS.**

PP- Partido Popular.

PSOE- Partido Socialista Obrero Español.

UPyD- Unión Progreso y Democracia.

IU- Izquierda Unida.

BNG- Bloque Nacionalista Gallego.

CC- Coalición Canaria.

NaBai- Nafarroa Bai (Navarra Si)

CiU- Convergència i Unió

ERC- Esquerra Republicana de Catalunya

EA- Eusko Alkartasuna

ChA- Chunta Aragoneisista

PNV- Partido Nacionalista Vasco

LOREG- Ley Orgánica de Régimen Electoral General

CE- Constitución Española

Pág.- Página

Págs.- Páginas.

Núm.- Número.

## I. Introducción.

El sistema electoral al Congreso de los Diputados y en general los mecanismos de elección establecidos en España se encuentran entre los más recientes de los países de occidente.

Tras la muerte del general Franco en 1975 en España se abrió la transición. La Ley para la Reforma Política dictada en Enero de 1977 fue su punto de arranque. Esta ley fue desarrollada en materia electoral por el Real Decreto-Ley de Normas Electorales de Marzo de 1977, que adoptó varios elementos capitales del sistema electoral

- Principio de proporcionalidad y formula D'Hont.
- Cámara de tamaño reducido, se estableció un pacto que marcó en 350 el número de diputados y se fijó la provincia como circunscripción.
- Un mínimo de dos escaños por cada circunscripción, excepto para Ceuta y Melilla que se estableció en uno y el resto de escaños se repartirían por tramos prefijados de población.
- Un umbral legal mínimo del 3 por ciento para poder acceder a un escaño en cada circunscripción.
- Presentación de las listas por los partidos de forma cerrada y bloqueada.

Este sistema, pese a las críticas que ha recibido, alcanzó el objetivo buscado por sus redactores. Uno de ellos, Oscar Alzaga<sup>1</sup>, ha reconocido en múltiples ocasiones que el encargo que recibieron consistía en diseñar un sistema que posibilitara que Unión de Centro y Democracia (UCD) alcanzara la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados con no más del 40% de los votos emitidos. Las múltiples encuestas realizadas a lo largo de los años 76 y 77 habían arrojado esos resultados y por ello el encargo realizado pretendía establecer una mayoría parlamentaria con un porcentaje inferior al 50%. Más allá de este objetivo, las divergencias en torno a los efectos del sistema estuvieron latentes desde el inicio de la transición. La voluntad del legislador, estaba condicionada a la consecución de unos objetivos.

---

<sup>1</sup> Alzaga, O. I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento, en Giancarlo Rola, ed. *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltá di Scienze Economiche i Bancarie Siena, 1989, pág.127

El sistema electoral no era perfecto, y tenía aspectos positivos y aspectos negativos. Con respecto a los positivos debemos destacar que la normativa lo que pretendía era que se estableciera un gobierno sólido y estable en el cual el consenso posibilitara el orden gubernamental, además, pretendía que al poder accedieran un número determinado de fuerzas evitando así la fragmentación que en otras épocas había generado tantos problemas y que en la actual situación no era lo más adecuado. Pese a esto, los partidos regionalistas y nacionalistas obtuvieron en estas primeras elecciones representación y por ello pudieron ser parte del proceso constituyente. Por lo tanto, puede destacarse que uno de los principales aspectos positivos del sistema era la creación de gobiernos sólidos y fuertes en los cuales las injerencias de otros partidos no hicieran temblar el sistema.

El principal beneficiado de este nuevo sistema fue UCD, partido liderado por Adolfo Suárez, principal valedor de la transición. La segunda fuerza política, el PSOE, también vio como el nuevo sistema le benefició dotándolo de una significativa representación y convirtiéndolo en el partido principal de la oposición. Por tanto puede decirse que los elementos establecidos en el Real Decreto-Ley de Marzo de 1977 funcionaron a la perfección y esto posibilitó que la transición siguiera los cauces que Adolfo Suárez había ideado. El principal objetivo a conseguir era cristalizar un modelo a través del cual los gobiernos fueran estables y duraderos, los partidos mayoritarios consiguieran una cierta cuota de representación y los partidos regionalistas y nacionalistas más representativos no quedaran fuera del sistema.

No debemos olvidar que la principal finalidad de estas primeras elecciones era constituir las cortes constituyentes. Si no se consolidaba una mayoría amplia era posible que en los trámites de aprobación de la misma hubiera injerencias que dificultaran el correcto devenir del proceso constituyente. Por ello pese a que a la redacción fueron llamados representantes de casi todas las fuerzas vivas de la nueva democracia, el establecimiento de una mayoría garantizaba la aprobación de la norma fundamental en el Congreso.

Entre los aspectos criticables del sistema se hallaba la desigualdad representativa, acentuada sobre todo a favor de los partidos de centro y derecha. Otra connotación negativa es que una circunscripción tan pequeña como es la provincia no garantizaba que los resultados obtenidos fueran proporcionales, penalizando mucho a algunas fuerzas.

Este Real Decreto-Ley de 1977 tenía una vigencia provisional, pues su artículo 1 señalaba que el objeto del mismo consistía en regular las primeras elecciones al Congreso de los

Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas. Pese a ello, este Decreto regula también las elecciones de 1979 y 1982.

### **1.1. Razón de la elección del tema.**

Cuando al inicio del curso observe las líneas de investigación propuestas por la Universidad de Zaragoza en materia de Trabajo Fin de Grado tuve claro que mi trabajo iría ligado a la materia constitucional. La importancia de la misma y la amplitud de temas que abarca hicieron que me decantara por ella.

Al establecer contacto con el tutor académico, me proporcionó una serie de temas entre los cuales en mi despertó un mayor interés el que versaba sobre materia electoral. La actual situación económica y política ha despertado en muchos sectores de la población un sentimiento de odio a la clase política y ha demandado un cambio en las estructuras básicas de la misma, como es la elección de representantes al Congreso de los Diputados. Todo esto sumado al interés que yo profiero por este tipo de materias me hizo decantarme por esta materia.

### **1.2. Metodología seguida en la redacción del trabajo.**

En el año 2011 tuve la suerte de acudir a unas jornadas que versaban sobre el Congreso de los Diputados, estas despertaron en mí un gran interés en la materia. El profesor Garrido era nuestro profesor de Derecho Constitucional y nos invitó a acudir a las mismas.

Aunque propiamente de aquellas jornadas solo extraje opiniones autorizadas, desde el primer día en que comencé a redactar este trabajo el tutor académico ha ido proporcionándome lecturas diversas que me han ayudado a su correcta confección.

El desarrollo del TFG ha tenido en mi caso una estructura bastante básica, lectura, interiorización y plasmación. Todo esto acompañado de una dosis de crítica y coherencia. Debo agradecer a mi tutor la profesionalidad mostrada y el trato proferido hacia mi persona.

## **II. Las decisiones sobre el sistema electoral del Congreso de los Diputados en la Constitución de 1978.**

El texto constitucional contiene en su articulado aspectos clave del sistema electoral en los artículos 68 y 69. La Constitución establece un marco básico, comprensivo del número mínimo y máximo de miembros del Congreso de los Diputados, la circunscripción y la obligación de dotar a cada una de ellas con un mínimo de representación y el criterio de proporcionalidad, dejando un margen estrecho al desarrollo legal del sistema.

La voluntad del constituyente era clara: La creación de una cámara poco fragmentada con un refuerzo considerable a los partidos mayoritarios que están ampliamente repartidos por todo el territorio y por tanto con una limitación a los pequeños partidos siempre y cuando estos no estén concentrados en las grandes ciudades o zonas densamente pobladas de la geografía española.

El marco que delimita la Constitución nos hace pensar que una cámara que posee entre 300 y 400 representantes puede ser configurada como una cámara media, sobre todo si observamos lo que tenemos cerca, pero hay otros factores o elementos que condicionan en mayor medida el sistema electoral. Hay un gran número de circunscripciones que no consiguen unos altos umbrales de representatividad, y por ello muchos estudios han llegado a la conclusión de que para obtener una mayor representación es necesario tener un alto número de escaños a repartir en un número menor de circunscripciones. Es decir es necesarios conseguir mayor proporcionalidad y esto se consigue a través de pequeños retoques, elevando el número de representantes y disminuyendo el de circunscripciones. Parece ser que la decisión de establecer la provincia como circunscripción fue una decisión algo tradicional y por ello quizás el sistema adolece de algunos fallos.

El acuerdo al que finalmente se llegó implicó una solución enormemente conservadora. Se constitucionalizaron los aspectos básicos de la ley provisional y esta fue aceptada como antecedente que no entra en contradicción con la Constitución, de manera que en la D.T 8<sup>a</sup>3 de la CE se la declara vigente para unas posibles elecciones anticipadas.

Según la Constitución, el Congreso se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos diputados. La ley electoral, siguiente a su antecesora preconstitucional, fijará en 350 el número de diputados. El establecimiento de 350 diputados pese a tener un arco que posibilitaba su aumento constituyó para algunos sectores un pequeño escollo

a la hora de conseguir una mayor eficacia entendiendo que una cámara de tan poca dimensión limita las posibilidades de lograr un alto grado de representatividad.

La circunscripción es la provincia. Ceuta y Melilla forman circunscripción propia con un diputado cada una. Las demás serán plurinominales, con un mínimo de 2 escaños arrojando un montante final de 102 escaños, los 248 escaños restantes se distribuyen de acuerdo a la población. La mayoría de las circunscripciones serán pequeñas, es decir, están infrarrepresentadas dado que tienen un número de escaños inferior a 7, otras tantas serán medianas y solo 6 tienen más de 10 escaños. Por lo tanto el bipartidismo será el resultado en las circunscripciones pequeñas dado que no hay lugar a que fuerzas minoritarias obtengan representación. Solo en 4 provincias conseguiremos resultados propiamente proporcionales.

La Constitución no estableció ninguna fórmula electoral en las primeras elecciones democráticas, por lo que la fórmula utilizada fue la representación proporcional variante D'Hont. Este sistema empieza a arrojar resultados realmente proporcionales a partir de 7 escaños, por eso como hemos dicho en muchas de nuestras circunscripciones no se dará la citada condición dado que es muy difícil llegar a más de 4 escaños por población pese a que de base se les ha atribuido 2 escaños. Un buen ejemplo es el de Soria: en las elecciones generales de 1993 un escaño costó 21.948 votos mientras que en las mismas elecciones en Barcelona un escaño costó 122.530 votos. Sin embargo si lo observamos en proporción de votos emitidos, el de Soria significa el 36.8% de los votos y en Barcelona el 4.33%.

## **2.1 Principios constitucionales del sistema electoral.**

Cuando se estaba redactando la Constitución, a la cabeza de los constituyentes vinieron varios problemas de diferentes tipos como, si era conveniente o no constitucionalizar las bases del sistema electoral, y, en caso de respuesta positiva, qué tipo de fórmula electoral debían elegir. Los partidos antifranquistas y de tendencia más progresista querían esto dado que pensaban que con el establecimiento de esas bases en la Constitución alcanzarían una mayor proporcionalidad. Por el contrario, la no constitucionalización y el desarrollo libre por vía legislativa suponían una ventaja para la derecha que podía así establecer un sistema mayoritario. Fraga desde la posición de AP y algunos sectores de UCD abogaban por esta última opción sin embargo el problema de fondo no estaba en

constitucionalizar o no el sistema sino en determinar qué sistema electoral iba a regir España.

La primera normativa electoral tenía unos objetivos pero con la entrada en vigor de la Constitución estos se institucionalizaron y se convirtieron en principios rectores del sistema electoral, podemos decir que hay seis y que lo que pretenden es constitucionalizar el sistema y armonizarlo con nuestra carta magna.

#### **A) La representatividad.**

Todo sistema electoral democrático tiene como máxima la configuración de un órgano de representación. Esta función la podrá hacer de manera mayoritaria o minoritaria<sup>2</sup> pero lo que está claro es que su intención y su prioridad es configurar una cámara u órgano, en nuestro caso de carácter representativo. Sin embargo en multitud de ocasiones es muy difícil hallar un significado correcto sobre que es la representación o que quiere expresarse en este caso con el principio de representatividad de manera exacta. Nuestro texto constitucional enumera en varios preceptos (23.1 y 66 CE) que los ciudadanos pueden participar en los asuntos de relevancia pública de manera directa, o, a través de sus representantes electos que además operaran en las cámaras como representantes de los ciudadanos. Por ello el sistema electoral en si tiene su máximo exponente al cumplir este objetivo de que los representantes electos de forma totalmente transparente y legal, representan en el Congreso los intereses ciudadanos y los defienden de forma intachable.

Sin embargo también es cierto que no toda la ciudadanía tiene los mismos intereses y que además en nuestro sistema la disciplina de partido es en muchas ocasiones una barrera al principio de representatividad. El ciudadano que reciben la credencial que le permite representar en las cortes a un espectro determinado de votantes no está ligado por mandato imperativo a su cargo como dice el artículo 67 de la CE sin embargo es preciso destacar que muchos de los representantes electos abdicen de este precepto. Nadie puede verse jurídicamente compelido ni forzado a opinar de una manera diferente a la que el profesa, sin embargo, la llamada disciplina de partido existe en nuestro país. Un ejemplo no muy lejano lo tenemos en la reciente votación de la ley de abdicación, los miembros del PSOE

---

<sup>2</sup> 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, págs. 673-701

la mayoría de ellos de tendencia Republicana, alentados por su líder votaron en bloque a favor de la ley de abdicación. Por ello pese a que si bien es cierto que nadie está ligado a su cargo por mandato imperativo y que para ello opera la autonomía de la voluntad de cada uno, en muchas ocasiones esto no se da.

