



## **FACULTAD DE DERECHO**

**DOBLE GRADO EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

TÍTULO: Análisis de las propuestas de reforma del sistema electoral en España

AUTOR: Pablo MENDOZA CEMBRANOS

TUTOR: Joaquín ARTÉS CASELLES

CURSO ACADÉMICO: 2015-2016

CONVOCATORIA: Febrero

CALIFICACIÓN OBTENIDA: 10 (Matrícula de Honor)

## RESUMEN

En este estudio se analiza el sistema electoral español tratando de diagnosticar las causas de su falta de proporcionalidad entre votos y escaños. Se muestra que la causa principal de ello es la pequeña magnitud de las circunscripciones en España y se desmonta el mito de la barrera legal como impedimento para acceder al Congreso, señalando que es mucho más efectiva la barrera natural que aparece al tener España un número muy elevado de circunscripciones de baja magnitud.

Posteriormente se analizan las distintas propuestas de reforma del sistema electoral encaminadas a aumentar su proporcionalidad extrapolándolas de los resultados electorales de las elecciones generales de 2015. También se analizan las dificultades para sacar adelante dichas propuestas, siendo la mayor de ellas que muchas de las propuestas exigen un cambio constitucional. Sin embargo, también se señala que algunas fórmulas que no exigen cambio constitucional pueden alcanzar incluso mayor proporcionalidad.

Finalmente se comparan las distintas propuestas de reforma del sistema electoral y se advierte del peligro que conlleva una proporcionalidad muy elevada. Ésta, en general, da origen a un parlamento permanentemente fragmentado y puede generar una gran inestabilidad en los gobiernos.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema electoral español – LOREG – Reforma – PP – PSOE – PODEMOS – Ciudadanos – PNV – IU – VOTO – Circunscripción – Tamaño del Congreso – Fórmula electoral – Barrera legal – Congreso de los diputados – España – Simulación elecciones generales 2015 – 400 diputados – Mínimo por circunscripción – Circunscripción autonómica – Ley D’Hondt – Formula Hare – Parlamento fragmentado – Consejo de Estado – Método de restos – Votos no traducidos en escaños – Sistema proporcional – Circunscripciones plurinominales – Proporcionalidad votos y escaños

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>OBJETIVOS DE UN SISTEMA ELECTORAL.....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>¿CUÁNDO SE MODIFICAN LOS SISTEMAS ELECTORALES?.....</b>	<b>5</b>
	<b>a. Posibilidades de modificación del sistema electoral en España.....</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.....</b>	<b>7</b>
	<b>a. Los sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales variables en general.....</b>	<b>8</b>
	<b>b. El sistema electoral español.....</b>	<b>9</b>
	<b>i. Voto.....</b>	<b>10</b>
	<b>ii. Circunscripción.....</b>	<b>11</b>
	<b>iii. Tamaño del Congreso.....</b>	<b>14</b>
	<b>iv. Fórmula electoral.....</b>	<b>14</b>
	<b>v. Barrera legal.....</b>	<b>15</b>
	<b>vi. Población de derecho vs Censo.....</b>	<b>18</b>
<b>V.</b>	<b>PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.....</b>	<b>18</b>
<b>VI.</b>	<b>SIMULACIÓN DE RESULTADOS DE CADA PROPUESTA TOMANDO COMO BASE ELECCIONES ANTERIORES.....</b>	<b>21</b>
	<b>a. Propuestas que no necesitan reforma constitucional.....</b>	<b>22</b>
	<b>i. 400 diputados, mínimo por circunscripción de 1, fórmula de distribución Hare y supresión de la barrera legal.....</b>	<b>22</b>
	<b>b. Propuestas que requieren un cambio constitucional.....</b>	<b>27</b>

i. Añadir 50 escaños por medio de circunscripción nacional por el método de restos.....	27
ii. Circunscripción autonómica.....	32
<b>VII. SOLUCIONES A UN PARLAMENTO FRAGMENTADO EN FAVOR DE LA ESTABILIDAD.....</b>	<b>37</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>38</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>42</b>

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es realizar un análisis de las principales propuestas de reforma del sistema electoral español, que tan cuestionado ha sido en numerosas ocasiones desde que se instauró la democracia en España. Actualmente, este tema de discusión tiene una notoriedad clara. Los dos partidos políticos que emergieron con fuerza en el Congreso de los diputados en las elecciones de diciembre de 2015, PODEMOS y C's, tienen esta tarea como una de sus principales prioridades.

La literatura ya ha demostrado en diversas ocasiones que el régimen electoral español beneficia sobre todo a los partidos más votados (UCD/PP y PSOE) y que perjudica principalmente a partidos con implantación nacional pero no mayoritarios que quedan gravemente poco representados frente a partidos de implantación regional (José Ramón Montero, 1997). Esto ha hecho que partidos políticos, como IU o UPyD, con número de votos superior a otros partidos en el total nacional, no hayan tenido una representación ni parecida a la de partidos regionalistas, como por ejemplo, el PNV. También se ha hecho notar que se asigna más representación a algunas zonas rurales poco pobladas en comparación con la representación de las grandes ciudades.

Esto tiene su causa en que al ser el sistema electoral un sistema de representación provincial, partidos muy arraigados en algunas provincias obtenían escaños con más facilidad que los que se encuentran dispersos por todo el territorio nacional. En muchas de las provincias, por su pequeño tamaño, se hace imposible la proporcionalidad, yendo a parar todos los diputados a los partidos mayoritarios en la provincia.

Diversa literatura acusa a las élites políticas que dirigieron la transición como las culpables de la “manipulación” del sistema electoral español (Toni Rondon i Casarramona, 2009).

A todo lo anterior se añaden más críticas, como son la poca proporcionalidad de la ley D'Hondt (fórmula que rige el reparto de los diputados en cada circunscripción), las listas cerradas y bloqueadas, y la barrera legal del 3% que impide a los partidos que obtengan un porcentaje menor de los votos en la circunscripción participar en el reparto de escaños.

A lo largo del estudio, analizaremos estas críticas viendo si son fundadas o no y estudiaremos las posibles alternativas a nuestro sistema electoral, estudiando las propuestas que han realizado los distintos partidos políticos o el Consejo de Estado. Analizaremos los aspectos de mejora de las propuestas y su viabilidad. Tiende a ser complicado que los partidos en el poder modifiquen la ley electoral que les ha dado dicho poder, por eso, no es raro que un partido muy crítico con la ley electoral, una vez en el poder, no la modifique. Analizaremos las posibilidades de cambio de nuestra ley electoral.

La manera de llevar a cabo el estudio será extrapolando los resultados de las elecciones generales de 2011 y 2015 en las distintas propuestas de reforma electoral que se contemplan en la actualidad.

Nos centraremos concretamente en tres:

- Reforma electoral propuesta por el Consejo de Estado que no requiere modificación constitucional, consistente en ampliar el Congreso a 400 diputados, disminuyendo el mínimo provincial a uno y sustituyendo la fórmula de reparto de escaños D'Hondt por la fórmula Hare.
- Reforma propuesta por el Consejo de Estado, que requiere modificación constitucional, consistente en añadir 50 diputados más al Congreso repartiéndose estos por medio de una circunscripción nacional que tenga en cuenta sólo los votos no traducidos en escaños de cada partido.

- Reforma consistente en la sustitución de la circunscripción provincial por una circunscripción autonómica que requeriría también modificación constitucional.

Podemos anticipar que las tres propuestas sirven para mejorar la proporcionalidad del sistema electoral. Sin embargo, la más eficiente en ese sentido es la primera de todas, la que no requiere ninguna modificación constitucional.

Naturalmente, como veremos, la mejora en la proporcionalidad que plantean las distintas propuestas perjudica de forma clara a los partidos mayoritarios. Por esta razón, se antoja complicado una voluntad por parte de éstos de aceptar una reforma que les perjudica.

Además, aumenta de manera importante la fragmentación de las formaciones políticas parlamentarias representadas en el Congreso, lo que podría dificultar sustancialmente la labor de formar gobierno. Habría que ver si en España las fuerzas políticas serían capaces de llegar a acuerdos para sacar adelante gobiernos estables.

Las propuestas estudiadas, dado su alto grado de proporcionalidad, a la vista de los resultados electorales precedentes, no parece que fuesen a dar una mayoría absoluta en escaños a ningún partido, ya que el alto grado de proporcionalidad exige prácticamente una mayoría absoluta también en votos, y en España, las cuatro mayorías absolutas que experimentó el Congreso nunca estuvieron acompañadas de una mayoría absoluta en votos<sup>1</sup>.