### **B) La proporcionalidad.**

La Constitución en su artículo 68.3 se desmarca de las tesis mayoritarias e intenta introducir un concepto de proporcionalidad. Sin embargo, la proporcionalidad no debe entenderse de forma que pueda dar lugar a errores sino como, tendencia a la proporcionalidad<sup>3</sup>. Nuestro sistema posee elementos que no permiten la total proporcionalidad y por ello hablamos de esta tendencia a la misma, sin ir más lejos las barreras electorales son un gran escudo para la proporcionalidad<sup>4</sup>. La proporcionalidad se anuda a la fórmula D'Hont y a la provincia como circunscripción electoral.

La Constitución no estableció una fórmula electoral pero en los principios que suscribe se vio una clara tendencia a rechazar las fórmulas mayoritarias. Por ello es básico destacar que nuestro sistema tiene como objetivo expresar una proporcionalidad siempre ligada a esos dos elementos y no una proporcionalidad absoluta que a su vez dificultaría la formación de gobiernos estables y duraderos.

Muchos estudios se han centrado en hipótesis que relacionan la desproporcionalidad de nuestro sistema en la relación entre circunscripción y población e incluso otros han llegado a intentar configurar un sistema provincial diferente, pero no todo son desventajas con respecto a los límites provinciales dado que el sistema ha cumplido su objetivo de configurar una cámara estable y duradera con creces.

### **C) Favorecer la gobernabilidad y la estabilidad de los gobiernos.**

Sin duda es el principio constitucional por excelencia. Sin restar importancia a los demás, los demás operan para que este pueda plasmarse de forma más latente. En nuestra tradición histórica la inestabilidad de los gobiernos había dado lugar a muchos problemas y a muchos conflictos, por ello la idea de establecer elementos que sirvieran de cauce para la formación de gobiernos estables y duraderos fue un acierto. Un gobierno para ser

---

<sup>3</sup> Una síntesis de la primera jurisprudencia constitucional en materia de proporcionalidad puede verse en CÁMARA VILLAR, G. «Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español», en J. MONTABES PEREIRA, *El sistema electoral a debate*, op. Cit., págs. 205-217.

<sup>4</sup> STC 75/1985/FJ 5.

calificado como fuerte debe de garantizar la estabilidad política y eso se consigue con una cámara unida y sin excesivas divisiones. Es básico que un gobierno pueda agotar su mandato siempre que actué dentro de los cauces constitucionales, sin embargo si hay una cámara muy fragmentada lo normal sería que ante cualquier problema o injerencia los partidos de la oposición plantearan una moción de censura y acabaran con el gobierno. Nuestra Constitución apuesta por un parlamentarismo de tintes racionales considerando que una vez otorgada la confianza a un candidato este solo puede ser cesado o bien por una pérdida de confianza total o por el cambio político legítimo.

Además de fortalecer la estabilidad de los gobiernos esto fortalece la estabilidad de los partidos y garantizan la continuidad democrática. Todos los elementos del sistema electoral con sus defectos y sus aciertos operan a favor de la estabilidad gubernamental como objetivo.

#### **D) Pluralismo político.**

El origen de nuestra democracia se remonta a 1978, sin embargo como ha podido observarse el cambio político se ha hecho latente. Lejos quedan los tiempos de UCD o AP, que o bien desaparecieron o fueron substituidos por otros. España es un país que en su unidad y diversidad alberga un sinfín de opiniones políticas y por ello el sistema electoral tiene que permitir que todas aquellas fuerzas que se constituyan con arreglo a la Constitución y a los principios rectores de nuestro sistema concurran a través de los mecanismos habilitados a las elecciones. Por ello podemos destacar que el pluralismo político es uno de los principios más importantes de nuestra Constitución. Nuestro texto constitucional lo plasma en su artículo 1 y siguientes. El sistema electoral es básico para que el pluralismo político se haga latente. A las elecciones generales confluyen un sinfín de fuerzas, pero solo algunas de estas consiguen representación en la cámara baja, esta posibilidad de que a las elecciones concurran una pluralidad de ideologías ayuda a incentivar la participación ciudadana y el pluralismo político. El pluralismo a su vez debe de entenderse de forma positiva posibilitando el entendimiento y generando situaciones de consenso entre todas las fuerzas presentes y no fragmentando y deslegitimando el sistema.

A día de hoy muchos ciudadanos descontentos con la actual situación prefieren no participar en los comicios y esto penaliza a la democracia, sin embargo a través de este principio lo que se intenta es ayudar a todas esas personas.

#### **E) El voto igual.**

En nuestro texto constitucional y más concretamente en el artículo 68 del mismo, se establece que el voto de todos los españoles será igual<sup>5</sup>. El movimiento democrático se había caracterizado siempre por la frase histórica «One person, one vote»<sup>6</sup>. Sin embargo hay que destacar que si bien todos tenemos los mismos derechos y sistemáticamente todos los votos valen lo mismo de manera formal, es cierto que nuestro sistema establece una serie de limitaciones que hace que el voto de los ciudadanos no valga lo mismo en las diferentes circunscripciones electorales de nuestro país. Así por ejemplo Rosa Díez diputada de UPyD en la exposición de motivos de la propuesta de reforma de la ley electoral presentada por su partido en 2008 decía esto:

«El sistema electoral es manifiestamente injusto, donde un partido político puede lograr un único escaño, mientras que otro con menos votos puede obtener seis escaños. Estas transformaciones del voto del ciudadano en escaños tan injustas y desproporcionadas dañan la credibilidad del ciudadano en su sistema electoral y, por lo tanto, en su sistema democrático, además de uno de los derechos más fundamentales en democracia: el derecho al sufragio igualitario, que consagra nuestra Constitución española en sus artículos 23 y 68, respectivamente ».

Estas afirmaciones realizadas no están basadas en datos arbitrarios, sino que hay tablas estadísticas que demuestran lo mismo y que ahora mismo vamos a analizar.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> «Artículo 68.1. El congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. » No se puede entender bien la referencia al sufragio igual sin comprender el resto de acepciones que se hacen al término.

<sup>6</sup> No reconocía el voto igual la Ley para la Reforma Política. En su artículo 2.2 reconocía «el derecho de sufragio activo universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad» para la elección de diputados. Tampoco lo hacía el Decreto-ley 20/1977.

<sup>7</sup> Fuente: Victoriano Ramírez González, [www.ugr.es/local/sistemaelectoral](http://www.ugr.es/local/sistemaelectoral), consultado a fecha 29 de Junio de 2014.

ALEJANDRO MILAGRO JIMÉNEZ  
EL SISTEMA ELECTORAL AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. DEBATE Y ALTERNATIVAS

<i>Año</i>	<i>Partido</i>	<i>Ámbito del partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Escaños</i>
2008	IU	Estatal	969.946	2
	CiU	Comunidad Aut.	779.425	10
2008	UPyD	Estatal	306.079	1
	PNV	Comunidad Aut.	306.128	6
2004	IU	Estatal	1.284.081	5
	PNV	Comunidad Aut.	420.980	7
2000	IU	Estatal	1.263.043	8
	CiU	Comunidad Aut.	970.421	15
1996	IU	Estatal	2.639.774	22
	CiU	Comunidad Aut.	1.151.633	16
1993	CDS	Estatal	414.000	0
	PNV	Comunidad Aut.	300.308	5
1989	IU	Estatal	1.851.080	17
	CiU	Comunidad Aut.	1.030.476	18
1986	IU	Estatal	768.158	6
	PNV	Comunidad Aut.	309.610	6
1982	UCD	Estatal	1.354.858	11
	CiU	Comunidad Aut.	772.726	12
1982	CDS	Estatal	604.309	2
	PNV	Comunidad Aut.	395.656	8
1982	PCE	Estatal	844.976	4
	CiU	Comunidad Aut.	772.726	12
1979	CD	Estatal	1.064.333	9
	CiU	Comunidad Aut.	483.254	9
1977	PSP	Estatal	816.510	6
	PDC	Comunidad Aut.	514.647	11

En esta tabla que acabamos de introducir son latentes las palabras de la líder de UPyD. En las elecciones del año 2008 mientras que su partido con 306.079 votos a nivel nacional consiguió solo 1 diputado, el PNV en Euskadi (Comunidad Autónoma Vasca) con 306.128 votos consiguió 6 escaños. Aún más sorprendente es el ratio de CiU que con 779.425 votos consiguió en Cataluña 10 escaños.

Sin embargo aunque es latente que el voto es igual, así como hemos hecho con la proporcionalidad, con la igualdad pasa algo parecido y debemos destacar que la igualdad del voto debe entenderse como dice la doctrina:

«El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 C.E. establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro» (STC 75/1985, fundamento jurídico 4.). Así pues, el derecho del art. 23.2 C.E. opera, en principio, en el marco que la ley establezca<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> STC 225/1998. FJ4

### **III. El sistema electoral al Congreso de los Diputados en la LOREG.**

El último hito en materia de desarrollo normativo de nuestro sistema radica en la LOREG, de Junio de 1985<sup>9</sup>. A efectos de nuestro trabajo debemos destacar la extraordinaria continuidad otorgada a las variables básicas del sistema de elección al Congreso de los Diputados. Pese a esta continuidad la LOREG y su aprobación se llevaron a cabo en circunstancias totalmente distintas de las del primer texto electoral. En 1982 con la victoria del PSOE pudo afirmarse que el sistema funcionaba y que su consolidación estaba así garantizada. Por ello y pese a observar un cambio, la nueva situación política no impidió que la LOREG mantuviera sin alteraciones las principales disposiciones contenidas en el Real Decreto-Ley de 1977.

El diseño básico de la ley electoral proviene del inicio de la transición democrática y, pese a que desde el momento de su primera redacción fue muy criticada por algunas fuerzas políticas valedoras de otro modelo, no fue modificada cuando hubo ocasión de hacerlo. Nuestro sistema a simple vista es un sistema de ciertos tintes mayoritarios de voto limitado, pero tenemos la conciencia de que pese a esto es un sistema proporcional.

La ausencia de modificaciones sustantivas en la LOREG resultaba previsible. Desde que se celebraran las primeras elecciones los partidos políticos habían tenido 3 oportunidades para conocer cómo funcionaba el sistema y era de esperar que no se plantearan cambiar el mismo y más viendo los beneficiosos resultados que a algunos partidos les reportaba el mismo. Desde otro punto de vista, el respeto al sistema electoral suponía su institucionalización, entendida como, la capacidad del sistema para producir efectos propios no observados en el momento de su diseño pero aceptados pese a los posibles desequilibrios que esto pudiera conllevar.

Sin embargo, muchas fueron las voces autorizadas que aun así esgrimían y consideraban que el sistema electoral necesitaba un pequeño giro, pero, era previsible que a la hora de redactar una ley electoral los principales elementos del sistema quedaran inalterados. Después de tres elecciones, los principales partidos ya conocían el funcionamiento del sistema, y por ello era de esperar que no alteraran nada del mismo. Desde otra perspectiva, no ya solo el arraigo del sistema era importante sino, el aceptarlo ya denotaba una

---

<sup>9</sup> Aunque con posterioridad la LOREG ha sido parcialmente modificada, las dimensiones básicas del sistema electoral no han sufrido ninguna modificación: SANTOLAYA, P., *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1991, págs. 1-47.

asunción del mismo, aceptándolo como legítimo. En el momento de la aprobación de la LOREG, el partido de gobierno gozaba de una mayoría parlamentaria absoluta, esto sin duda era gracias a los mecanismos establecidos en el Real Decreto-Ley de 1977 que a través de los elementos establecidos en el mismo dotaba de unas cuotas de sobre-representación a los partidos mayoritarios. Alianza Popular también había visto como este sistema les empezaba a favorecer, dado que pese a tener un porcentaje de voto relativo, la representación conseguida era mucho mayor, y por supuesto, consideraban que esto podía ir a más.

Ni el PSOE ni AP habían estado de acuerdo siempre en la estructura del sistema electoral, sin embargo, los excelentes resultados que les otorgaba el mismo, les hicieron ir cambiando su percepción del mismo, considerándolo como favorable a sus intereses. Además, consideraban que además de beneficios en el presente, este sistema podía dotarles en un futuro de unos resultados lo suficientemente satisfactorios como para no pensar en cambios. Las pretensiones mayoritarias de AP acabaron difuminándose y el PSOE abandonó su idea de reducir los efectos desproporcionales del sistema.

De este modo, el PSOE aceptó sin más cambios las reglas establecidas en el periodo Suárez como totalmente legítimas y pese a tener la llave para dar un pequeño giro al modelo, decidió abandonar sus pretensiones y continuar adelante con el mismo. Esta tendencia ha sido seguida por muchos partidos de gobierno en diferentes países.

Dos hechos significativos reforzaron la continuidad manifestada en la LOREG. El primero fue el consenso generado por la misma durante sus trámites parlamentarios. En el Congreso solo se presentaron enmiendas sustantivas por algunos de los diputados del Grupo Mixto, obviamente fueron rechazadas por el resto de grupos parlamentarios. El proyecto fue fácilmente aprobado y solo cuatro votos (Dos abstenciones y dos negativos) evitaron que hubiera un quorum absoluto. En la fase de senado el quorum fue aún mayor y las enmiendas casi ni se formularon, el proyecto únicamente obtuvo un voto en contra<sup>10</sup>. A continuación pasaremos a realizar un examen detallado de los principales elementos del sistema electoral.