El trabajo está organizado como sigue: en primer lugar se enuncian las demandas que se suelen hacer a los sistemas electorales y analizaremos las situaciones en las que se suelen producir modificaciones en los mismos, concretamente analizaremos la situación de España. Más adelante describiremos la situación de sistemas electorales como el español

---

<sup>1</sup> PSOE en 1982 (48,11% de los votos), PSOE en 1986 (44,06%), PP en 2000 (44,52%) y PP en 2011 (44,63%).

y señalaremos las características propias de nuestro sistema. Después, explicaremos las distintas propuestas de reforma electoral que actualmente se plantean y procederemos a realizar las simulaciones correspondientes. Antes de finalizar, nos detendremos brevemente en la limitación a la proporcionalidad que produce la fragmentación parlamentaria en favor de la estabilidad. Y para finalizar, en las conclusiones valoraremos una hipotética reforma del sistema electoral español.

## II. OBJETIVOS DE UN SISTEMA ELECTORAL

Como enumera Dieter Nohlen son esencialmente cinco las demandas que se le suelen hacer a los sistemas electorales (Dieter Nohlen, 2012):

- **Representación:** Que estén representados los distintos grupos que conforman la sociedad, incluyendo las minorías; y que esta representación sea más o menos proporcional logrando una relación equilibrada entre votos y escaños.
- **Concentración y efectividad:** Que la colectividad adquiera capacidad de acción política, es decir, que las elecciones se conviertan en un acto de formación de la voluntad política, y no sólo como una forma de medir las opiniones de los ciudadanos.
- **Participación:** Hace referencia a un mayor o menor grado en la posibilidad que tiene el ciudadano de expresar su voluntad política. Entra en juego aquí la alternativa entre voto personalizado y voto de partido o de lista.
- **Simplicidad:** Que los electores puedan comprender cómo opera el sistema electoral y pueda llegar hasta prever cuáles serán los efectos de su voto.
- **Legitimidad:** Engloba a los anteriores y hace referencia a la aceptación general de los resultados. Un criterio que puede servir para medir esto, es si el sistema electoral sirve para unir o desunir a la sociedad.

A raíz de lo expuesto, debemos apuntar que no es posible que un sistema electoral satisfaga todas las demandas, siempre satisfará unas demandas mejor que otras. Muchos de los sistemas que intentan satisfacer un gran número de demandas se terminan convirtiendo en sistemas muy complejos y muy difíciles de entender para la ciudadanía, suele ser el caso de los sistemas compensatorios. Tampoco existe un modelo electoral perfecto que sirva para todo el mundo. Habrá que estudiar las circunstancias concretas de cada país para ver qué tipo de sistema electoral se puede ajustar más a las demandas de su sociedad. Un sistema que funcione bien en un sitio no tiene por qué conllevar sus efectos positivos en otro país al que se traslade, por lo que se debe ser muy cauto a la hora analizar qué sistema electoral es el más adecuado para un país.

### **III. ¿CUÁNDO SE MODIFICAN LOS SISTEMAS ELECTORALES?**

En las democracias consolidadas son raras las modificaciones fundamentales en el sistema electoral que atañan al principio de representación, a pesar de que las reformas electorales estén en la agenda política de casi todos los países. Sin embargo, en los últimos años noventa se produjeron reformas electorales que cambiaban radicalmente el sistema electoral, ocurrió en Nueva Zelanda, Italia y Japón. En Nueva Zelanda se sustituyó el sistema de mayoría representativa en circunscripciones uninominales por un sistema de representación proporcional personalizada; en Italia el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales por un sistema proporcional compensatorio; y en Japón el sistema de voto no transferible en circunscripciones cuatrinominales por un sistema electoral segmentado cuyo núcleo radica en la elección de candidatos en vez de listas de partidos, aunque el elector solamente dispone de un voto.

Un análisis de la evolución de los sistemas electorales en Europa ha revelado que los cambios fundamentales se produjeron a mediados del siglo pasado, y desde entonces la

regla ha consistido en la adopción de medidas menores que no alteran los elementos definatorios de cada sistema.

A esto hay que sumarle que la elaboración y reforma de los sistemas electorales no es obra de técnicos o expertos, sino que se trata de una decisión política adoptada en función de los intereses del político. Los criterios académicos o técnicos no tienen otra utilidad que vaya más allá de otorgar legitimidad al sistema electoral implantado. Por tanto, es lógico, como ya indiqué, que quienes se han beneficiado de un sistema se opongan a que se realicen cambios en el mismo que puedan perjudicarles en el futuro.

Los cambios electorales radicales se han producido en circunstancias verdaderamente excepcionales: revoluciones, situaciones posbélicas, cambios de régimen... Es decir, cuando se pone en tela de juicio el entramado institucional de una democracia que se instaure o se restaure tras un periodo de inestabilidad. Sin embargo, esta tendencia parece haberse roto con los cambios electorales de los países que mencionamos anteriormente donde no se han dado estos casos tan extremos. Sin embargo, parece que se deben a circunstancias muy excepcionales difícilmente repetibles en otros países.

Por estas razones que acabo de exponer, no parece muy probable que se produzca en España un cambio radical en su sistema electoral, pese a que se diga que estamos en una época de cambio y de crisis del sistema antiguo. Sin duda, esto es susceptible de apreciación por cada uno, pero no parece comparable, aunque se intente hacer, con una nueva transición o un cambio de régimen. Más aún, cuando los cambios que se plantean están en manos de los partidos con mayor poder parlamentario.

Un cambio radical en el sistema español necesitaría una nueva constitución, lo cual sólo cabe preverse en dos escenarios: en una crisis del sistema español monumental, o una situación de consenso realmente excepcional.

Como veremos, aunque nuestro sistema electoral no es todo lo proporcional que podría ser, sí que lo es en una medida bastante aceptable. Y sistemas como el español en otras partes del mundo, aunque también allí son criticados a lo largo del tiempo, terminan gozando de continuidad, pues las modificaciones que se les puede introducir suelen generar un rédito menor al esfuerzo empleado para llevarlas a cabo.

#### **a. Posibilidades de modificación del sistema electoral en España**

Para estudiar un posible cambio electoral en España debemos distinguir si este cambio requerirá un cambio constitucional o si bastará un simple cambio de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

Para modificar la LOREG, al estarse tratando de una Ley Orgánica, se requiere la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso. Así lo establece el artículo 81 de la Constitución.

Sin embargo, la cosa se complica si se requiere un cambio constitucional para poder realizar la reforma. Se necesitará el apoyo de la mayoría absoluta del Senado y dos tercios del Congreso. Así lo establece el artículo 167 de la Constitución.

Los límites que establece la Constitución son: un Congreso compuesto por un mínimo de 300 diputados y un máximo de 400, circunscripción provincial, representación mínima inicial por circunscripción, reparto del resto de diputados en proporción a la población y criterios de representación proporcional.

### **IV. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**

El sistema electoral español es un sistema de tipo proporcional en circunscripciones plurinominales variables.

En un sistema proporcional se tratan de elegir una serie de representantes en función de lo que los votantes hayan expresado. En contraposición a este tipo de sistemas tenemos los sistemas mayoritarios, que no buscan lograr una proporción de lo que han reflejado las urnas, sino que lo que se hace es otorgar la representación a quienes han vencido las elecciones.

Pese a basarse en el principio de proporcionalidad, se ha acusado a nuestro sistema de tener ciertos tintes de sistema mayoritario. Eso, como ya explicaremos, se puede apreciar en el reparto de los representantes de Ceuta y Melilla (excepciones a la circunscripción plurinominal), donde sólo importa el partido que logre más votos; o circunscripciones de hasta cinco escaños, donde como vamos a ver, la proporcionalidad es realmente complicada, y en España hay un número considerable de estas circunscripciones (Enrique Álvarez Conde y Susana García Couso, 2001).

#### **a. Los sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales variables en general**

Este tipo de sistemas electorales se compone de circunscripciones plurinominales, en las que se elige a más de un representante; y variables, que el número de representantes por circunscripción puede variar en el tiempo en función de lo que varíe su población en relación con el total nacional.

Este tipo de sistemas se usa en muchos países. Como regla general, este sistema no consigue una representación con un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños, ya que puede tener un efecto concentrador causado por la barrera natural o efectiva que se constituye para los partidos pequeños a causa de las circunscripciones. Las circunscripciones suelen trazarse siguiendo como base la división político-administrativa del país. En este punto, aventaja a los sistemas con circunscripción uninominal que

requieren una constante redelimitación de las circunscripciones, pudiendo introducirse en ellos un margen para la manipulación a la hora de elaborar el trazado de esas circunscripciones.

Además, es común que en estos sistemas la relación entre población y parlamentarios pueda ser sesgada en favor de las pequeñas circunscripciones, lo que suele constituir el blanco de todas las críticas.

Por lo general las listas de los partidos políticos suelen ser cerradas y bloqueadas, lo que hace que continuamente se viertan críticas solicitando la apertura de las listas.

Además, la fórmula electoral encargada de convertir los votos en escaños también puede suscitar críticas si ésta no es del todo proporcional.