---

<sup>10</sup> Las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados por diputados del Grupo Mixto buscaban solucionar o atenuar los efectos desproporcionales del sistema con algunos de los mecanismos que examinaremos posteriormente. En el senado las principales enmiendas se referían sobre todo a las papeletas y a la tipificación de delitos electorales.

### 3.1 Elementos del sistema electoral en la LOREG.

El Congreso de los Diputados ocupa la centralidad política del sistema parlamentario. Por tanto, el mecanismo de acceso a un escaño es un tema esencial para el sujeto representado, el pueblo español, y para los partidos políticos como instrumentos de intermediación entre el pueblo y el Parlamento. Los elementos definidores del sistema electoral son 5.

#### A) El tamaño del Congreso de los Diputados.

El tamaño del Parlamento o la dimensión de la Cámara baja no es considerado por muchos juristas como un componente básico del sistema electoral dado que lo consideran como un factor externo. Sin embargo está claro que el número de escaños a repartir es sin duda parte fundamental del proceso de adjudicación a cada partido y que sin duda está en total conexión con la desproporcionalidad electoral y el grado de formaciones presentes en la cámara<sup>11</sup>.

El tamaño de un parlamento está determinado por el número de escaños que contiene. Aunque el número podría ser fijado de forma arbitraria, parece ser que esto no es así. La magnitud de nuestra cámara responde según estudiosos a unos parámetros determinados. De entre los 22 países de la UE analizados en un estudio reciente, la Cámara más numerosa es la Británica con 646 escaños y la más pequeña la israelí con 120<sup>12</sup>. La cámara baja española está compuesta por 350 diputados, esto significa que es una cámara de dimensiones intermedias. Puede afirmarse que existe una tendencia en los países mayormente poblados a tener cámaras con mayor número de representantes y a la inversa con los de reducida población. También podemos destacar de forma más específica que en un elevado número de países ha podido observarse que el número de diputados suele aproximarse a la raíz cubica del tamaño de la población del país<sup>13</sup> sin embargo, no hay una explicación convincente que refuerce esta teoría.

---

<sup>11</sup> Como ha señalado Lijphart, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 13: Si definimos los sistemas electorales como métodos de traducir votos en escaños, el número total de escaños disponibles para esta traducción se presenta como una parte integral y legítima del sistema de traducción.

<sup>12</sup> GALLAGHER, M., *Proportionality, Disproportionality and Electoral System*, Electoral Studies 10. 1991 Pág.538

<sup>13</sup> TAAGEPERA, R y SHUGART, M., *Seats and Votes: The Effects and determinants of Electoral Systems*, Yale University Press , New Haven, 1989, pág.173

En España a día de hoy la ley de la raíz cúbica se cumple<sup>14</sup> totalmente, sin embargo nuestro sistema fue diseñado en 1975 y aunque no tenemos datos concluyentes sobre la población de derecho que había en esa época hay sondeos cercanos que la cifran en torno a unos 35.000.000 de habitantes, esto puede llevar a diferentes interpretaciones. La LOREG en su artículo 162.1 mantuvo la magnitud de 350, ciñéndose a lo que la Constitución establece y por supuesto continuando con la tradición establecida. Por ello es considerado que pese a que la población ha crecido, la cámara ha seguido inalterada y esto lleva consigo aparejada unos efectos que refuerzan la desproporcionalidad en la cámara y la consiguiente reducción del número de partidos representados en la misma.

### **B) La magnitud de la circunscripción.**

Las circunscripciones son todas aquellas zonas territoriales en las cuales los votos emitidos por las personas físicas son traducidos en escaños y posteriormente adjudicados a las candidaturas presentadas. La circunscripción electoral tiene un gran impacto sobre la proporcionalidad del sistema incluso más que cualquiera de los otros elementos estudiados. Cuanto menor sea la magnitud del distrito, más desproporcionales serán los resultados obtenidos en el mismo.

Las críticas sobre la magnitud de la circunscripción estaban basadas en que una unidad de medida tan pequeña no era garante de la proporcionalidad del sistema electoral. De todos modos, pese a las constantes críticas por muchos, la circunscripción electoral elegida fue la provincia y hay que destacar que no fue examinada otra alternativa a la misma.

De este modo el artículo 68.2 de la Constitución consagró la misma circunscripción que había sido utilizada en España desde las primeras elecciones democráticas, al amparo de lo dispuesto en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política y en el Real Decreto-ley, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

### **C) El prorr泄eo Electoral**

Al hablar de prorr泄eo hablamos del procedimiento a través del cual se asignan escaños entre los distintos distritos, normalmente atendiendo al criterio de la población.

---

<sup>14</sup> Para una población de 45.200.737, la raíz cúbica es de 356

La asignación de una representación mínima inicial a cada una de las provincias, con independencia de su población, ya estaba contemplada en la Ley 1/1997, de 4 de Enero, para la Reforma Política. Su inclusión era el resultado de un análisis detallado que consideraba que si la asignación total de los diputados se realizaba en función de la población solamente, la diferencia de representación sería muy destacable. Cabe destacar que España es un país que demográficamente es muy irregular y por ello hay que destacar que es muy difícil conseguir una igualdad absoluta e incluso relativa, hay unas provincias muy desconcentradas demográficamente que con un sistema aparentemente proporcional, verían sus pretensiones incumplidas.

De acuerdo con ello, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, consideró conveniente asegurar un número inicial de dos diputados por provincia y dividir el resto de los diputados en función de la población<sup>15</sup>, de esta forma, podemos considerar que los efectos de las irregularidades se suavizarían y que se intentaba dar un mayor equilibrio.

Tras las primeras elecciones democráticas de 1977, esta previsión no se tuvo en cuenta en el anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia, ni en el informe de esta. Paso al pleno y a su debate y finalmente formó parte del texto definitivo de la Constitución.

El artículo 68.2 de la Constitución señala, en su inciso tercero, que «la ley distribuida el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población».

En el marco de la referida previsión constitucional el artículo 162.2 de la LOREG asigna un mínimo inicial de dos diputados a cada provincia. De este modo, la representación mínima inicial de las provincias suma cien escaños más Ceuta y Melilla que cada una suma otro escaño en total ciento dos escaños. Esto nos quiere decir que finalmente los escaños distribuidos en función de la población sean doscientos cuarenta y ocho, conforme al procedimiento establecido en el artículo 132.3 de la LOREG, que consta de las fases que se detallan a continuación.

---

<sup>15</sup> En el preámbulo del Decreto-Ley de 1977 se justificaba este doble criterio con los argumentos de que así, se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación.

- Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.
- Se adjudica a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir población de derecho provincial por la cuota de reparto.
- Los diputados restantes se atribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

#### **D) Formula electoral**

La fórmula electoral es un mecanismo a través del cual se rige un procedimiento matemático que nos permite traducir los votos emitidos en un determinado distrito en escaños.

La legislación electoral en España ha decidido que la fórmula electoral más adecuada para nuestro sistema es la conocida como regla D'Hont, en reconocimiento a su creador, el jurista y matemático Víctor D'Hont. Esta norma está vigente en nuestro país desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/1977 sobre normas electorales. Con esta fórmula pretendían corregirse las posibles desviaciones. Sin embargo pese a que fue introducida como un posible mecanismo corrector, durante la tramitación parlamentaria de la LOREG fue muy criticada dado que esta pese a ser una buena fórmula, introducía pequeñas ventajas a favor de las candidaturas más votadas, especialmente en las circunscripciones de escasa magnitud. Estas críticas fueron realizadas sobre todo por los grupos minoritarios que pretendían la sustitución de la formula D'Hont por la de restos mayores basada en el cálculo de la cuota electoral, sin embargo, los principales partidos políticos consideraron que la fórmula electoral adecuada era la fórmula D'Hont y fue la que prospero.

La fórmula D'Hont se contempla en el artículo 163.1 de la LOREG. La atribución de los escaños se realiza en función de estas reglas:

- No se tienen en cuenta las candidaturas que han recibido menos del 3% de votos válidos en la circunscripción.

- Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura, por 1,2,3 etc... Hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Por el sistema de cocientes mayores se atribuyen los escaños, hasta agotar el número.
- Cuando en relación de cocientes dos obtengan el mismo cociente, el escaño irá para la candidatura que mayor número de votantes totales tenga. En caso de empate el desempate se realizaría por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

#### **E) Umbral legal**

El umbral legal también conocido como cláusula de exclusión es un elemento que supone una limitación explícita del sistema electoral. Este umbral establece que, para poder acceder a un escaño debe superarse la barrera del 3% de votos válidos en la circunscripción.

Durante la tramitación parlamentaria de la LOREG se puso en cuestión aunque de una manera muy tímida. Muchas de las críticas vertidas sin duda estaban fundamentadas dado que el establecimiento de este umbral legal o cláusula de exclusión sin duda tiene grandes repercusiones en el funcionamiento de un sistema electoral.

Estos umbrales contribuyen sin duda a que el sistema no sea del todo proporcional, imposibilitando obtener representación parlamentaria a diversas fuerzas políticas minoritarias en las grandes circunscripciones. Sin duda el miedo del legislador a que la inestabilidad política pudiera debilitar el sistema influyó en el establecimiento de estos parámetros.

La barrera electoral no funciona igual en todas las circunscripciones dado que solo en algunas penaliza a partidos que potencialmente podrían conseguir representación. De hecho podemos decir que solo funciona efectivamente en circunscripciones superiores a 24 escaños. Y aun así solo perjudica a los partidos cuyo apoyo electoral se encuentra muy próximo a la barrera electoral<sup>16</sup>.

Por ello pese a que ha sido muy criticado y estas críticas están fundamentadas, es un elemento del sistema electoral que permite la estabilidad y la consolidación del sistema de partidos.

---

<sup>16</sup> En las elecciones de 1986, ERC, que recibió el 2.5 por ciento de los votos válidos en Barcelona, no hubiera obtenido escaño alguno. DCS que alcanzó en Madrid el 2.99% de los votos válidos en Madrid en las elecciones de 1993 y no obtuvo nada. Son casos muy aislados.

### **3.2 Disfuncionalidades del sistema: Entre equidad representativa y eficacia<sup>17</sup>**

Muchos han sido los políticos que han criticado que el sistema electoral vigente adolece de grandes fallos y que por ello es necesario un cambio del mismo, sin embargo, las propuestas que han sido remitidas, en muchos casos son contradictorias con lo demandado. Antes de entrar a examinar las citadas medidas, es básico que hagamos una pequeña ponderación sobre estas disfuncionalidades.

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en democracia es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competición entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores, los electores en este sistema tienen pues la llave y tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

Sin embargo, como podemos ver, esto no es así, dado que nuestro sistema pese a que completo, en muchos casos adolece de fallos y podemos decir que el voto de todos no vale lo mismo. El sistema articulado en el Decreto-Ley de 1977, posteriormente regulado en la CE y reproducido en la LOREG, contiene unos elementos que hacen que la equidad representativa sea muy difícil de alcanzar, pero que a su vez, estos elementos han repercutido de forma positiva en el correcto funcionamiento del sistema.

El tamaño de la circunscripción y el mínimo asignado a cada una de ellas son sin duda los principales artífices de que esta equidad no pueda ser totalmente alcanzada. Las diferencias demográficas existentes en nuestro país hacen que haya zonas sobre pobladas y otras que sin embargo, no tienen casi población. El reparto de poder de cada voto no es el mismo, el sistema articulado en la LOREG, nos dice claramente que la circunscripción electoral es la provincia y que a cada circunscripción se le asignaran un mínimo de 2 diputados, por consiguiente, en muchas circunscripciones es muy «barato» conseguir un escaño mientras que en otras el coste es más elevado, por ejemplo a un partido electoral

---

<sup>17</sup> Para la confección del presente apartado han sido utilizados los siguientes recursos:

1- EL PAÍS. Lo que les une. Rosa Díez. 29 de Marzo de 2010.

[http://elpais.com/diario/2010/03/29/opinion/1269813612\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/03/29/opinion/1269813612_850215.html)

2- EL PAÍS. Sistema electoral, entre equidad y eficacia. José Ignacio Wert. 20 de Abril de 2010.

[http://elpais.com/diario/2010/04/20/opinion/1271714412\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/04/20/opinion/1271714412_850215.html)

3- EL PAÍS. Un Congreso fragmentado y sin mayorías claras. 26 de Mayo de 2014.

[http://elpais.com/elpais/2014/05/26/media/1401061326\\_843432.html](http://elpais.com/elpais/2014/05/26/media/1401061326_843432.html)

mayoritario le puede costar en una circunscripción mediana conseguir un escaño unos 20.000 votos, mientras que a IU conseguir un escaño en Madrid puede costarle 160.000 votantes. Este es sin duda el aspecto más decisivo del sistema electoral en términos de inequidad, y en el fondo aquel del que derivan otros problemas relacionados, por ejemplo, el hecho de la mayor penalización que sufren los partidos minoritarios a nivel nacional sobre los que obtienen sus votos en una comunidad específica. Este es el claro ejemplo de los partidos nacionalistas como el PNV que consiguen un representante cada 50.000 habitantes mientras que el coste medio de un escaño del PP o el PSOE es de 60.000.