Pero, pese a todos estos inconvenientes, por lo general estos sistemas suelen gozar de estabilidad y pese a las continuas críticas que lo siguen acaban manteniéndose en el tiempo.

Esta es la línea general que se sigue en los países en los que se establece un sistema electoral como el español. España no es ninguna excepción y cumple milimétricamente todo lo que hemos enunciado hasta el momento.

#### **b. El sistema electoral español**

Cualquier reforma del sistema electoral español que no implique una reforma de la Constitución deberá respetar los siguientes límites:

- El Congreso se compondrá por un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados
- La circunscripción electoral será la provincia
- Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado.

- La elección de Diputados en cada circunscripción se realizará atendiendo a criterios de representación proporcional.

El desarrollo legal de lo que establece la Constitución se encuentra en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

Concretamente la LOREG establece que España tiene un Congreso en el que participan 350 diputados. La circunscripción es la provincia, y a cada una de ellas le corresponde de partida un mínimo de dos diputados, con la excepción de Ceuta y Melilla a los que corresponde uno a cada una. Los 248 restantes se reparten en cada provincia en función de la población de derecho. El sistema electoral español se rige por el principio de representación proporcional y la fórmula electoral elegida para el reparto de escaños es la ley D'Hondt. La presentación de los candidatos se realiza por listas cerradas y bloqueadas, y existe una barrera legal del 3% de los votos válidos emitidos por circunscripción.

A continuación analizaremos cada uno de esos puntos:

### **i. Voto**

En España el voto para elegir a los representantes al Congreso de los diputados se realiza por medio de listas cerradas y bloqueadas, no se vota concretamente a las personas, sino a la lista de partidos. Muchas han sido las críticas que ha recibido este sistema, sin embargo, en España, el ejemplo más claro de cómo funcionarían las listas abiertas lo tenemos en el Senado, donde la expresión del voto no marca diferencias significativas con el Congreso.

En cualquier caso, no parece que sea el problema principal de nuestro país por lo que no ahondaremos más en esta cuestión.

## **ii. Circunscripción**

La Constitución marca como circunscripción la provincia. Uno de los problemas principales que influyen de forma negativa en el sistema electoral español es el tamaño tan pequeño de las circunscripciones. Ello impide que se pueda obtener un resultado proporcional. En la literatura se ha estudiado y se ha terminado por concluir que una circunscripción tiene un corte mayoritario cuando es menor de seis escaños, es de corte intermedio de seis a nueve, y es proporcional a partir de diez (Juan Jesús Mora Molina, 2012). Por lo tanto, en todas las circunscripciones donde no se alcancen esos diez escaños o, por lo menos seis, no podremos calificarlas de proporcionales y su resultado será mayoritario.

Hasta las últimas elecciones generales de diciembre de 2015, en las circunscripciones con menos de siete escaños era muy complicado que obtuviese algún escaño el tercer partido más votado, fruto de ese efecto mayoritario de las circunscripciones pequeñas. Sin embargo, en estas últimas elecciones, el bipartidismo sufrió considerablemente y se dio esta situación en varias circunscripciones pequeñas. Sin embargo, estamos ante una circunstancia poco corriente en nuestro sistema electoral, donde hasta ahora no ha sido normal verlo tan fragmentado. Lo que ha pasado, es que en algunas circunscripciones ha sido tal la crisis de los partidos mayoritarios, que han dejado de ser tales para convertirse en simples partidos más votados en la circunscripción, pero no de forma mayoritaria, lo que ha abierto la posibilidad de participación en el reparto a formaciones políticas adicionales cuyo respaldo no distaba mucho del respaldo recibido por las formaciones más votadas.

Según la clasificación que hemos recogido antes en las elecciones de diciembre de 2015 hubo: veinticinco circunscripciones de carácter mayoritario (97 escaños), dieciocho

intermedias (124 escaños), siete proporcionales (127 escaños)<sup>2</sup>. Son muchos los escaños que no se reparten de forma proporcional. Como veremos, ésta es una de las causas principales del vicio que sufre la proporcionalidad en el sistema electoral español.

Las posibles alternativas para solucionar esto en un sistema electoral del estilo del español pasan por ampliar el número de diputados o sustituir las provincias por circunscripciones más grandes. De hecho, la clave es lograr circunscripciones más grandes y ampliar el número de diputados del Congreso sería un medio para conseguir eso.

Como dijimos, para cambiar a otro tipo de circunscripción que no sea la provincia, se necesita una modificación de la Constitución; y para ampliar el Congreso, se puede realizar, hasta 400 diputados sin necesidad del cambio constitucional, bastando una reforma de la LOREG, pero si se quisiese llegar a una cifra superior, ya sí se requeriría una reforma constitucional.

Tanto la ampliación del Congreso como la modificación de circunscripciones por otras más grandes son medidas que aumentan la proporcionalidad, aunque es cierto que la primera es un medio para conseguir más provincias proporcionales.

Otro problema lo encontramos en la disposición de un mínimo de dos escaños por circunscripción que aparece en la LOREG. Esto lo que provoca es que las circunscripciones menos pobladas estén sobrerrepresentadas y que las más pobladas estén infrarrepresentadas, esto es, que el número de votos necesario para lograr escaño no es el mismo en todos los sitios. Muchos critican que no se cumple la máxima de “un hombre, un voto”, y es cierto si esta afirmación va referida al voto como resultado. Sin embargo,

---

<sup>2</sup> Madrid (36 escaños); Barcelona (31); Valencia (15); Alicante y Sevilla (12); Málaga (11); Murcia (10); Cádiz (9); Asturias, Illes Balears, Bizkaia, A Coruña y Las Palmas (8); Granada, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza (7); Almería, Badajoz, Córdoba, Guipuzkoa, Girona, Tarragona y Toledo (6); Cantabria, Castellón/Castelló, Ciudad Real, Huelva, Jaén, León, Navarra y Valladolid (5); Albacete, Araba/Álava, Burgos, Cáceres, Lleida, Lugo, Ourense, La Rioja, y Salamanca (4); Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel y Zamora (3); Soria (2)

se ha considerado necesario que esto sea así, ya que si todos los votos tuviesen el mismo peso, existirían zonas en España que no se ubicarían en el Parlamento o su influencia sería insignificante en la formación de la voluntad popular. “Un hombre, un voto” solo se puede conseguir en puridad con una circunscripción única, en cuanto empiece a haber circunscripciones esto ya no será posible. Entonces parece razonable dar un plus de peso en el Parlamento a las zonas menos pobladas, para que puedan estar representadas y la acción política no se centre sólo en los grandes núcleos de población, que sería lo que ocurriría si todos los votos pesasen lo mismo.

Es incuestionable que este mínimo disminuye la proporcionalidad, algo que parece que puede tener su justificación. Sin embargo, quizá este mínimo es demasiado elevado y debería reducirse, con lo que aumentaría la proporcionalidad al tener más peso los núcleos más poblados y seguirían estando representadas las zonas menos pobladas aunque no de forma tan exagerada. Nuestra constitución exige la existencia de un mínimo, por lo que entendemos que dentro del marco constitucional se podría reducir el mínimo a uno por provincia. La reducción del mínimo provincial a un diputado aumentaría la magnitud de las circunscripciones más pobladas y, por ende, mejoraría la proporcionalidad en términos globales.

En resumen, el elevado número de circunscripciones y la pequeña dimensión de muchas de ellas junto con la existencia de una representación mínima inicial por provincia y la reducida composición de la Cámara (cuestión que estudiaremos en el siguiente epígrafe) determinan que el número de escaños asignados a cada circunscripción sea, en promedio, uno de los más bajos del entorno europeo y condiciona la proporcionalidad del sistema (José Ramón Montero, 1997).

Como también veremos más adelante, el tamaño de las circunscripciones electorales juega un papel fundamental en la efectividad de la barrera electoral.

### **iii. Tamaño del Congreso**

Como acabamos de ver, este punto se encuentra bastante conectado con el anterior, ya que se erige como un medio para lograr circunscripciones mayores o menores. La capacidad del Congreso unida con una reducción del mínimo por circunscripción puede ser clave para lograr una mayor proporcionalidad o reducirla. Quizá no sería necesario su aumento si se cambia la circunscripción y se pone la Comunidad Autónoma, algo que estudiaremos más adelante.

Nuestra Constitución permite que se establezca un número de diputados entre 300 y 400. Si se reduce el actual Congreso disminuirá la proporcionalidad; y si se aumenta, si este aumento va acompañado de un mínimo más bajo por circunscripción aumentará la proporcionalidad. Si el mínimo no se toca, los cambios en la proporcionalidad serán casi imperceptibles, ya que apenas se modificará la magnitud de las circunscripciones.

### **iv. Fórmula electoral**

España rige su escrutinio por la Regla D'Hondt que consiste en dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los distintos partidos, produciéndose secuencias de cocientes decrecientes para cada partido y asignándose los escaños a los promedios más altos.

La literatura ya se ha encargado de estudiar este tema con profundidad y, definitivamente, la fórmula D'Hondt favorece a las listas más votadas, es tenida comúnmente como una de las fórmulas electorales menos proporcionales (Consejo de Estado, 2009).

Salvo en las circunscripciones de tamaño intermedio, la regla D'Hondt tiene efectos similares a los de otras fórmulas proporcionales, sin embargo, como hemos visto, en España se reparten 124 escaños en circunscripciones de tamaño intermedio, por lo que otra fórmula mejoraría sustancialmente la proporcionalidad como veremos.

De entre las fórmulas más estudiadas la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop y la Sainte-Laguë, y, en último lugar, estaría la D'Hondt (Consejo de Estado, 2009).

#### **v. Barrera legal**

En España se establece una barrera legal del 3% en cada circunscripción que consiste en que las formaciones políticas que no alcancen ese porcentaje de votos en la circunscripción son excluidas directamente del reparto de los escaños de la circunscripción.

Este precepto de la ley ha sido muy criticado por la opinión pública e incluso por los partidos políticos minoritarios. Su finalidad es evitar que se produzca una excesiva fragmentación del parlamento y así favorecer la estabilidad de los gobiernos.

Sin embargo, esta barrera ¿es realmente efectiva? ¿En qué ocasiones tiene realmente efectos prácticos? Si nos paramos a observar los resultados electorales en España, vemos que tan sólo una vez tuvo efectos prácticos. Sucedió en 1993 cuando se privó al CDS de su diputado por Madrid exclusivamente porque se quedó a 438 votos del umbral del 3%.

Además del dato empírico que acabamos de señalar, podemos tener la certeza de que la barrera legal del 3% rara vez va a tener efectos prácticos y en todo caso va a tener una influencia muy pequeña. A continuación explicamos por qué, a pesar de que la literatura ya se ha encargado de analizar este fenómeno y concluir que el efecto de la barrera electoral en España es bastante remoto (Enrique Álvarez Conde y Susana García Couso, 2001).

En primer lugar, en las provincias donde se reparten doce escaños o menos, independientemente de la barrera legal del 3%, hace falta de hecho un apoyo claramente superior al 3% para conseguir representación. Por ejemplo, en las elecciones de 2011; si

excluimos a Madrid (36 escaños), Barcelona (31 escaños) y Valencia (15 escaños); el primer partido que se quedó sin representación en cada una de las restantes circunscripciones superó en todos los casos el umbral del 3%. El escaño que menor porcentaje requirió fue el que obtuvo IU en Sevilla con un 8,62% de los votos.

Podemos ver en el ANEXO I como en las elecciones generales de 2011 el efecto de la barrera electoral para las tres circunscripciones más grandes de España es realmente remoto. En Madrid a EQUO (1,93%) le correspondería el escaño cuadragésimo noveno (13 más de los que se reparten), en Barcelona a PxC (2,03%) le correspondería el escaño cuadragésimo cuarto (13 más de los que se reparten), y en Valencia PACMA (0,45%) se queda fuera de toda posibilidad de conseguir un escaño. En las elecciones generales de 2011, sólo en las circunscripciones de Madrid y Barcelona, un partido que hubiese obtenido un porcentaje de votos muy cercano al 3% habría sido privado de tener representación en el Congreso.

En Valencia, con 15 escaños, se necesitaría una fragmentación elevadísima para que entrase en juego la barrera. Por ejemplo, en unas elecciones con gran fragmentación como fueron las generales de 2015, ni siquiera UP-IU obtuvo representante aunque superaba ampliamente el 3% de los sufragios (obtuvo el 4,7%). Podemos considerar que en esta circunscripción, aunque no es completamente imposible, es altamente improbable que la barrera tenga efecto.

Los casos donde existen más opciones de que tenga efectos la barrera son Barcelona (31 escaños) y, sobre todo, Madrid (36 escaños), aunque, como hemos dicho, en la historia de la nueva democracia española sólo tuvo efecto en una ocasión.

Por todo lo expuesto hasta ahora, podemos afirmar que lo que impide obtener escaños a los partidos pequeños no localizados no es la barrera legal del 3%, es más bien el tamaño

de las circunscripciones. Esto sí que supone una auténtica y efectiva barrera a estos partidos (barrera natural).

En relación con la barrera legal, se suele decir que el voto en blanco perjudica a los partidos minoritarios. Esta afirmación se fundamenta en que el 3% se calcula teniendo en cuenta los votos válidos, lo que incluye a los votos en blanco.

A raíz de lo expuesto, se ve que el argumento anterior no tiene ningún efecto en la mayor parte de las circunscripciones. Tan sólo podría tener una mínima posibilidad en las circunscripciones de Madrid y Barcelona.

Lo explicado hasta ahora hace referencia a la barrera legal en las elecciones generales. No entramos a valorar su influencia en las elecciones regionales donde dependerá del tamaño de las circunscripciones. A nivel autonómico la barrera se suele colocar en el 3 o el 5%, llegando incluso en Canarias al 30%. Sin embargo, pese a que este alto porcentaje parece disparatado, está justificado. La singularidad de la Comunidad Autónoma canaria lo que trata de asegurar es la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en las circunscripciones pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma, es decir, permite la presencia en el parlamento de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto de manera global.

Para finalizar, queremos contemplar la posibilidad de existencia de una barrera a nivel estatal, la cual se ha comentado en diversas ocasiones. Una barrera de este estilo perjudicaría a los partidos con presencia concentrada en pocas circunscripciones. Sería una barrera, por así decirlo, anti partidos regionalistas.

Sin embargo, una barrera mínima por circunscripción, que es la que hoy en día hay, podría perjudicar a los partidos minoritarios con apoyo disperso y repartido de manera equilibrada a lo largo del país.

Como hemos explicado, la existencia de la barrera electoral en España tiene unos efectos despreciables si nos basamos en los datos obtenidos. Sin embargo, no podemos asegurar, de hecho podemos intuir, que la forma de votar de los electores o la estrategia de los partidos políticos sería otra diferente, por lo que no parece fácil calcular el efecto real de la barrera.

#### **vi. Población de derecho vs Censo**

En España, la magnitud de las circunscripciones para la asignación de los escaños que le corresponde a cada uno no se calcula con los datos del censo. La ley hace referencia a la “población de derecho”, la cual no es la población con derecho a voto, sino la población que reside en una determinada región, es decir, la población de un lugar susceptible de tener derechos, no el derecho al voto concretamente. De esta manera, los datos para su cálculo se obtienen de los fijados por el Instituto Nacional de Estadística.

Por ello, la cantidad de representantes que corresponde a cada circunscripción no responde a la proporción del número de electores sino a la población a la que representarán. Por ejemplo, un representante de cualquier circunscripción no representa sólo a los que tienen derecho a voto, representará a todos los que habiten en su circunscripción.

Esta medida ha sido criticada en ocasiones, sin embargo, no consideramos una cuestión de fondo por lo que no ahondaremos más en ella, más aún, cuando esta es una fórmula muy comúnmente elegida en otros países.

### **V. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**

En este punto queremos recoger las propuestas más significativas sobre la modificación del sistema electoral. Cómo el debate salió a colación en la última campaña electoral

(diciembre de 2015), nos centraremos en lo que incluían los partidos políticos en sus programas electorales, además de lo que venían defendiendo, sobre todo en la última legislatura. Por supuesto, tomaremos en cuenta también el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de febrero de 2009.

El Consejo de Estado, contemplado en el artículo 107 de la Constitución, es el supremo órgano consultivo del Gobierno de España.

A continuación detallamos las distintas propuestas:

- El PP sólo plantea reformas a nivel municipal para que sea alcalde la lista más votada. Al PP le perjudica normalmente la proporcionalidad, por lo que es entendible que proponga propuestas de este estilo de marcado carácter mayoritario.
- El PSOE recoge propuestas como listas abiertas y mayor facilidad para ejercer el derecho al voto.
- Ciudadanos en un principio era partidario de aumentar el Congreso a 400 diputados eligiendo los 50 adicionales mediante un cómputo de restos a nivel nacional. Sin embargo, finalmente optó por introducir en su programa el sistema alemán consistente en que cada elector tiene dos votos: con uno elige al representante único de su circunscripción y con el otro elige una lista electoral a nivel nacional. Es cierto que es un sistema con éxito en Alemania, sin embargo, como apuntamos con anterioridad, que un sistema funcione en un país bien no es garantía de que lo vaya a hacer en otro, sino que el éxito dependerá más bien de las circunstancias del país de aplicación. Concretamente el sistema alemán tiene como desventaja para su aplicación en España que sería necesario trazar las circunscripciones uninominales por

medio de las que discurriría, que a su vez requieren una constante redelimitación, lo cual conlleva el peligro de ser susceptible de algún tipo de manipulación a la hora de elaborar el trazado de las circunscripciones.