El objetivo de la equidad en nuestro país es un objetivo un tanto paradójico, dado que, el sistema primariamente diseñado que sirvió de base a la actual LOREG establecía una serie de controles que no han sido eliminados. Por ello es muy difícil obtener resultados equitativos.

Pero la equidad no puede ser el único criterio utilizado a la hora de evaluar nuestra ley electoral dado que, no existe una ley electoral perfecta y por ello es preciso constatar que todo sistema tiene sus beneficios y sus penalizaciones. Mientras nuestro sistema penaliza en un cierto grado la equidad, el objetivo de la eficacia lo cumple rigurosamente. Debemos de entender eficacia como la capacidad del sistema para crear en su seno mayorías parlamentarias viables para el buen desarrollo de la vida política.

Desde el año 1977 hasta la actualidad ha habido más de 10 gobiernos en el poder y en todos ellos el partido que gano las elecciones pudo formar gobierno, aunque no siempre con una mayoría absoluta y pudo a través de los mecanismos que el sistema articula desarrollar su mandato de forma íntegra en la mayoría de los casos garantizando la viabilidad y la estabilidad de las instituciones democráticas. Cabe destacar que solo 3 gobiernos desde el inicio de la democracia han acabado antes del tiempo estipulado y que pese a ello, el sistema ha funcionado correctamente.

Otra dimensión a tener en cuenta en materia de equidad es aquella que nos habla de que los partidos que forman gobiernos normalmente no alcanzan más del 40% de los votos, pero por el sistema implantado estos alcanzan las mayorías necesarias. Nuestra democracia pese a que muchos la tachan de desigual, es una de las más proporcionales en comparación con otras de nuestro alrededor, por supuesto que no es perfecta, pero intenta minimizar las desviaciones. Además debemos de recordar que nuestro sistema estaba pensado para servir de base a las primeras elecciones democráticas que tenían como

misión formar las cortes constituyentes y que no fue así dado que pese a que este era su principal objetivo, al final acabó convirtiéndose en el sistema que lleva en vigor más de 35 años.

Muchos son los partidos que han hablado de que con un sistema diferente, se lograría una mayor equidad representativa, sin embargo, debemos destacar que no solo debemos lograr el objetivo de la equidad, sino que además de la equidad es básico lograr el objetivo de la eficacia, que sin duda es el principio rector sobre el cual se redactó el Real Decreto-Ley de 1977.

Sin embargo y sin entrar en el ámbito de las reformas, muchas han sido las simulaciones realizadas para vislumbrar que es lo que se lograría implantando un sistema más equitativo y hay que destacar que para lograr el objetivo de las mismas habría que hacer una reforma general del sistema, incluido del texto constitucional.

La mayoría de sistemas vigentes en la Unión Europea no distan mucho del español, cabe destacar que cada país se rige por un ordenamiento jurídico distinto pero que los objetivos suelen ser comunes.

En caso de que en España se intentara implantar un sistema que intentara ser más equitativo ¿qué sucedería con la eficacia? En la medida en que los partidos mayoritarios vieran su cuota reducida esto haría que las posibilidades de formar gobiernos estables y duraderos se complicaran, fragmentando la cámara y abocando al sistema al fracaso. En tanto en cuanto los partidos mayoritarios vieran sus cuotas reducidas, esto generaría problemas serios. Sin embargo, aun sin realizar una reforma integral cabe destacar que la voluntad popular puede fragmentar la equidad y disminuir la eficacia.

Y ahí es donde debemos de volver a entrar, ¿vale la pena perder la eficacia por ganar equidad? Para muchos la pregunta puede ser un sí y para muchos otros puede ser claramente un no, sin embargo, el sistema no castiga propiamente a nadie, sino que el sistema esta creado para que en su seno se den gobiernos estables y duradero, por lo tanto, a mi entender la eficacia no esta tan reñida con la equidad, sino que como ya hemos dicho para cumplir el fin máximo de vivir en una democracia estable y duradera hay que sacrificar un poco de equidad.

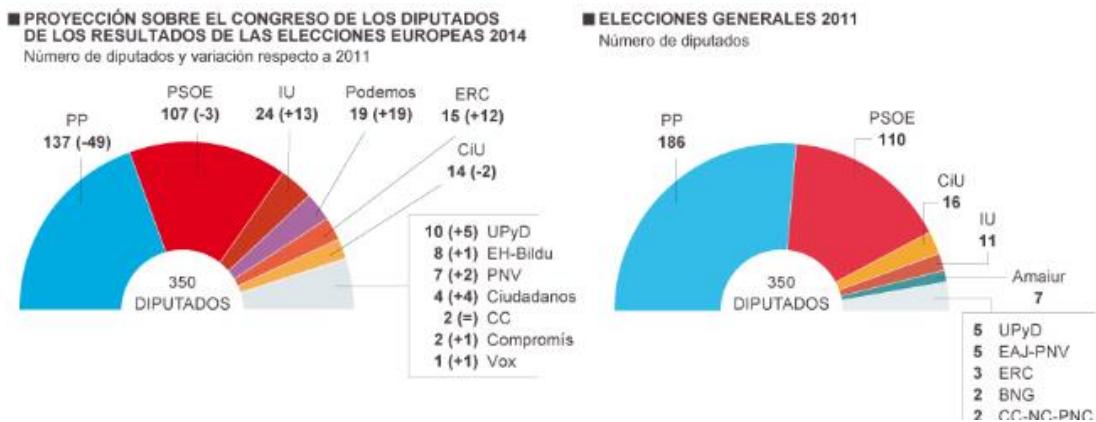
Es necesario destacar que la equidad y la eficacia no son términos abstractos y aislados que operan en el sistema por ciencia infusa. Por ello es necesario analizar qué grado de relación guardan estos dos elementos con la voluntad popular.

El sistema electoral español no fue diseñado para que PP y PSOE obtuvieran cómodas mayorías y gobernarán, de echo cuando el sistema vio la luz en el año 1977, el PP no existía como tal y el PSOE no gozaba del apoyo social que tiene a día de hoy, sin embargo con el paso de los años el juego democrático ha hecho que estos partidos se consolidaran en el poder. Pero, el sistema electoral sobrevivió a UCD y sobreviviría a la desaparición de estos partidos. El sistema plasma la voluntad popular, con sus correctores. A veces hacer comparaciones no es lo más correcto pero con las elecciones europeas tan recientes es preciso hacer un análisis de los resultados obtenidos.

El sistema electoral al parlamento europeo tiene nucleares diferencias con el nuestro, sin embargo diferentes organismos han realizado estudios y análisis sobre qué hubiera pasado en España en caso de que las elecciones europeas hubieran sido elecciones generales al Congreso de los Diputados variando la circunscripción electoral y la formula y los resultados obtenidos son altamente curiosos. Manteniendo los criterios de equidad y eficacia se puede llegar a la conclusión de que la voluntad ciudadana puede ser pieza clave para el cambio político.

Cabe destacar que las elecciones europeas pese a ser un termómetro frío sirven para observar que la opinión pública es voluble y puede dar un giro a la actual situación política bipartidista. La participación en las elecciones de Mayo de 2014 no fue demasiado alta, solo un 45.73% de la población española participó en las citadas elecciones. El PP y el PSOE fueron las fuerzas más apoyadas con 16 y 14 diputados respectivamente mientras que Izquierda Plural con 6 y Podemos con 5 fueron las siguientes fuerzas con mayor apoyo electoral. A simple vista los partidos mayoritarios siguen aglutinando la mayoría del poder, pero, algo ha cambiado. Las elecciones europeas del año 2009 en las que la participación fue del 44.90% arrojaron unos resultados bien diferentes el PP obtuvo 24 diputados por 23 del PSOE y CiU fue la tercera fuerza más votada con 3 votos. Es evidente que algo ha cambiado, el auge de los movimientos ciudadanos y de los partidos como Podemos que abogan por un cambio del sistema han creado en gran parte de la población una conciencia favorable al cambio. Sin embargo es preciso observar como sería el cambió en nuestro fuero interno.

ALEJANDRO MILAGRO JIMÉNEZ  
EL SISTEMA ELECTORAL AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. DEBATE Y ALTERNATIVAS

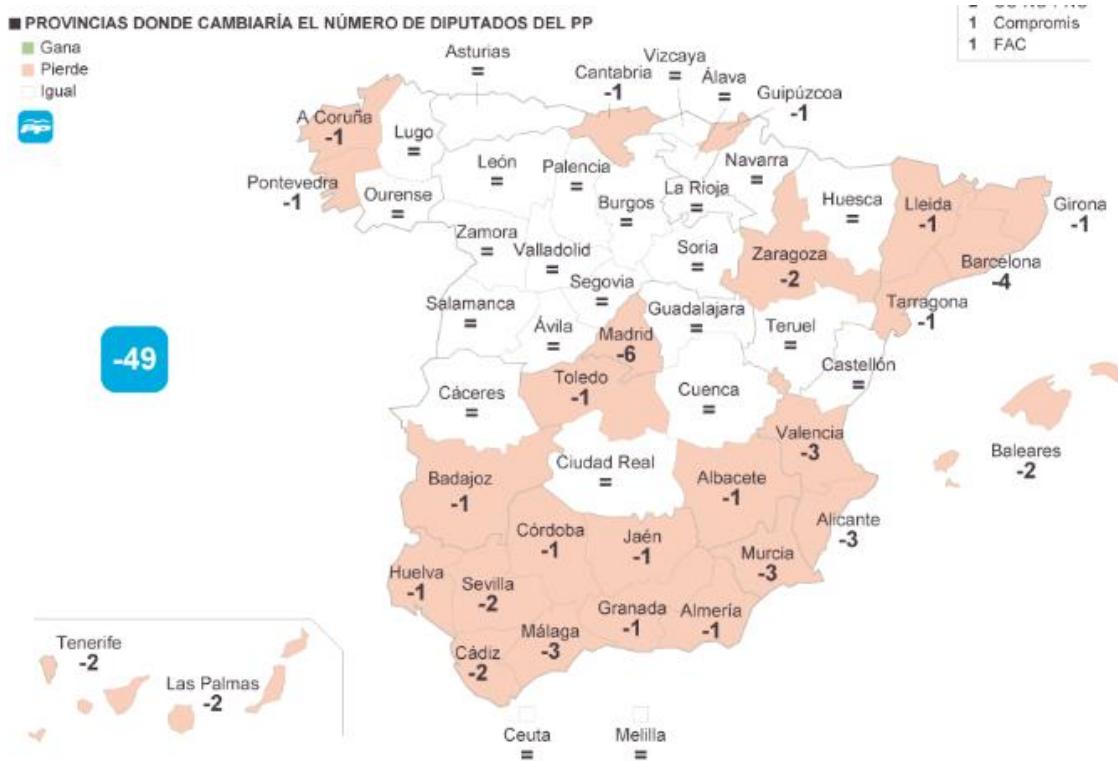


Si las elecciones europeas hubieran sido elecciones al Congreso de los Diputados, el PP continuaría siendo la fuerza con mayor apoyo pero a su vez pasaría a ser la fuerza con mayores pérdidas. Pasaría de una cómoda mayoría absoluta de 186 diputados a ser la fuerza mayoritaria con más votos, con 137 escaños. Una pérdida de 49 diputados con respecto a las elecciones generales de 2011, por tanto se quedaría a 39 de los 176 que marcan el listón de la mayoría absoluta. No alcanzaría esa cifra ni siquiera sumando los apoyos de UPyD, Ciudadanos, Vox, Coalición Canaria, PNV y CiU, partidos de ideario no muy diferente al suyo con los que ya han pactado en alguna ocasión, entre todos ellos sumarian 175 diputados.

El PSOE solo perdería 3 de sus diputados e Izquierda Unida daría un gran salto convirtiéndose en la tercera fuerza con mayor apoyo. Cabría destacar la posible entrada en el Congreso de los Diputados de Podemos con 19 escaños desplazando a formaciones históricas en el congreso como CiU o ERC que obtendrían menos representación. UPyD vería su representación duplicada y las fuerzas nacionalistas también.

El único gobierno viable para los intereses de la mayoría de los españoles sería aquel formado por una coalición entre los principales perjudicados por esta creciente y nueva situación, el PP y el PSOE, entre los dos sumarian 244 escaños, sin embargo se atisba más que imposible que esto pueda a corto o medio plazo plasmarse en la cámara baja.

ALEJANDRO MILAGRO JIMÉNEZ  
EL SISTEMA ELECTORAL AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. DEBATE Y ALTERNATIVAS



El PP sufriría grandes pérdidas de diputados en Andalucía (12), Cataluña (7), Madrid (6), la Comunidad Valenciana (6) y Canarias (4). El PSOE, por su parte, se vería más perjudicado en Cataluña, donde perdería 8 escaños, pero recuperaría 4 en Andalucía. Además los partidos nacionalistas más radicales verían su representación acrecentada frente a los más moderados.

Sin embargo, pese a que las elecciones europeas no son el mejor espejo para hacer comparaciones, son curiosos los resultados obtenidos trasladándolos a los parámetros de nuestro sistema electoral. Mientras que en las elecciones europeas solo participaron poco más del 45% de la población en las elecciones generales del año 2011 la participación superó el 70%. En las elecciones con baja participación las fuerzas más movilizadas suelen obtener mayores resultados, si a esto le sumamos la situación de descontento actual y la pasividad del electorado obtenemos múltiples conclusiones. Además no todos los partidos nacionales deciden concurrir a las elecciones europeas. Sin embargo debemos de destacar dos aspectos, los partidos mayoritarios van a ver sus resultados disminuidos y que como ya hemos dicho la voluntad del electorado es la que mueve los resultados electorales.

Por ello es básico destacar que aun siendo objetivos y sabedores de que nuestro sistema electoral en su seno alberga elementos que imposibilitan la total eficacia, la voluntad

ciudadana es la que en multitud de ocasiones con su voto imposibilita que esto se cristalice.

#### **IV. Alternativas y reformas del sistema electoral.**

##### **4.1 Partidos políticos.**

Desde los inicios de la etapa democrática, muchas han sido las críticas que han sido realizadas tanto a su funcionamiento como a los procedimientos internos que la configuran. En esta sección intentaremos recoger de forma esquemática las principales propuestas que han formalizado los principales partidos políticos de la democracia española para intentar mejorar o cambiar el funcionamiento del sistema electoral. Son muchos los partidos que configuran el juego democrático pero no podemos realizar un análisis exhaustivo de todas las propuestas realizadas, por ello es necesario hacer una selección de las propuestas más relevantes.

##### **A) Alianza Popular/Partido Popular**

Alianza popular fue uno de los partidos que desde un principio abogaron abiertamente por la instauración de un sistema electoral mayoritario. De tendencias conservadoras y en su origen formado en su mayoría por militantes afines a la derecha, fueron pieza clave en el proceso constitucional. Cuando la Ley Para la Reforma Política no había sido aprobada todavía, los procuradores franquistas que posteriormente en su mayoría formaron AP presionaron a Adolfo Suárez para que hubiera un giro hacia un sistema mayoritario. A su manera de ver, entendían que de esta manera ellos obtendrían unos mejores resultados en las elecciones que inevitablemente serían convocadas con posterioridad a la aprobación de la ley. El sistema mayoritario según ellos se ajustaban mejor a sus pretensiones dado que configurándose una organización políticamente nueva con rostros conocidos y con cierta reputación en todas las circunscripciones, obtendría en muchas circunscripciones y sobre todo en las uninominales, unos resultados acordes a sus pretensiones. Además, el carácter conservador de AP hacia que sus pretensiones fueran más allá y consideraran que para que la nueva democracia triunfara esta debía estar sustentada sobre unas sólidas bases que le garantizaran la debida estabilidad, y para ellos esto se conseguía estableciendo un sistema bipartidista al estilo anglosajón y que solo podía según ellos

alcanzarse estableciendo un sistema mayoritario. La élite de AP entendía que la nueva idea de apertura política, podía envenenarse y crear una cámara fragmentada que hiciera que los gobiernos que se establecieran fracasaran continuamente como ya ocurrió en su día en la II República. En consecuencia, desde Alianza Popular se consideraba que aunque no fuera parte del juego democrático había que instaurar un sistema que dificultara el acceso de pequeños grupos políticos al congreso y por el contrario, beneficiara a las grandes formaciones que a su parecer estaban formadas por personalidades más influyentes y preparadas.

Durante los primeros años de la transición, sobre todo durante el mandato de Suárez, Alianza Popular defendió consecuentemente el establecimiento de un sistema mayoritario como pudo palparse en los años 76 y 78, pero esta posición fue paulatinamente modificada en el año 82, dado que en ese año AP se convirtió en el principal partido de la oposición. Ya a finales de los años 80 desde AP se dejó de criticar el sistema electoral vigente, aceptándolo y observándolo como útil para su estrategia de partido.<sup>18</sup>

Con el cambio de denominación de Alianza Popular por Partido Popular y con una cierta remodelación de la estructura del mismo, desde el año 89 nace otro paradigma. Como ya hemos dicho AP decidió aceptar la institucionalización sistema y por ello ya no había que criticarlo, sino considerarlo como parte del juego y dar posibles alternativas o soluciones al mismo. Pese a que los resultados obtenidos no fueron siempre favorables, al principio este sistema les perjudicó un poco, en la década de los 90 esta situación cambió totalmente y el mismo sistema que criticaban les llevó a ser la primera fuerza en el congreso y por tanto a poder formar un gobierno en el cual ellos eran la fuerza mayoritaria. En 1995 y con el denominado programa Aznar, las únicas referencias al sistema electoral se cifraban en el posible desbloqueo de las listas electorales<sup>19</sup>. Más recientemente, podemos destacar que desde el PP no ha habido muchas referencias al sistema electoral sino que se han dedicado a dar pinceladas sobre pequeños aspectos a mejorar. En los programas del año 96 y del año 2000 el desbloqueo ha sido la principal referencia a la ley electoral. En el año 2004 y en el año 2008 hicieron mucho hincapié en que para ellos el sistema podía

---

<sup>18</sup> Mientras que el PP tiene todos sus programas en su página web, la de AP están contenidos en estas obras de forma más detallada:

- 1- AP. Alianza Popular. *Manifiesto de Alianza Popular*. Madrid, 1976.
- 2- AP. Alianza Popular. *II Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid, 1978.
- 3- AP. Alianza Popular. *IX Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid, 1989.

<sup>19</sup> Declaraciones de José María Aznar, en EL MUNDO, de 26 de Marzo de 1995.

mejorar y por ello se comprometían a crear comisiones que estudiarían posibles soluciones de futuro, basándose en los resultados cosechados en los últimos 30 años, sin embargo como podemos observar, a día de hoy ninguna de estas promesas o pretensiones han sido llevadas a cabo<sup>20</sup>.

El PP a día de hoy es la fuerza mayoritaria en el Congreso de los Diputados y las únicas referencias en materia electoral que han realizado durante los años 2013-2014 van encaminadas al ámbito local con respecto a la elección directa de alcaldes, dejando los aspectos generales sin modificación alguna. Sabedores de los beneficios que les otorga el sistema no tienen intención alguna de realizar modificaciones.

## **B) Partido Socialista Obrero Español**

Pese a que en un principio, la actitud del PSOE con respecto a la configuración de un sistema democrático como pretendía Adolfo Suárez fue algo dubitativa, la actitud del PSOE respecto al sistema electoral fue muy diferente a la adoptada por Alianza Popular, aunque no distaba mucho de la de su sucesor, partido popular. Cuando el Gobierno de Adolfo Suárez comenzó a elaborar la Ley para la Reforma Política el PSOE parecía decantarse por un sistema proporcional coincidiendo en la mayoría de los puntos con el gobierno que estaba redactando la ley. Muchos de los dirigentes socialistas coincidían en que el criterio a tener en cuenta debía ser el de la proporcionalidad pero que era un criterio tan amplio que sin unos debidos correctores, este podía fracasar y hacer que el parlamento se constituyera como una cámara sumamente fragmentada imposibilitando la obtención de mayorías y creando serias barreras al equilibrio y la eficacia estatal. En el año 77 Felipe González y Alfonso Guerra defendieron fuertemente esta idea. Además el PSOE disfrutó desde las elecciones fundacionales de 1977 de la sobrerepresentación conferida por el presente sistema electoral a las grandes formaciones políticas, es por ello que muchos creen que el hecho de ser el primer partido de la oposición, el primer partido de izquierdas y la única alternativa al gobierno a corto plazo le llevó a posponer sus reivindicaciones proporcionalistas. Pese a que en la etapa de la transición, gran parte de los militantes del PSOE había hecho gala de estar de acuerdo con el presente sistema,

---

<sup>20</sup> Todos los programas del PP podemos encontrarlos en la web del PP (<http://www.pp.es/conocenos/programas>)

eran muchos los que creían que este tenía serios fallos, sin embargo el privilegio del poder hizo que no expresaran sus ideas.

A partir del año 82 y al conseguir el PSOE una mayoría parlamentaria absoluta y a gran distancia de su más serio opositor, la tendencia pasiva del PSOE con respecto a la posible reforma de la Ley Electoral se acrecentó y fue palpable dado que en muchas ocasiones al ser preguntados por esto mostraron indiferencia. En las elecciones del año 1993 pese a que en principio parecía que podían llevarse a cabo algunas modificaciones, esto no fue así. Pero esto cambió radicalmente en 1996, en ese mismo año los mecanismos del PSOE empezaron a diseñar una estrategia para intentar acercar el nexo de unión entre representantes y representados, que fue otra vez abordado en las elecciones del año 2004 proponiendo debates con los demás grupos políticos e incluyendo en sus propuestas la idea de desbloquear las listas. Sin embargo en el año 2008 pudimos observar como el PSOE dio un paso al frente y no solo abordó propuestas sobre el sistema electoral sino que fue más allá en sus pretensiones. Podemos observar que el PSOE ha sido uno de los partidos con menor intención de cambió pero que sin embargo a su vez en estos últimos años ha dado un paso adelante, esgrimiendo el argumento de intentar lograr un mayor acercamiento de los representados a los representantes<sup>21</sup>.

### **C) Partido Comunista de España/Izquierda Unida**

Las formaciones más críticas con el sistema electoral han sido el Partido Comunista de España también conocido como PCE y después su coalición de Izquierda IU. De hecho, podemos decir que sus críticas y quejas están más que fundamentadas dado que ambas han sido las que realmente han sido más perjudicadas por el sistema y han resultado sistemáticamente castigadas a la hora de traducir su apoyo en escaños.

Después de muchos años prohibidos y por ello quizás desde una postura cautelosa, el PCE propugnó la adopción de un sistema proporcional desde el momento de la redacción de la Ley de la Reforma Política. Ellos sabían que lo que primaba era la estabilidad y antes que traicionar sus principios, ellos creían que la mayoría era la que debía decidir y por ello aceptaron el marco legalmente establecido. Pero que abogaran por un sistema proporcional no quiere decir que consideraran que los correctores introducidos eran los

---

<sup>21</sup> Todos los programas del PSOE pueden ser encontrados en su página web ([www.psoe.es](http://www.psoe.es))

correctos dado que ellos consideraban que «El voto debe ser proporcional, es decir, cada diputado o senador debe representar el mismo número de votos (...) Todo lo que no sea el sistema proporcional, (...) no son más que formas de falsear la voluntad popular»<sup>22</sup>. Durante la elaboración de la Constitución, el PCE defendió el establecimiento de un sistema proporcional sin correctores, pese a que aceptó la regulación de los Artículos 68 y 69. Aunque el resultado no eran lo que ellos esperaban, lo aceptaron con algo de resignación como una especie de mal menor, al fin y al cabo, por fin iban a estar representados después de tantos años: «Aunque somos conscientes de la existencia de fallos y lagunas considerables, renunciamos a batallas que, por otra parte, tendríamos perdidas»<sup>23</sup>.

Durante la década de los 80 el PCE intentó de mil maneras atacar el sistema electoral para conseguir por cualquier vía una modificación del mismo. El PCE acogió con resignación la aprobación de la LOREG, aunque como ya hemos dicho, nunca estuvo de acuerdo con lo dictado. En todos los programas políticos del PCE una de las bazas principales era la dura crítica hacia el sistema electoral y para ello se valió de argumentos que a ellos les ayudaran para conseguir mayor representación. En el año 66 y ya con IU presente en el juego democrático, solicitaba tanto la eliminación de las listas cerradas y bloqueadas como el aumento del número de diputados a 400 para evitar la gran penalización de algunas circunscripciones. En los programas de 1993, 1996, 2004 se añadían a esas peticiones la disminución de la desproporcionalidad mediante la ampliación de la circunscripción electoral a la Comunidad Autónoma y la adopción de una nueva fórmula electoral que contemplara la utilización de los restos a nivel nacional. En el año 2008 esta formación fue por la vía de la proporcionalidad de la que nos habla la Constitución, en primer lugar pretendían el aumento del número de diputados, la reducción del número de diputados por circunscripción, además de otras propuestas encaminadas a cambiar el régimen<sup>24</sup>.

Tras las elecciones de 2008 IU lanzó una campaña, campaña por una ley electoral justa y democrática, que coincidió con la puesta en marcha de una subcomisión parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Apoyado por algunos sectores y viendo el relativo éxito

---

<sup>22</sup> CARRILLO, S y SANCHEZ MONTERO, S., *Partido Comunista de España*, Albia, Madrid 1977, pág. 72.

<sup>23</sup> PCE- Partido comunista de España, *Noveno Congreso del PCE*, Crítica. Barcelona, 1978.

<sup>24</sup> Como en los otros casos los programas electorales de IU pueden ser encontrados en la página web de la formación [www.izquierda-unida.es](http://www.izquierda-unida.es)

que estaba consiguiendo la campaña lanzada, Gaspar Llamazares formalizó en mayo de 2008 la propuesta que pretendía llevar a la sede de la subcomisión. Aumentar el número de diputados a 400, reducir a 1 el escaño por circunscripción, sustituir la formula D'Hont por la Sainte- Lagüe y aunque resulta contradictorio con lo anterior, crear mediante los restos una bolsa nacional de votos para repartir los 50 nuevos escaños del Congreso. Para IU lo bueno de todo esto es que sus propuestas no tenían por qué llevar aparejadas una reforma constitucional por lo que en caso de que fueran aceptadas, no debía pasar más de un año para poder reformar la ley. Además añadía que ninguna de las formaciones políticas del Estado iba a verse perjudicada por estos pequeños cambios que pretendían introducir<sup>25</sup>.