- PODEMOS propone sustituir la circunscripción de provincia por Comunidad Autónoma. No obstante, contemplan abrir un debate ciudadano para introducir otros factores que podrían aumentar la proporcionalidad, los cuales podrían ser, el tamaño del Congreso, el mínimo autonómico y la fórmula electoral a elegir.
- UP-IU es vago en su programa, sólo concreta la reducción de la barrera electoral y la ampliación de sufragio a los 16 años. No obstante, en enmiendas presentadas en el Congreso proponían la reducción de la representación mínima provincial, el aumento a 400 escaños y la sustitución de la Regla D'Hondt por el método Hare. Los 50 diputados adicionales se atribuirían por medio de un sistema de restos a nivel nacional.
- UPyD propone el aumento del Congreso a 400, reducción del mínimo provincial a uno y la sustitución de la fórmula electoral D'Hont por una más proporcional. Además también proponen una reforma en la circunscripción pasando a un sistema de circunscripción mixta entre Comunidad Autónoma y circunscripción única.
- El Consejo de Estado dentro de los parámetros constitucionales propone el aumento del Congreso a 400 diputados, la reducción a uno del mínimo provincial y la implantación de la fórmula Hare al ser la más proporcional. Fuera del ámbito constitucional no ve con malos ojos ampliar a 400 escaños el Congreso distribuyendo los 50 escaños adicionales por el método de restos.

De todas estas propuestas, realizaremos simulaciones en el apartado siguiente de las que proponen cambios sustanciales y son objeto de una simulación sencilla.

## **VI. SIMULACIÓN DE RESULTADOS DE CADA PROPUESTA TOMANDO COMO BASE ELECCIONES ANTERIORES**

Lo primero que debemos advertir es que las simulaciones son, ante todo, ejercicios estadísticos artificiales y que nos exigen ser prudentes a la hora de interpretar sus resultados. Esto es debido a que los datos electorales que sirven de base no son puros, puesto que han sufrido los efectos psicológicos que llevaron a los votantes a decidirse por una opción o por otra, o incluso votar o abstenerse. Por tanto, no podemos saber qué hubiesen hecho los distintos individuos con capacidad para votar si cambiamos el sistema electoral. La estrategia de los partidos, a su vez, es muy probable que hubiese sido diferente también.

Muchos electores no votan al partido que prefieren en primer lugar, sino que deciden apoyar a partidos políticos que les resultan menos atractivos pero a los que perciben con mayor probabilidad para obtener representación o gobernar. Los partidos políticos son muy conscientes de esto y diseñan sus estrategias electorales encaminadas a conseguir el “voto útil” de quienes dudan entre ellos mismos y algún partido más pequeño aunque ideológicamente más próximo al votante.

Pasaremos ahora a simular los resultados electorales aplicados a los modelos de sistema electoral antes expuestos para estudiar su proporcionalidad. Los agruparemos en dos campos: propuestas que no necesitan reforma constitucional y propuestas que requieren reforma constitucional.

Pero antes cabría añadir que algunas de las propuestas expuestas en el epígrafe anterior no serán si quiera objeto de estudio por su poca significación o su dificultad de aplicación.

En primer lugar, ni PP ni PSOE proponen cambios sustanciales, por lo que no nos detendremos con ellos. Es lógico, ¿quién va a proponer cambiar un modelo que le beneficia? Sin embargo, podrían intentar conseguir un mayor beneficio modificándolo a su favor, es el ejemplo de la propuesta del PP en 2011 de reducir el Congreso a 300 diputados para “ahorrar”. Como ya se explicó reducir disminuiría la proporcionalidad.

La propuesta de Ciudadanos de sustituir nuestro sistema electoral por el alemán no va a ser objeto de nuestro estudio debido a la dificultad de simular dicho sistema.

Con el resto de propuestas sí trataremos de realizar las simulaciones oportunas para hacernos una idea de la proporcionalidad que producirían.

Como nos vamos a centrar fundamentalmente en extrapolar los comicios más recientes, es decir, las elecciones generales de 2015, debemos advertir antes de nada que en las distintas propuestas que hagan referencia a las elecciones de diciembre de 2015, consideraremos como partido único a PODEMOS, EN COMÚ PODEM, COMPROMIS-PODEMOS-ES EL MOMENT y EN MAREA, los cuales se encontrarán comprendidos bajo el nombre PODEMOS.

#### **a. Propuestas que no necesitan reforma constitucional**

Es fundamentalmente la propuesta realizada por el Consejo de Estado.

##### **i. 400 diputados, mínimo por circunscripción de 1, fórmula de distribución Hare y supresión de la barrera legal**

Esta es la propuesta que propone el Consejo de Estado dentro del ámbito constitucional.

Es muy similar a la que propone también UPyD.

Extrapolando los resultados de las elecciones de diciembre de 2015 obtenemos el siguiente resultado<sup>3</sup>:

*Cuadro 1. Simulación de la propuesta de reforma del CE en el marco constitucional (2015)*

	ELECCIONES 2015			SIMULACIÓN SIN BARRERA			SIMULACIÓN CON BARRERA		
	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación
<b>PP</b>	123	1,224	0,22364	120	1,045	0,04457	120	1,045	0,04457
<b>PSOE</b>	90	1,158	0,15778	95	1,079	0,07905	95	1,079	0,07905
<b>PODEMOS</b>	69	0,954	0,04578	85	1,029	0,02856	87 (+2)	1,053	0,05276
<b>C's</b>	40	0,820	0,17957	55	0,987	0,01292	55	0,987	0,01292
<b>UP-IU</b>	2	0,156	0,84430	11	0,749	0,25068	11	0,749	0,25068
<b>ERC</b>	9	1,076	0,07591	10	1,046	0,04603	10	1,046	0,04603
<b>DL</b>	8	1,016	0,01587	10	1,111	0,11111	10	1,111	0,11111
<b>EAJ-PNV</b>	6	1,429	0,42857	5	1,042	0,04167	5	1,042	0,04167
<b>Bildu</b>	2	0,657	0,34319	3	0,862	0,13793	3	0,862	0,13793
<b>CC</b>	1	0,866	0,13420	2	1,515	0,51515	2	1,515	0,51515
<b>PACMA</b>	0	-	-	0	0,287	0,71264	0	-	-
<b>UPyD</b>	0	-	-	1	0,410	0,59016	0 (-1)	-	-
<b>UDC</b>	0	-	-	1	0,962	0,03846	0 (-1)	-	-
<b>MÉS</b>	0	-	-	1	1,786	0,78571	1	1,786	0,78571
<b>GBAI</b>	0	-	-	1	2,083	1,08333	1	2,083	1,08333
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>1,092</b>	<b>0,16554</b>	<b>400</b>	<b>1,039</b>	<b>0,06286</b>	<b>400</b>	<b>1,046</b>	<b>0,06492</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO II)*

En la primera columna tenemos los resultados de la distribución de escaños real, en la del medio la de la propuesta y en la última, la de la propuesta pero teniendo en cuenta la existencia de una barrera legal del 3% por circunscripción.

La tasa calculada en la tabla hace referencia al beneficio o pérdida que obtiene cada partido en el Congreso en comparación con el porcentaje de votos. Es decir, resulta de calcular la división del porcentaje de escaños entre el porcentaje de votos.

<sup>3</sup> En el Cuadro 1 se muestran los resultados de las dos simulaciones de la propuesta de un Congreso con 400 diputados, un mínimo por circunscripción de 1 y la sustitución de la Ley D'Hondt por la fórmula Hare. En la primera columna mostramos el resultado que se produjo en 2015, en la segunda mostramos el resultado de la simulación sin la barrera legal del 3%, y en la tercera mostramos el resultado con la barrera legal del 3%. Para ver el proceso de cálculo del Cuadro 1 acúdase al ANEXO II.

La tasa ubicada en el inferior de cada columna es la tasa que mide la calidad general del modelo. Sería, por así decirlo, la tasa media, teniendo en cuenta el peso que cada partido tiene en el Congreso. Es decir, el grado medio de sobrerrepresentación de cada escaño en comparación con los votos.

O también se podría calcular dividiendo los diputados que conforman la Cámara entre los votos recibidos por los partidos con representación parlamentaria.

Este indicador nos muestra una idea de la proporcionalidad de la propuesta, sin embargo, será más precisa aquella que mide la desviación media de los distintos diputados del Congreso, ya que la simple media de las tasas puede estar viciada por compensaciones de tasas de beneficio mayores que 1 con otras tasas que sean menores que 1.

Su cálculo es sencillo. Consiste en calcular la diferencia de cada tasa de beneficio con respecto a uno en valor absoluto y luego ponderarla por su peso en el Congreso. Al utilizar el valor absoluto evitamos que el grado de desproporcionalidad de cada escaño no se pueda ver compensado con otro.