#### **D) Unión Progreso y Democracia.**

El partido fundado recientemente por Rosa Díez conocido por todos como UPyD es una formación política nueva en el sistema que tiene en su ideario 2 objetivos claros: regenerar la democracia y en la medida de lo posible modificar la ley electoral, dado que, según sus integrantes este sistema es perverso dado que otorga un cierto trato de favor a los partidos nacionalistas. Por ello Rosa Díez en el primer punto de su programa llevaba la modificación de la reforma. Ese mismo año, Rosa Díez única diputada electa de la lista, registró en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG. Siguiendo la línea de IU, pretendía el aumento del número de diputados a 400 y reducir a 1 el número mínimo por circunscripción. No nombró nada con respecto a la ley. Pese a ser un partido de un ideario un tanto controvertido, sus propuestas no han ido muy alejadas de las formuladas por IU<sup>26</sup>.

Rosa Díez hizo y su partido elaboraron un manifiesto<sup>27</sup> en el que afirmaban lo siguiente «Una nueva Ley Electoral, además de mejorar la igualdad de los ciudadanos, obligaría a los partidos a estar más pendientes de ellos, a no dejarlos de lado una vez que han pasado las elecciones, a elaborar programas que se puedan cumplir. La actual, permite que el PP y el PSOE, en régimen de duopolio, puedan escenificar una lucha descarnada al tiempo que mantienen acuerdos tácitos sobre las cuestiones más relevantes. Un régimen electoral

<sup>25</sup> <http://reformaelectoral.blogspot.com/> 8 de Marzo de 2008. Consultada el 29 de Junio de 2014.

<sup>26</sup> Los partidos de UPyD se encuentran en la web [www.upyd.es](http://www.upyd.es)

<sup>27</sup> <http://www.upyd.es/contenidos/noticias/318/93639->

[Manifiesto por la Regeneracion de la Democracia y la Refundacion del Estado.](http://www.upyd.es/contenidos/noticias/318/93639-Manifiesto-por-la-Regeneracion-de-la-Democracia-y-la-Refundacion-del-Estado.html)

más proporcional, con menos barreras de entrada y con listas abiertas o - al menos - desbloqueadas, permitiría a los políticos ser más independientes de sus partidos y les daría incentivos para saltarse la línea oficial cuando ésta perjudique a los votantes. En resumen, lograría una política más atenta a las necesidades de la gente».

Además de la elaboración de manifiestos, propuestas y programas su activismo ha llegado a las redes sociales realizando incluso videos difundidos en su canal de Youtube en los cuales explican sus propuestas<sup>28</sup>.

#### **E) Alternativas ciudadanas, no vinculadas con partidos políticos.**

Pese a que los partidos políticos como bien es sabido son los que tienen la llave para poder cambiar el sistema electoral, en los últimos tiempos y como consecuencia de la actual coyuntura económica y social, multitud de movimientos ciudadanos han demandado el cambio del sistema electoral. Uno de ellos ha sido el conocido como movimiento 15-M, este movimiento tiene origen en el descontento popular y en el rechazo a la actual planta política. En un principio diferentes sectores de la prensa lo vincularon con el PSOE sin embargo como quedó latente este movimiento ciudadano se desmarcó de toda opción política. Después de días de protestas y acampadas en las principales plazas de España, la petición más repetida por los «indignados» era la de cambiar el sistema electoral. El Movimiento 15-M consensuó en sus asambleas generales cuatro puntos como base de su futura actuación, entre ellos y como eje central, el de una reforma electoral «encaminada a una democracia más representativa y de proporcionalidad real y con el objetivo adicional de desarrollar mecanismos efectivos de participación ciudadana».

Los jóvenes de la Puerta del Sol (al igual que partidos como Izquierda Unida o Unión, Progreso y Democracia) argumentan que la obtención de escaños se hace con escasa representatividad y que el sistema actual desprecia a las minorías porque la necesidad de ganar, circunscripción a circunscripción, obliga a estos partidos a tener una fuerte presencia en cada una de ellas. En segundo lugar, por las dificultades de crecimiento progresivo a los que se enfrentan. Es decir, para estos partidos es casi imposible llegar a convertirse en futuros partidos mayoritarios. Todas las alternativas lanzadas por estas asambleas no han sido tomadas en cuenta por los partidos políticos, sin embargo pese a

---

<sup>28</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=HFW3cfwXbhk>.

que el 15M es un movimiento popular y no político muchos han sido los teóricos que han visto en PODEMOS formación política de nueva creación, la representación de estas demandas.

#### **4.2 Reformas propuestas.**

Como acabamos de ver, los partidos políticos, sobre todo los minoritarios, han sido en muchas ocasiones muy críticos con el sistema vigente y por ello hay que destacar que en muchas ocasiones las propuestas realizadas por los mismos han servido de base a muchos estudios para realizar simulaciones. Es muy difícil que una reforma en abstracto mejore totalmente el sistema, sin embargo, uniendo las principales alternativas e intentando realizar una ponderación de intereses, puede que estas medidas surtieran efectos. Las principales medidas que han planteado los partidos políticos versan sobre tres materias, aumento del número de diputados, sustitución de la fórmula electoral y supresión del mínimo del 3%... Sin embargo no son las únicas dado que ha habido alternativas como la sustitución de la circunscripción, el cambio en el prorratoe...

##### **A) Elevación del número de diputados.**

En las primeras elecciones democráticas realizadas en nuestro país en el año 1977 el número total de diputados electos arrojaba un número de 350, como vemos pues, el Real Decreto-Ley de normas electorales establecía que la cámara baja debía estar compuesto por ese número de diputados. Muchos han sido los debates de porque este número, algunas teorías apuntan a que la población en España en el año 1975 rondaba los 35.000.000 de habitantes, por ello el resultado de elegir 350 diputados venía reforzado por la idea de que la elección se hacía en proporción al número de habitantes del país. Cada diputado electo representaría alrededor de 100.000 personas. Sin embargo esta no ha sido la única teoría formulada al respecto. Otras teorías hablan sobre la aplicación de la raíz cubica...

En la redacción del texto constitucional, pese a que en un principio había dudas sobre establecer un número determinado de diputados o no, el legislador como ya hemos visto optó por introducir unos límites máximos y mínimos que posteriormente el legislador

concretaría. Los límites establecidos no distaban mucho del criterio seguido en las primeras elecciones e introducían un límite entre 300 y 400 diputados.

Sin embargo el legislador al plasmar la LOREG, prefirió seguir el criterio primariamente establecido y establecer el número de diputados en 350 obviando las propuestas de algunos partidos que consideraban que elevar el límite a 400 diputados podía ser positivo.

Durante las tres primeras elecciones democráticas el criterio seguido fue el establecido en las primeras elecciones, que pese a tener vigencia relativa se vio prorrogado por el legislador y no fue sustituido propiamente hasta 1985, año en el cual fue aprobada la LOREG. Las dudas de porque este sistema es similar al del primer Real Decreto-Ley de 1977 tienen en cada una de las fuerzas políticas una respuesta, muchos consideraban que el sistema funcionaba bien y que por ello no había necesidad de cambio mientras que otros consideraban que al ver los intereses de unos partidos primados, el miedo al cambio les hizo seguir con esta tesis.

A lo largo de la historia de la democracia, como ya hemos visto, los partidos minoritarios han sido partidarios de elevar el número de diputados de 350 a 400 respetando los límites constitucionales e intentando lograr una mayor proporcionalidad. Sin embargo, como ya hemos dicho, el cambio de criterio sin que otros fueran reformados no tiene mucho sentido dado que podría seguir beneficiando a los partidos mayoritarios e incluso penalizando a algunos.

Una de las principales tesis por las cuales se considera que debe elevarse el número de diputados es muy similar a la cual se siguió en la redacción del Real Decreto-Ley de 1977. A día de hoy en España el número de habitantes ronda los 47.000.000 y por ello se ha visto considerablemente reducido el porcentaje de representación, si antes era 1 diputado por cada 100.000 personas a día de hoy, 1 diputado abarca alrededor de 135.000 ciudadanos.

Como ya hemos dicho, abordar una reforma de uno de los elementos analizados, no garantiza la mejora de los resultados y por ello al hacer simulaciones es muy importante analizar todos los factores de forma correcta y ponderando los intereses máximos de nuestro ordenamiento. Elevar el número de diputados sin cambiar la fórmula electoral podría arrojar unos resultados quizás más eficaces dado que la estabilidad se conseguiría de forma segura, sin embargo la equidad se vería perjudicada de manera sorprendente.

Por ello cogiendo una de las simulaciones realizadas en el consejo de Estado podremos ver datos comparativos<sup>29</sup>.

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2</i>	<i>400/2</i>
PSOE	169	191
PP	154	174
IU	2	4
UPyD	1	1
CiU	10	14
PNV	6	7
ERC	3	3
BNG	2	2
CC-PNC	2	3
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	—
NC-CCN	—	—
Unitat per les Illes	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>400</b>

El aumento del número de diputados de 350 a 400 llevaría aparejada una serie de consecuencias. El art 162.2 de la LOREG debería señalar que los escaños a repartir entre las diferentes circunscripciones descontados los 2 provinciales y los que obtienen Ceuta y Melilla sería de 298. Además esto significaría que el umbral de reparto es menor y la proporcionalidad subiría un poco. Como vemos en la tabla los partidos mayoritarios (PP y PSOE) verían sus pretensiones igualmente satisfechas y pasarían de tener un 92% de representación a tener un 91% de la misma, IU aumentaría en 2 escaños mientras que UPyD mantendría su diputado. Los partidos nacionalistas como CiU, PNV, CC-PNC aumentarían su representación mientras que las demás fuerzas políticas como ERC, BNG, Na-Bai no verían la misma acrecentada y debemos destacar que pese al aumento del número de diputados ninguna fuerza parlamentaria, ni EA, ChA... Entrarían en la cámara aunque fuera con 1 diputado.

El aumento del número de diputados no sería garante de cambio en la actualidad, no aumentaría la proporcionalidad ni la equidad, para que estos factores se vieran alterados deberían introducirse pequeñas variaciones en los índices de los mismos.

Además aumentar en 50 escaños el parlamento pese a que no tenga una gran repercusión, puede tener connotaciones negativas desde el punto de vista presupuestario y moral dado que los ciudadanos podrían ver como un efecto negativo y además otro de los efectos

<sup>29</sup> MONTERO, JR. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC Madrid, 2009, pág. 435.

puede ser la pérdida de confianza en la clase política, muy necesaria en la actualidad. Las mayorías se verían reforzadas por el presente sistema.

Antes de pasar a analizar otro de los elementos es clave destacar que todas las propuestas formuladas han estado legitimadas dado que en todas ellas se ha pretendido elevar el número dentro de los límites constitucionales. Otras propuestas han considerado que el cambio constitucional y el aumento de del límite máximo constitucional es posible y necesario.

### **B) Sustitución de la fórmula electoral.**

El legislador español se decantó por establecer como fórmula electoral la formula D'Hont. Esta fórmula que tiene su origen en el Siglo XIX, fue creada por el Jurista y Matemático Víctor D'Hont. La fórmula D'Hont se basa en la división de los votos obtenidos por cada candidatura por el número de escaños a repartir, asignándose el escaño a los cocientes mayores.

El sistema electoral D'Hont actúa muy proporcionalmente en las circunscripciones grandes. En las circunscripciones pequeñas y medianas, la fórmula D'Hont opera en la práctica como un sistema mayoritario limitado. Por ello la inequidad que se genera ha generado muchas críticas a la formula.

Estos efectos que acabamos de decir producen principalmente 2 situaciones, la sobrerrepresentación de algunas provincias y el exceso de peso de los partidos nacionalistas en el Congreso.

Como ya hemos dicho anteriormente, la fórmula electoral no es la única causante de que estos desequilibrios se den en nuestro sistema. Muchos estudios han concluido que la fórmula electoral no funciona mal en nuestro país y achacan este mal funcionamiento del sistema al mínimo de 2 diputados que la Constitución en su articulado otorga a cada circunscripción provincial. Hay que destacar que la formula D'Hont no solo es de aplicación en nuestro país en el ámbito nacional sino que también lo aplicamos para las elecciones municipales y autonómicas.

Pero como estamos hablando de la posible sustitución de la misma deberemos hacer un pequeño estudio sobre qué es exactamente la fórmula electoral. La fórmula electoral es una fórmula matemática a través de la cual, con los resultados obtenidos, distribuimos los escaños de nuestro parlamento. Por ello un jurista solo con sus conocimientos de derecho

no podría realizar una formula dado que debería conocer cómo funciona y esto conlleva conocer algo de matemáticas. Las formulas electorales podemos clasificarlas en 2 tipos diferentes, las formulas mayoritarias como es la nuestra, o las formulas minoritarias.

La fórmula D'Hont, el cociente Hare, Sante-Lagué, Cociente Droop, Imperiali, Hagenbach-Bischoff... La fórmula de nuestro sistema no es única, no todos los sistemas se rigen por la misma fórmula sino que cada uno en función de sus objetivos establece una fórmula que ayude a alcanzar el mismo, por ello en España se eligió la formula D'Hont dado que era la más beneficiosa para lo que se pretendía.

Muchas han sido las críticas vertidas a nuestra fórmula electoral, y muchas han sido las propuestas de cambio de formula y por ello considero preciso hacer una pequeña síntesis sobre las formulas pretendidas:

- **Cociente Hare:** Es una formula muy bien vista en todo el mundo, el cociente Hare es el resultado de dividir el número de votos emitidos entre el número de escaños a repartir. De esa forma es posible determinar cuántos votos son necesarios para obtener un escaño, sus mayores defensores consideran que es una fórmula que intenta dotar al sistema de cierta proporcionalidad... Sin embargo debemos de destacar que en el contexto de nuestro sistema, los resultados que arrojaría no serían tan diferentes de los obtenidos hasta ahora. Sin embargo debemos de destacar que Niemeyer principal valedor de la citada formula pretendió que los partidos mayoritarias vieran sus posibilidades disminuidas.
- **Método Sainte-Lagué:** Inventado por el matemático francés André Sainte-Laguë, es muy similar a nuestro sistema, sin embargo favorece algo más a los partidos menos votados. Los favorece dado que en este sistema se redondea hacia arriba ayudando a estas fuerzas minoritarias. Es un sistema muy utilizado, podemos destacar que países como Alemania o Suecia principales potencias económicas de la Unión Europea lo establecieron y el funcionamiento del mismo es efectivo. También en algunos países de Latinoamérica es utilizado. Algunas simulaciones han sido realizadas con este sistema y si es cierto que el funcionamiento del mismo no es muy distinto al nuestro, pero como hemos dicho, ayudaría a formaciones

que ahora no están presentes en la cámara a obtener algo de representación fragmentando la composición de la cámara<sup>30</sup>.

Si bien es cierto que estas dos han sido las principales alternativas formuladas también debe ser destacado la **formula Droop**, que con menos relevancia ha sido planteada.

La mayoría de los partidos políticos que han planteado la sustitución de la fórmula electoral en nuestro país han considerado que sustituir la formula D'Hont por la formula Sainte-Lagüe sería la más satisfactoria. Cogiendo de base los resultados de las elecciones del 2008 y aplicando la citada formula con nuestro actual sistema obtendríamos unos resultados similares a los publicados en el informe del Consejo de Estado<sup>31</sup>.

<i>Eleciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>350/2 Sainte-Laguë</i>
PSOE	169	160
PP	154	153
IU	2	8
UPyD	1	1
CiU	10	10
PNV	6	6
ERC	3	5
BNG	2	2
CC-PNC	2	2
Na-Bai	1	1
EA	—	1
ChA	—	—
NC-CCN	—	1
Unitat per les Illes	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>350</b>

Con la aplicación de la norma que hemos establecido como alternativa real y posible los resultados cambiarían un poco, el partido mayoritario en este caso el PSOE vería su porcentaje de representación reducido sustancialmente mientras que su absoluto perseguidor el PP vería su cuota reducida en solo 1 diputado, por ello la distancia se vería reducida de 15 diputados a 7 entre ellos. IU vería como de 2 diputados pasaría a 8 y ERC obtendría más representantes mientras que 2 fuerzas nuevas como son EA Y NC-CCN entrarían en la cámara. Sin embargo, UPyD, CiU o BNG no verían cambio alguno. Esto conllevaría que no habría un gran cambio pero el pluralismo de partidos en la cámara

<sup>30</sup> La fórmula Sainte-Lagüe tiene variantes y ha sido modificada en muchas ocasiones, en nuestro caso utilizaremos una fórmula modificada y corregida utilizando como primer divisor 1.4 y de ahí en adelante 3,4,7... Así se conseguirá corregir los niveles y obtener unos resultados más proporcionales.

<sup>31</sup>MONTERO, JR. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC Madrid, 2009, pág. 429.

haría que la proporcionalidad se viera favorecida mientras que la equidad se vería algo perjudicada. Además las distancias entre los partidos mayoritarios al verse tan reducidas harían que la legitimidad democrática pudiera llegarse a dar de forma totalmente efectiva al tener que pactar o coalicionar por el bien de los ciudadanos.

La fórmula electoral no es garante de cambio, dado que como ya hemos dicho, cambiar un único elemento del sistema no garantiza que vaya a haber un cambio. La Constitución en su articulado no regula la fórmula electoral, por ello cambiarla sería relativamente sencillo dado que no habría que reformar el sistema constitucional, sin embargo, cambiarla no es garante de mejora y por ello las principales alternativas han sido formuladas por partidos minoritarios que intentan ver sus cotas de representación multiplicadas.

### **C) Sustitución de la circunscripción provincial.**

La provincia es una división administrativa, como todos sabemos nuestro sistema, establece que dentro de la unidad nacional existen Comunidades Autónomas que a su vez se subdividen en provincias. Si bien es cierto que esto que hemos dicho anteriormente es cierto, también debemos destacar que la ambigüedad del lenguaje nos hace caer en trampas dado que algunas comunidades son uniprovinciales y por ello a la vez son comunidad y a la vez provincia a efectos electorales.

El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral condiciona en gran parte el resultado de las elecciones y por ello ha sido objeto de muchas críticas. Como ya analizamos anteriormente en el trabajo, la voluntad del legislador era dar continuidad a lo que consuetudinariamente había estado establecido en nuestro país y por ello decidió dar continuidad a este sistema.

La provincia es una división territorial relativamente pequeña, si a esto le sumamos la tendencia creciente a la agregación o acumulación de la población en torno a los grandes núcleos y concentraciones urbano-industriales de abandonar las zonas rurales y establecerse en núcleos urbanos, tenemos una de las principales claves por las cuales este sistema es criticado. Si bien es cierto que en muchas zonas, la provincia puede obtener resultados relativamente proporcionales, en otras esto no se da así.

A día de hoy hay zonas de nuestra geografía que están infra pobladas y sin embargo al constituir provincia obtienen unos resultados electorales altamente satisfactorios para ellos aunque esto conlleva también perjuicios. A causa de ser unas circunscripciones pequeñas, multitud de votos se pierden debido a que muchos partidos minoritarios no llegan al mínimo para conseguir representación en determinadas provincias.

Algunos representantes políticos han abogado en muchas ocasiones por sustituir la actual circunscripción electoral por una circunscripción autonómica, mientras que otros muchos han considerado que el cambio a una circunscripción nacional podría ser más satisfactorio para sus pretensiones.

#### **D) Reducción del número mínimo de diputados por provincia.**

La exigencia de un número mínimo de diputados por provincia fue plasmada en primer lugar en la LRP, también fue reglado en nuestra primera normativa electoral y plasmada en la Constitución en el artículo 68.2. Sin embargo fue la LOREG la que en su artículo 162.2 estableció que a cada provincia le corresponden un mínimo inicial de 2 diputados y que a las poblaciones de Ceuta y Melilla se le asigna un representante a cada una como ciudades autónomas que son.

Uno de los resultados más obvios de esta asignación es que no hay un margen para compensar la sobrerepresentación que se da en las circunscripciones más pequeñas<sup>32</sup>. Esto ha dado lugar a muchas críticas que han sido plasmadas en proposiciones de Leyes Orgánicas encaminadas a la reforma del sistema electoral como las dirigidas en los últimos años por UPyD. Muchas de estas propuestas han abogado por reducir de dos a uno el número mínimo de representantes por provincia y dejando a salvo los demás elementos<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Hay más de 25 circunscripciones con un máximo de 5 escaños.

<sup>33</sup> MONTERO, JR y RIERA, P, «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC Madrid, 2009 pág. 295.

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>350/1 d'Hondt</i>
PSOE	169	167
PP	154	154
IU	2	4
UPyD	1	1
CiU	10	11
PNV	6	5
ERC	3	3
BNG	2	2
CC-PNC	2	2
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	—
NC-CCN	—	—
Unitat per les Illes	—	—
TOTAL	350	350

Partiendo de las elecciones del año 2008 y reduciendo de 2 a 1 los diputados asignados automáticamente a cada provincia podemos observar que las variaciones serían mínimas, el PSOE perdería dos diputados mientras que el PP mantendría los mismos, por otra parte IU vería sus pretensiones cumplidas al perder algunas circunscripciones pequeñas representación, esto le permitiría alcanzar unos umbrales mínimos para ver su representación acrecentada. Los partidos nacionalistas no variarían mucho. El partido vencedor vería su representación disminuida y algún partido minoritario vería acrecentada mínimamente su presencia en la cámara baja.

En lo que respecta a los principios básicos de nuestro sistema en relación con el cambio analizado debemos destacar que un gran número de circunscripciones pasarían a tener solo dos diputados, dificultando a muchas fuerzas la obtención de representación.

Como hemos dicho a lo largo del trabajo, la fijación de sustitutos electorales por separado no garantiza un cambio, por ello es preciso mirar cómo funcionan estos en su conjunto.

#### **E) Funcionamiento conjunto de las reformas consideradas aisladamente.**

Antes de entrar a analizar propiamente las consecuencias de las reformas es preceptivo mostrar en una tabla como quedaría el Congreso con una cámara de 400 representantes, un mínimo provincial de 1 diputado y la fórmula Sainte-Laguë en comparación con la situación actual<sup>34</sup>.

<sup>34</sup>MONTERO, JR. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC Madrid, 2009, pág.435.

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>400/1 Sainte-Laguë</i>
PSOE	169	181
PP	154	171
IU	2	9
UPyD	1	2
CiU	10	14
PNV	6	7
ERC	3	6
BNG	2	2
CC-PNC	2	4
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	1
NC-CCN	—	1
Unitat per les Illes	—	1
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>400</b>

Como podemos observar cabe destacar que la brecha entre los partidos mayoritarios PP y PSOE se vería reducida a 10 diputados mientras que IU pasaría a tener 7 diputados conque vería su representación aumentada en más de un 300%. Por otra parte UPyD aumentaría su representación y los partidos nacionalistas como CiU, PNV y ERC también verían sus pretensiones satisfechas. Por otra parte es preciso destacar que habría nuevas fuerzas en la cámara como NC-CCN o Unitat per les Illes.

Hay que destacar que pese a que las pretensiones de los partidos que piden una reforma son bien distintas de los resultados arrojados, el cambio no sería tan significativo dado que los partidos mayoritarios no encontrarían grandes dificultades para formar gobierno. Sí que encontraríamos cambios en el aumento de diputados, en la sustitución de la fórmula electoral y en la reducción del número de diputados asignados a cada circunscripción. Esto haría que la cámara se fragmentara un poco más, que aun así no obstaculizaría la formación de gobiernos estables y duraderos que garantizaran la estabilidad política. La equidad mejoraría un poco al ver como fuerzas políticas que antiguamente no tenían acceso ahora si lo tiene y por tanto la voluntad popular se vería algo más salvaguardada.

#### **F) Otras reformas propuestas.**

Todas las reformas analizadas estaban posibilitadas dentro del orden y el marco constitucional, sin embargo, no han sido las únicas. Los movimientos ciudadanos liderados por políticos de carácter progresista consideran que nuestra carta magna está obsoleta y que por ello nuestro sistema está desbordado. Desde 2012, el movimiento 15-M ha venido demandando un cambio en las estructuras básicas del estado y a través de

diferentes blogs<sup>35</sup> como el blog «Reforma 13» han ido lanzando sus propuestas. Destacan que ningún sistema electoral es favorable a los intereses de todos pero que nuestro sistema es el menos favorable y que para avanzar hacia una democracia real se debería sustituir la circunscripción actual por una circunscripción única esgrimiendo como argumento que «La circunscripción única favorecería a las formaciones políticas que obtienen un considerable número de votos en toda España, pero cuyos votos están muy repartidos en toda la geografía» este es el caso de IU u otras formaciones. También abogan por la participación en coalición. También lanzan otra alternativa como la circunscripción de distrito. Hay que destacar que las reformas propuestas no favorecerían a la gobernabilidad pero puede que aumentaran la proporcionalidad. También hay que destacar el tono cordial y cabal con el que se realizan las propuestas dado que aunque las lanzan son conscientes de su repercusión.

Otras reformas como la apertura o desbloqueo de las listas también han sido defendidas por muchos partidos, sin embargo estas no serán motivo de estudio en este trabajo.

#### **4.3 Posibilidades de una reforma Electoral.**

En la actualidad, los motivos por los cuales un sistema electoral es reformado suelen ser excepcionales. Llegar a día de hoy a proponerse reformar el sistema electoral es sin duda un acto de valentía y determinación y más después de tener en cuenta que las entidades que tienen la llave de realizar tal acto, son los primeros que consideran que el modelo es beneficioso para el sistema. De acuerdo con Katz<sup>36</sup>, existen cinco razones diferentes por los cuales los gobernantes de un país podrían llegar a tomar la decisión de reformar el actual sistema electoral. Pero en nuestro caso y como ya hemos dicho anteriormente el agrado del PP y el PSOE hacia la presente ley electoral y el inmovilismo que ha habido en España con respecto a este tema, hace pensar que este sistema seguirá vigente en nuestro país durante un tiempo indeterminado. Por otra parte hay que destacar que no siempre es fácil cambiar el sistema electoral y que por eso en nuestro país no se ha llegado a hacer una reforma del mismo pese a que nuestro marco constitucional posibilita pequeños cambios en el mismo.

---

<sup>35</sup> <http://www.reforma13.es/reforma13/congreso-de-los-diputados/>.

<sup>36</sup> KATZ, R., «Why are there so many (or so few) electoral reforms», en *The Politics of Electoral System*, Michael Gallagher y Paul Mitchell, Oxford University Press , Nueva York, 2008.

**A) Ante la amenaza de la derrota.**

En primer lugar, el partido del gobierno podría emprender una reforma electoral dado que los sondeos que ellos manejan arrojan que por algún motivo sus posibilidades de gobernar en la siguiente candidatura son muy reducidas. Este caso no se ha dado nunca en España, pero si se ha dado en países cercanos al nuestro como en Francia. Es el ejemplo de los socialistas franceses. Sin embargo hay que destacar que este tipo no suele saldarse con situaciones satisfactorias dado que a veces los trámites no llegan a tiempo.