Una vez explicado esto, que servirá para todas las extrapolaciones que realicemos a continuación pasamos a analizar más concretamente esta propuesta.

Observamos que con esta propuesta el Congreso aumentaría de manera clara su proporcionalidad. En primer lugar, porque la tasa media de la propuesta se acerca bastante a 1 que sería la proporcionalidad total, algo imposible de alcanzar, ya que para ello, todos los partidos con votos deberían estar representados en el parlamento.

Sin embargo, el medidor realmente exacto, ya que el anterior puede sufrir compensaciones, es el de la desviación viendo como con la propuesta mejora sustancialmente, siendo prácticamente inapreciable la distorsión sobre la proporcionalidad que generaría si se mantiene la barrera electoral del 3%.

La barrera electoral modifica de manera negativa la proporcionalidad del modelo. Concretamente los dos diputados que cambian de partido son: uno en Barcelona (que iría de UDC a PODEMOS) y otro en Madrid que irá de UPyD a PODEMOS. Sin embargo, este efecto negativo es despreciable.

Al ampliar a 400 el número de diputados y disminuir a uno el mínimo por circunscripción tendremos ahora las siguientes circunscripciones:

*Cuadro 2. Magnitud de las circunscripciones de la propuesta de reforma del CE en el marco constitucional*

	MAYORITARIA		INTERMEDIA		PROPORCIONAL	
	Cantidad	Diputados	Cantidad	Diputados	Cantidad	Diputados
Actualmente	25	97 (28%)	18	124 (35%)	7	127 (36%)
Propuesta	24	84 (21%)	16	117 (29%)	10	197 (49%)

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO II)*

En la tabla observamos como con la reforma casi la mitad de los diputados son elegidos de forma proporcional y son menos los que se eligen de forma mayoritaria, por lo que en aras de conseguir una mayor proporcionalidad sería bueno reducir a uno el mínimo por circunscripción y aumentar a 400 el número de diputados que formen el Congreso.

Sin embargo, pese a que con esta propuesta el Congreso gane en proporcionalidad y permita entrar en el parlamento a grupos que antes estaban excluidos (UPyD, UDC, MÉS y GBAI), no parece que sea un cambio muy significativo a la hora de formar gobierno. Tan sólo la denominada como “Gran Coalición” (PP-PSOE) podría conseguir una mayoría absoluta. El resto de pactos requerirían ya el apoyo de más partidos. Algo lógico entre otras cosas, ya que PP y PSOE son las únicas formaciones que sumándolas acaparan más de la mitad de los votos (50,73%). Si el propósito de esta propuesta es aumentar la proporcionalidad del sistema, parece sensato pensar que este sistema no vaya a darnos otro resultado diferente, sino más bien al revés, fragmentará más el parlamento.

Los principales partidos perjudicados con esta propuesta respecto del sistema actual son PP y PSOE y el gran beneficiado es UP-IU, además de los partidos que consiguen entrar en el parlamento. Respecto de los partidos regionalistas no se aprecian diferencias muy significativas; y PODEMOS y C's mejoran ligeramente.

Respecto a la influencia de la barrera electoral corroboramos lo que decíamos antes, produce efectos sólo en circunscripciones realmente grandes como Madrid (49 escaños) y Barcelona (42 escaños).

Para asegurarnos, hemos repetido la simulación para los datos de las elecciones generales de 2011 y observamos que tanto la desviación media como la tasa de beneficio media siguen dando unos resultados altamente proporcionales:

*Cuadro 3. Simulación de la propuesta de reforma del CE en el marco constitucional (2011)*

	ELECCIONES 2011			SIMULACIÓN SIN BARRERA			SIMULACIÓN CON BARRERA		
	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación
PP	186	1,19	0,19074	186	1,042	0,04190	188 (+2)	1,053	0,05310
PSOE	110	1,09	0,09279	119	1,034	0,03442	119	1,034	0,03442
IU-LV	11	0,45	0,54583	28	1,012	0,01156	30 (+2)	1,084	0,08382
UPyD	5	0,30	0,69605	18	0,957	0,04255	18	0,957	0,04255
CiU	16	1,10	0,09627	15	0,899	0,10072	16 (+1)	0,959	0,04077
AMAIUR	7	1,46	0,45985	6	1,095	0,09489	6	1,095	0,09489
EAJ-PNV	5	1,07	0,07411	5	0,940	0,06015	5	0,940	0,06015
ERC	3	0,81	0,19137	5	1,179	0,17925	5	1,179	0,17925
EQUO	0	-	-	2	0,562	0,43820	1 (-1)	0,281	0,71910
BNG	2	0,75	0,24812	4	1,316	0,31579	4	1,316	0,31579
CC-NC-PNC	2	0,97	0,03148	3	1,271	0,27119	3	1,271	0,27119
COMPROMÍS-Q	1	0,56	0,43978	2	0,980	0,01961	2	0,980	0,01961
PACMA	0	-	-	1	0,595	0,40476	0 (-1)	-	-
FAC	1	0,70	0,30314	1	0,610	0,39024	1	0,610	0,39024
Eb	0	-	-	1	0,625	0,37500	0 (-1)	-	-
PA	0	-	-	1	0,781	0,21875	0 (-1)	-	-
PxC	0	-	-	1	1,000	0	0 (-1)	-	-
PRC	0	-	-	1	1,389	0,38889	1	1,389	0,38889
GBAI	1	1,68	0,68067	1	1,471	0,47059	1	1,471	0,47059
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>1,115</b>	<b>0,17959</b>	<b>400</b>	<b>1,029</b>	<b>0,05374</b>	<b>400</b>	<b>1,045</b>	<b>0,05966</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO III)

## **b. Propuestas que requieren un cambio constitucional**

En este apartado extrapolaremos los resultados de las elecciones generales de 2015 para el caso de una ampliación de 50 escaños repartiéndolos por el método de restos y para el caso de una modificación de circunscripción de la provincia a la Comunidad Autónoma.

### **i. Añadir 50 escaños por medio de circunscripción nacional por el método de restos**

Esta es una propuesta del Consejo de Estado y que, hasta hace no mucho tiempo, C's apoyaba también, sin embargo, terminó decantándose por el sistema alemán.

Esta propuesta plantea que el mecanismo de reparto de 350 escaños se haga conforme a la ley actual pero que además se añadan 50 escaños más. Estos escaños adicionales se repartirán por medio de una circunscripción única teniendo en cuenta sólo los votos no traducidos en escaños de cada partido. El reparto se llevaría a cabo por medio de la fórmula D'Hondt.

Esta propuesta requiere un cambio constitucional, ya que nuestra constitución contempla sólo la circunscripción provincial y aquí estaríamos ante una circunscripción nacional para el reparto de los 50 escaños adicionales.

El Congreso de los diputados en las elecciones de diciembre de 2015 con esta propuesta quedaría como se puede observar en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Simulación de la propuesta de reforma del CE fuera del marco constitucional (2015)

	<b>ELECCIONES 2015</b>			<b>50 escaños adicionales</b>	<b>PROPUESTA</b>		
	<b>Escaños</b>	<b>Tasa</b>	<b>Desviación</b>		<b>PROPUESTA</b>	<b>Tasa</b>	<b>Desviación</b>
<b>PP</b>	123	1,224	0,22364	11	134	1,166	0,16643
<b>PSOE</b>	90	1,158	0,15778	10	100	1,126	0,12562
<b>PODEMOS</b>	69	0,954	0,04578	11	80	0,968	0,03195
<b>C's</b>	40	0,820	0,17957	10	50	0,897	0,10266
<b>ERC</b>	9	1,076	0,07591	0	9	0,941	0,05858
<b>DL</b>	8	1,016	0,01587	1	9	1	-
<b>UP-IU</b>	2	0,156	0,84430	5	7	0,477	0,52316
<b>EAJ-PNV</b>	6	1,429	0,42857	0	6	1,25	0,25000
<b>Bildu</b>	2	0,657	0,34319	0	2	0,575	0,42529
<b>PACMA</b>	0	-	-	1	1	0,287	0,71264
<b>UPyD</b>	0	-	-	1	1	0,41	0,59016
<b>CC</b>	1	0,866	0,13420	0	1	0,758	0,24242
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>1,0921</b>	<b>0,16554</b>	<b>50</b>	<b>400</b>	<b>1,055</b>	<b>0,12659</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO IV)

Con este modelo también se aprecia una mejora en la proporcionalidad. Sin embargo, a pesar de forzar un cambio constitucional, la mejora es peor que la anterior propuesta. No hay más que comparar la tasa de beneficio general del modelo, ahora es 1,055 frente a 1,039. O si nos fijamos en la desviación media, que es un dato más certero vemos que con esta propuesta la desviación es mayor que en la anterior. Con esta propuesta es 0,1266 y con la anterior era 0,063.

Parece entonces que no es muy rentable, ya que la otra propuesta con menos esfuerzo incluso un grado de proporcionalidad superior.

Además parece que los partidos regionalistas podrían salir perjudicados ya que compiten sus votos no traducidos en escaños en unas pocas circunscripciones con los votos no traducidos en escaños de partidos de ámbito nacional, que tendrán votos no traducidos en escaños en prácticamente todas las circunscripciones. Más adelante nos encargaremos de este tema.

Lo primero que debemos apuntar es que, como explicamos para la anterior propuesta, no se consiguen cambios sustanciales determinantes en la formación de gobierno.

El partido que sufre un perjuicio mayor con este cambio es el PP seguido del PSOE. PODEMOS apenas modifica su posición y C's si la mejora. Sin embargo, con esta propuesta el partido más beneficiado es UP-IU, sin embargo, obtiene tres escaños menos que en la anterior propuesta. Los partidos regionalistas salen ligeramente perjudicados, ya que con la ampliación de esos 50 escaños, tan solo se les asigna uno que va a parar a DL.

Por supuesto, PACMA y UPyD se benefician ya que logran entrar en el parlamento. Con la propuesta anterior ya entraba UPyD, sin embargo, PACMA lo consigue con esta propuesta. Además, los partidos regionalistas como UDC, MÉS y GBAI, con esta propuesta no accederían al parlamento.

Toca en este momento cuestionarse como sería el proceder de los partidos regionalistas, ya que prácticamente se les descarta de la repartición de los 50 diputados que se añaden al Congreso con esta propuesta.

Por tanto, si buscamos una situación parecida a esta, la encontramos en las elecciones europeas donde los representantes del país se eligen por medio de una única circunscripción a nivel nacional. En esos comicios los partidos regionalistas forman coaliciones para sumar fuerzas y poder participar del reparto de escaños.

De esta manera, volveremos a simular el modelo, suponiendo que los partidos regionalistas se unen en coaliciones como lo hacen en las elecciones europeas. Supondremos que cada partido regionalista tiene autonomía sobre los diputados elegidos en su circunscripción, y que los elegidos por medio de la circunscripción nacional representarán a la coalición en su conjunto.

Nos fijaremos en las elecciones al Parlamento europeo de 2014 ya que son las más recientes.

En nuestra hipótesis determinaremos que las coaliciones tengan que ser entre partidos de distintas regiones, no pudiendo haber varios de una misma, por lo absurdo de la hipótesis.

En caso de haber varios partidos de una misma región se elegirá al que más votos haya tenido.

Podremos suponer que se producirían las siguientes coaliciones:

- Coalición por Europa (DL, EAJ-PNV, CC): Excluimos a UDC por escindirse de CiU. Al ser dos partidos pertenecientes a una misma comunidad autónoma, deberían juntarse de nuevo para poder juntarse de cara a la circunscripción nacional. Por esta razón, solo introduciremos en la coalición a DL.
- L'Esquerra pel Dret a Decidir (ERC): Es una coalición de partidos catalanes, por lo que nos quedamos con el más representativo.
- Los pueblos deciden (Bildu, BNG)

De esta forma, si repetimos la simulación con estas uniones, el reparto de la circunscripción única quedaría como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Simulación de la propuesta de reforma del CE fuera del marco constitucional.

Hipótesis de coaliciones (2015)

CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL	PP	PODEMOS	PSOE	C's	IU-UP	DL, EAJ-PNV, CC	PACMA	Bildu, BNG	UPyD
Votos totales	7215752	5189463	5530779	3500541	923133		219191		153505
Votos transformados en escaños	5406168	3482653	3845406	1964411	126175				
Votos no traducidos en escaños	1.809.584	1.706.810	1.685.373	1.536.130	796.958	297.461	219.191	207.715	153.505
	904.792	853.405	842.687	768.065	398.479	148.730	109.596	103.858	76.753
	603.195	568.937	561.791	512.043	265.653	99.154	73.064	69.238	51.168
	452.396	426.703	421.343	384.033	199.240	74.365	54.798	51.929	38.376
	361.917	341.362	337.075	307.226	159.392	59.492	43.838	41.543	30.701
	301.597	284.468	280.896	256.022	132.826	49.577	36.532	34.619	25.584
	258.512	243.830	240.768	219.447	113.851	42.494	31.313	29.674	21.929
	226.198	213.351	210.672	192.016	99.620	37.183	27.399	25.964	19.188
	201.065	189.646	187.264	170.681	88.551	33.051	24.355	23.079	17.056
	180.958	170.681	168.537	153.613	79.696	29.746	21.919	20.772	15.351
	164.508	155.165	153.216	139.648	72.451	27.042	19.926	18.883	13.955
	150.799	142.234	140.448	128.011	66.413	24.788	18.266	17.310	12.792

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

El cambio observado en el Cuadro 5 es mínimo. Obtendría un escaño Bildu con el BNG y lo perdería UPyD.

A la vista de todo, podemos observar, como si la mayoría de las propuestas detalladas en este trabajo tienen una difícil viabilidad, debido a que la llave de los cambios se encuentra en los propios partidos a los que beneficia el sistema actual (PP y PSOE), a esta propuesta se sumará a su oposición los partidos regionalistas, los cuales tienen posibilidades muy escasas de participar en el reparto de los 50 escaños adicionales, además de la complicación que sería llevar a cabo las coaliciones aquí supuestas.

Otro argumento más en contra es que parece que en caso de decidirse los partidos políticos responsables por buscar una alternativa al sistema electoral actual, parece que existen sistemas que mejoran más la proporcionalidad, como la propuesta constitucional del Consejo de Estado expuesta anteriormente. O como el que expondremos a continuación

que cambia las circunscripciones de provincias a autonomías, haciendo así que los partidos regionalistas no se vean perjudicados.

## **ii. Circunscripción autonómica**

Esta es la propuesta de PODEMOS en las elecciones generales de diciembre de 2015, sin embargo, no son los primeros en plantearla. Como ya explicamos con anterioridad uno de los problemas principales para que nuestro sistema electoral no fuese del todo proporcional era el elevado número de circunscripciones y su pequeño tamaño. Esto hacía que fuesen muy pocas las circunscripciones que pudiésemos considerar proporcionales (mayores de 9 escaños) y, un número muy importante de ellas distribuían sus escaños de forma mayoritaria (menores de 6 escaños). Por esta razón, modificando la circunscripción haciéndola más grande, nos hace intuir que se mejorara la proporcionalidad del sistema electoral.

Sin embargo, la propuesta de PODEMOS es muy ambigua y no concreta más. Señalan que abrirán un debate ciudadano para discutir mecanismos adicionales encaminados a aumentar la proporcionalidad, lo que podría influir en el tamaño del Congreso, el mínimo autonómico y la fórmula electoral a elegir.

Como a la propuesta le falta concreción y no conocemos ningún estudio que se haya realizado hasta el momento, nos plantearemos varias posibilidades, ocho concretamente.

La fórmula electoral que hemos utilizado es la fórmula D'Hondt, aunque se podría utilizar la fórmula Hare, ya que como ha apuntado la literatura en muchas ocasiones es la más proporcional. Sin embargo, la literatura ha apreciado también que las diferencias entre la fórmula D'Hondt y la fórmula Hare donde muestra sus principales diferencias es en las circunscripciones intermedias (de 6 a 9 escaños). Como con el cambio de circunscripción

éstas van a desaparecer prácticamente, optamos por realizar nuestra simulación manteniendo la fórmula vigente actualmente.

Y respecto al mínimo por circunscripción y al tamaño del Congreso iremos variando esos datos para ver qué resultados obtenemos. Realizaremos cuatro modelos sin cambiar el número de escaños (manteniendo los 350 actuales) y lo que variaremos es el mínimo, planteándonos cuatro opciones: que no exista mínimo, o que sea de uno, dos o tres escaños por circunscripción.

Haremos lo propio para un Congreso con 400 diputados. Así tendremos nuestros ocho modelos.

Hemos decidido poner el tope en esos tres escaños como mínimo por circunscripción, ya que sería lo más aproximado a cubrir el mínimo que nuestra Constitución exige actualmente. Si nuestra constitución exige que haya un mínimo por circunscripción con 50 provincias este será de 50 escaños. Y si en nuestra propuesta ponemos un mínimo de 3 escaños por circunscripción, al haber 17 Comunidades Autónomas, asignamos 51 escaños. Las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla van a parte, con un escaño cada una, en cuyo caso es imposible contemplar proporcionalidad ya que son genuinamente mayoritarias.