En relación a España, no es muy probable que el partido del poder aborde una reforma de este tipo dado que como se ha podido observar en la tradición española, la alternancia ha sido aceptada en el juego democrático sin mayor problema y los partidos que tienen la llave de la reforma suelen ver sus pretensiones cubiertas a la larga o a la corta. Los partidos mayoritarios que son los que tienen la llave de la reforma en España ven con agrado el actual sistema y por ello se ve particularmente inviable que se dé una reforma ante la amenaza de una derrota. También hay que destacar que en muchas ocasiones pese a que se abordara la presente reforma, el llevarla a cabo de forma satisfactoria sería muy difícil dado que reformar una ley electoral requiere de una serie de trámites tanto en el Congreso como en el Senado. Si un partido detecta a 3 años del fin de su mandato que ha bajado en las encuestas de popularidad quizás si conseguiría realizar la reforma, pero si un partido lo detecta a escasos meses del cambio de gobierno esto sería complicado. También debemos de destacar que la voluntad de los ciudadanos es en muchos casos imprevisibles, además en muchos casos si los electores o las fuerzas opositoras detectaran que esta maniobra atiende a estos fines, el partido en el gobierno podría verse aún más penalizado.

**B) Un descontrol relativo.**

Este es un caso que en España nunca podría darse dado que el Artículo 87.3 de nuestra Constitución prohíbe rotundamente las iniciativas legislativas populares en materias que son objeto de ley orgánica.

En Nueva Zelanda si fue así, pero podemos decir que este es un caso un tanto excepcional dado que los ciudadanos se convirtieron en los principales impulsores de la reforma. En España, las élites políticas son las que tienen la llave para reformar el sistema, sin embargo en Nueva Zelanda se dio un caso sin precedentes en el cual los ciudadanos a través de las urnas se convirtieron en pieza básica para el cambio.

Pese a que ha tenido pequeños ecos en otros países de la UE, en los cuales sin embargo no ha tenido la misma repercusión que en Nueva Zelanda, cabe decir que los ciudadanos españoles salvo que cambie nuestra ordenación constitucional no podríamos ser motor decisivo en el ámbito electoral. Pese a que algunos sectores de la sociedad lo están demandando.

### **C) Las divisiones internas**

El tercer motivo por el cual podríamos abordar la reforma electoral hace referencia a la obviedad de que los gobiernos normalmente están compuestos por varios partidos en los cuales las preferencias no son homogéneas y las reiteradas diferencias de criterio entre los mismos podrían propiciar una división que acabara en reforma. Sin embargo otra situación que suele darse en los gobiernos de coalición es que uno de los partidos, normalmente el partido llave o minoritario, le pone al otro la condición de que si quiere que le apoye debe abordar una reforma de la legislación electoral. A día de hoy en nuestro país no se ha dado esta circunstancia sin embargo en países de Europa occidental ha sido una constante a tener en cuenta.

Esta circunstancia parecería la más adecuada y posible en nuestro sistema, dado que en muchos de los gobiernos que hemos tenido, ha sido necesario formar coaliciones de gobierno. Un ejemplo valido de este caso podría ser que el PSOE o el PP abordaran una reforma electoral que beneficiara a un partido de ideología afín de carácter minoritario para que en caso de posibles situaciones desfavorables en el futuro, podrían sellar una coalición para alzarse con el poder.

Sin embargo el sentido común y la lógica de los representantes políticos apuntan hacia otra dirección. El actual sistema no posibilita que los partidos minoritarios obtengan unos resultados lo suficientemente proporcionales como para formar un gobierno sin representación de los partidos mayoritarios. Tampoco suelen darse situaciones en las cuales un partido minoritario suele ser partido llave y por ello pese a que estas propuestas tienen un fin relativamente satisfactorio, no suelen observarse estos mecanismos reformatorios.

Sin embargo, es probable que en unos años esta situación pueda darse en España. Hablamos de una posibilidad pero sin duda podemos estar hablando de algo factible, la actual situación política y social está haciendo que la ciudadanía vea como malos ojos a la clase política y a nuestro sistema. Esto está beneficiando a nuevos entes políticos que

aprovechando la actual coyuntura están trabajando para abrirse un hueco en el actual panorama político.

#### **D) El precio del optimismo.**

Si bien es cierto que un partido en el gobierno suele ver satisfactorias las normas electorales vigentes, también es cierto que es muy jugoso para un partido en el gobierno el abordar la posible reforma del sistema electoral que le posibilite perpetuarse en el gobierno y así conseguir mayor una representación.

Por lo tanto la manipulación del sistema puede ser considerada otra de las posibles razones por las cuales un sistema electoral puede ser reformado. Unos de los ejemplos más destacables fueron los que se dieron en la Republica Checa o en Eslovaquia. En muchos países del este se ha seguido esta tendencia dado que no se ha institucionalizado correctamente el sistema.

Sin embargo observando nuestro sistema podemos decir que es un poco imposible que se de en el mismo dado que nuestro sistema no nos permitirá una reforma que cambiara las condiciones básicas del sistema. Nuestro sistema electoral está basado en la equidad y en la eficacia y siempre que alguien intentaría salirse de estos parámetros esto no sería legítimo. En ningún momento el PSOE o AP pese a gobernar en diferentes periodos han abordado una reforma que les reportaría unos mejores resultados, principalmente dado que al aceptar el juego democrático renunciaron a sus pretensiones desproporcionales o mayoritarias.

Cayo Lara, líder de IU ha afirmado en una entrevista reciente que el PP está intentando abordar una reforma similar a la de este tipo<sup>37</sup>. Afirmando que la cómoda mayoría que le da al PP esta actual legislación podría verse aún más acentuada y observando la reducción del parlamento que ha sido llevada a cabo en Castilla y la Mancha por la número dos del PP. El líder unionista ha afirmado que el PP se ha convertido en un escudo para el progreso y que esta iniciativa que está ideando para reforma la ley electoral a nivel estatal perjudica seriamente a la democracia. Aun así, no hay datos concluyentes que afirmen esta hipótesis.

---

<sup>37</sup> <http://www.izquierda-unida.es/node/14336>. Consultado a 21 de Julio de 2014.

#### **E) Las ventajas del largo plazo.**

Por ultimo cabe la remota posibilidad de que el partido en el gobierno decida tomar una decisión contraria a sus intereses y abordar una reforma que le perjudicara. Se trata de situaciones en las que el objetivo de la obtener mejores resultados se subordinan a otros de tipo reformista, rendir cuentas... En estos casos el partido que está en el gobierno pondera intereses y considera que pese a tener que hacer una reforma que pueda perjudicarle, puede que esto le sirva de estrategia electoral. En España en todo caso podría abordarse como mucho una reforma de tipo reformista con relación a la Constitución dado que excluiríamos los otros ámbitos. Por ello quizás para reformar la Constitución habría que modificar el sistema y dar entrada a otros partidos para que estos fueran pate del texto constitucional y así mejorar el sistema democrático.

#### **V. Conclusiones.**

El sistema electoral al Congreso de los Diputados y sus bases tienen su origen en normas preconstitucionales las cuales fueron amparadas posteriormente por el texto constitucional y asumidas por la normativa electoral vigente en la actualidad. Sin duda el funcionamiento del mismo ha sido satisfactorio y ha ayudado al buen desarrollo de la vida política y parlamentaria. La capacidad del sistema para crear en su seno gobiernos estables y duraderos y su excelente continuidad han permitido que la democracia se haya consolidado y que el sistema electoral se haya institucionalizado.

El texto constitucional pese a no desarrollar propiamente el contenido del sistema, en sus disposiciones, se dedicó a acotar unos parámetros básicos que garantizaran la viabilidad del mismo a través del establecimiento de principios rectores como el de la igualdad de voto, la proporcionalidad, la representatividad... Todos estos principios tenían como máxima la creación de instituciones fuertes y con posibilidad de cambio que aseguraran el futuro de la democracia. Las múltiples virtualidades del sistema ayudaron a que la democracia se consolidara y por ello las desviaciones del mismo fueron justificadas e incluso a veces obviadas en los debates políticos.

Sin embargo, aunque la LOREG data de 1985 las bases del sistema fueron sentadas en 1977 por un Real Decreto Ley de normas electorales y por ello es posible destacar que

pese a su excelente funcionamiento, el mismo sistema produce algunos efectos negativos. Es un sistema que pese a tener unas bases proporcionalistas beneficia sobre todo a los dos grandes partidos mayoritarios y otorga una gran representación a los partidos nacionalistas. Pero, no todo son efectos negativos, también el sistema ha cumplido sus objetivos de estabilidad y gobernabilidad y por ello a veces hay que hacer reflexiones sobre qué es lo más beneficioso.

Los principales valedores de la reforma electoral abogan por un avance en la proporcionalidad. Este avance en la proporcionalidad podría realizarse sin acudir a una reforma constitucional, dentro de los parámetros establecidos en la misma. Las principales reformas enunciadas van encaminadas a la elevación del número de diputados, la sustitución de la fórmula electoral, la reducción del mínimo provincial... Sin embargo, pese a que existe un gran catálogo de situaciones en las cuales puede darse una reforma electoral, el elemento básico para el cambio suele fallar. Los partidos minoritarios de ámbito nacional, normalmente los más perjudicados por el sistema son los que más demandan este cambio del sistema obviando en multitud de ocasiones que los partidos mayoritarios son realmente los que tienen la llave para el cambio. Los beneficios a corto o largo plazo que les confiere el sistema a los partidos mayoritarios hacen que estos centren su actividad política en otros campos y confían en que a la larga o a la corta el sistema electoral volverá a auparles en el gobierno.

Las reformas propuestas por los diferentes partidos no solo han sido realizadas dentro del marco de la legalidad vigente, muchas fuerzas políticas han ido más allá y han propuesto en multitud de ocasiones la reforma general del sistema democrático español.

Sin embargo, es preciso destacar que a ciencia cierta es imposible saber cuáles serían los efectos de un cambio de sistema. Las simulaciones realizadas por diferentes organismos que han ayudado a instituciones como el Consejo del Estado para la elaboración de informes y dictámenes han arrojado resultados para el análisis. Mientras muchas fuerzas políticas solo piden el aumento del número de diputados y otras la mera sustitución de la fórmula electoral, es preciso destacar que solo una reforma conjunta del sistema cristalizaría los objetivos buscados por las fuerzas reformistas. Una reforma que en su seno reuniera todos los elementos citados ayudaría a aumentar la proporcionalidad e incluso puede que aumentaran el pluralismo político y otros elementos básicos, sin embargo esto dificultaría la creación de gobiernos estables y aumentaría la fragmentación

parlamentaria imposibilitando en muchos casos el consenso y el buen desarrollo de la vida política.

Por ello es preciso destacar que la materia electoral es una materia que debe ser tratada de la mejor forma posible dado que abordar una reforma electoral es un asunto de importancia capital. El correcto desarrollo de la vida parlamentaria y del día a día de las instituciones básicas que garantizan el funcionamiento del estado van ligados al mismo.

El debate en multitud de ocasiones se ha llevado a la calle creando en la ciudadanía una opinión populista y favorable al cambio, sin embargo considero que es en muchos casos fruto del desconocimiento del sistema y de su finalidad.

La situación actual ha creado en muchos ciudadanos una opinión reticente a la clase política, sin embargo las críticas no han sido solo vertidas hacia el modelo de elección. También el estatuto del diputado ha sido muy criticado.

Por ello y como el Consejo de Estado finaliza en su exposición, a mi entender lo más sabio sería, no cambiar nada para que nada cambie, ningún sistema electoral es perfecto y por ello se introducen en ellos correctores. En el caso de España los correctores introducidos pretendían conseguir la formación de gobiernos estables y duraderos y a la vista está que esto se ha conseguido. La única vía a través de la cual el sistema podría reformarse sería el consenso y a día de hoy, esto se atisba más que imposible. La actual situación económica no ayuda y es por ello que considero que no estamos en el mejor momento para abordar una reforma dado que las fuerzas políticas deben centrar su actividad en la búsqueda de medidas para el fortalecimiento del país.

Por ello considero que a la vista está, el sistema funciona, consigue sus objetivos y proporciona a la nación una estructura fuerte y sólida. Podrían hacerse avances en equidad o representatividad pero, siempre algo fallaría. Es por eso que yo considero que el sistema no debe cambiarse. Su institucionalización lo demuestra y su correcto funcionamiento lo corrobora.

## BIBLIGORAFÍA BÁSICA.

- FERNANDEZ 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.
- CÁMARA VILLAR, G., «Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español», en J.MONTABES PEREIRA (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid, 1998.
- SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1985.
- LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- MONTERO, JR. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009.
- MONTERO GIBERT, JR., «Una evolución crítica de los rendimientos y alternativas del sistema electoral español» Corts, Madrid, 1999.
- GUILLÉN LÓPEZ, E., «El sistema electoral al Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 92, Mayo-Agosto 2011.
- FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR A., *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2003.
- BASSOLS COMA, M., «El sistema electoral español: balance y perspectivas», PAU I VALL, F, *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- SANTOLAYA, P., *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1991.

-RUBIO LLORENTE, F. y ALVAREZ JUNCO, J., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009.

- MONTABES, J., *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.

- MONTERO, JR., GUNTHER, R., y otros, *La reforma del régimen electoral*, *Cuadernos del Centro de estudios constitucionales*, Madrid, 1994.

ALEJANDRO MILAGRO JIMÉNEZ  
EL SISTEMA ELECTORAL AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. DEBATE Y ALTERNATIVAS