Como explicamos anteriormente el mínimo por circunscripción es un elemento distorsionador de la proporcionalidad. Sin embargo, como también indicamos, es un elemento necesario que se justifica en la necesidad de que determinadas zonas no pierdan su capacidad de representación y sus intereses puedan llegar a ser irrelevantes para los gobernantes al carecer total o prácticamente de capacidad de decisión. Es lo que antes explicamos, que justificaba que la máxima de “un hombre, un voto” se viese desvirtuada si atendemos al número de votos necesario para conseguir un escaño, lo que hace que sea

menor en las zonas con menos población (sobrerrepresentadas) y mayor en las zonas más pobladas (infrarrepresentadas).

De esta manera, con estos ocho posibles escenarios, en 2015 la distribución de escaños por circunscripción habría sido la siguiente si seguimos el criterio de la magnitud de cada circunscripción descrito antes:

*Cuadro 6. Magnitud de las circunscripciones autonómicas (2015)*

	350 diputados	350 dip (min.1)	350 dip (min.2)	350 dip (min.3)	400 dip	400 dip (min.1)	400 dip (min.2)	400 dip. (min.3)
<b>Mayoritario</b>	3	2	1	1	2	1	1	1
<b>Intermedio</b>	3	4	4	2	4	2	2	2
<b>Proporcional</b>	11	11	12	14	11	14	14	14
<b>TOTAL</b>	17	17	17	17	17	17	17	17

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO V)*

La Rioja, Cantabria y Navarra son las provincias de menor magnitud. Quizá una opción para que tuviésemos un sistema electoral con la totalidad de las circunscripciones proporcional sería realizar uniones de autonomías. Por ejemplo, juntar a Asturias con Cantabria y Navarra con La Rioja. Aunque, dada la singularidad de España, con sus fuertes tintes regionalistas, quizá se iniciaría un polémico debate que más allá de solucionar el problema de proporcionalidad de nuestro sistema electoral, suscitaría otras controversias añadidas que no compensarían tal beneficio.

Por tanto, en la simulación no realizaremos experimentos añadidos y tomaremos como circunscripción las Comunidades Autónomas. Las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla seguirán teniendo un escaño.

A raíz de lo expuesto, el resultado de nuestras simulaciones es el que se puede observar en los Cuadros 7 y 8.

Cuadro 7. Simulación de la propuesta de circunscripciones autonómicas, 350 escaños (2015)

	ELECCIONES 2015			MÍNIMO=0			MÍNIMO=1			MÍNIMO=2			MÍNIMO=3		
	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación
PP	123	1,224	0,22364	109	1,084	0,08436	110	1,094	0,09431	109	1,084	0,08436	111	1,104	0,10426
PSOE	90	1,158	0,15778	81	1,051	0,05147	79	1,026	0,02551	80	1,038	0,03849	80	1,038	0,03849
PODEMOS	69	0,954	0,04578	78	1,079	0,07869	77	1,065	0,06486	77	1,065	0,06486	74	1,023	0,02337
C's	40	0,82	0,17957	47	0,964	0,03600	47	0,964	0,03600	48	0,985	0,01549	49	1,005	0,00503
ERC	9	1,076	0,07591	9	1,076	0,07591	9	1,076	0,07591	9	1,076	0,07591	9	1,076	0,07591
DL	8	1,016	0,01587	9	1,143	0,14286	8	1,016	0,01587	8	1,016	0,01587	8	1,016	0,01587
UP-IU	2	0,156	0,84430	7	0,545	0,45504	8	0,623	0,37719	8	0,623	0,37719	8	0,623	0,37719
EAJ-PNV	6	1,429	0,42857	4	0,952	0,04762	5	1,19	0,19048	5	1,19	0,19048	5	1,19	0,19048
Bildu	2	0,657	0,34319	3	0,985	0,01478	4	1,314	0,31363	4	1,314	0,31363	4	1,314	0,31363
CC	1	0,866	0,13420	1	0,866	0,13420	1	0,866	0,13420	1	0,866	0,13420	1	0,866	0,13420
BNG				1	1,02	0,02041	1	1,02	0,02041	1	1,02	0,02041	1	1,02	0,02041
UDC				1	1,099	0,09890	1	1,099	0,09890						
GBAI															
Total	350	1,092	0,16554	350	1,047	0,07668	350	1,045	0,07247	350	1,047	0,06915	350	1,047	0,06519

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO V)

Cuadro 8. Simulación de la propuesta de circunscripciones autonómicas, 400 escaños (2015)

	ELECCIONES 2015			MÍNIMO=0			MÍNIMO=1			MÍNIMO=2			MÍNIMO=3		
	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación	Escaños	Tasa	Desviación
PP	123	1,22	0,22364	123	1,071	0,07068	125	1,088	0,08809	127	1,106	0,10550	127	1,106	0,10550
PSOE	90	1,16	0,15778	93	1,056	0,05634	93	1,056	0,05634	94	1,068	0,06770	93	1,056	0,05634
PODEMOS	69	0,95	0,04578	88	1,065	0,06486	87	1,053	0,05276	85	1,029	0,02856	84	1,016	0,01646
C's	40	0,82	0,17957	53	0,951	0,04882	53	0,951	0,04882	54	0,969	0,03087	55	0,987	0,01292
ERC	9	1,08	0,07591	11	1,151	0,15063	10	1,046	0,04603	10	1,046	0,04603	10	1,046	0,04603
DL	8	1,02	0,01587	10	1,111	0,11111	10	1,111	0,11111	9	1	-	9	1	-
UP-IU	2	0,16	0,84430	10	0,681	0,31880	10	0,681	0,31880	9	0,613	0,38692	9	0,613	0,38692
EAJ-PNV	6	1,43	0,42857	5	1,042	0,04167	5	1,042	0,04167	5	1,042	0,04167	5	1,042	0,04167
Bildu	2	0,66	0,34319	4	1,149	0,14943	4	1,149	0,14943	4	1,149	0,14943	4	1,149	0,14943
CC	1	0,87	0,13420	1	0,758	0,24242	1	0,758	0,24242	1	0,758	0,24242	1	0,758	0,24242
BNG				1	0,893	0,10714	1	0,893	0,10714	1	0,893	0,10714	1	0,893	0,10714
UDC				1	0,962	0,03846	1	0,962	0,03846	1	0,962	0,03846	1	0,962	0,03846
GBAI													1	2,083	1,08333
Total	350	1,09	0,16554	400	1,043	0,07345	400	1,043	0,07345	400	1,045	0,07248	400	1,044	0,06738

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Ver ANEXO V)

Observando las ocho simulaciones resumidas en las tablas precedentes se observa que el cambio de circunscripción mejora las tasas de beneficio de los modelos haciéndolos más proporcionales, sin embargo, la ampliación del número escaños o la modificación del mínimos por circunscripción apenas es significativo variando mínimamente. Por tanto, es muy lógico que se concluyese, que si no se gana proporcionalidad aumentando el Congreso de los diputados la decisión será no ampliarlo. La razón por la que no sea muy

relevante la ampliación del Congreso es porque al pasar a circunscripciones autonómicas, éstas se engrandecen en su mayoría, siendo la gran mayoría proporcionales.

Con este cambio salen perjudicados los partidos mayoritarios de ámbito nacional (PP y PSOE). Los partidos regionalistas, e excepción de Bildu, no ven modificada su situación en el Congreso. El cambio en Bildu se debe al particular efecto que tuvo nuestro sistema electoral en el País Vasco en las elecciones generales de diciembre de 2015, donde Bildu obtuvo menos escaños que el PSOE, a pesar de tener más votos en esa Comunidad Autónoma. Al convertir la circunscripción en autonómica ese efecto provocado por las provincias se subsana. Además en la mayor parte de los modelos logra otro escaño por Navarra al ampliar la magnitud de esta circunscripción.

El gran beneficiado por esta propuesta es, una vez más, UP-IU. Esto es lógico ya que es el partido político al que en las elecciones generales de 2015 más perjudicó el reparto de escaños si atendemos a criterios de proporcionalidad. Por ello, es lógico también, que los más beneficiados (PP y PSOE) salgan perjudicados, ya que todos estos modelos tratan de minorar la desproporción entre escaños y votos.

Además de UP-IU también se ven beneficiados partidos que pueden entrar en el Congreso según el modelo (BNG, UDC y GBAI), todos ellos regionalistas.

También C's y PODEMOS logran un ligero beneficio, siendo mayor el de C's ya que se encuentra más castigado que PODEMOS en su relación entre escaños y votos.

Sin embargo, más allá de la posible mejora de algunos partidos en cuanto a la proporcionalidad, ésta se ve incrementada en el peso del Congreso al verse reducido el porcentaje de escaños de los partidos mayoritarios (PP y PSOE).

## **VII. SOLUCIONES A UN PARLAMENTO FRAGMENTADO EN FAVOR DE LA ESTABILIDAD**

Hasta ahora hemos estado observando las posibles propuestas de reforma del sistema electoral en España que van todas encaminadas a mejorar la proporcionalidad. Sin embargo, una mejora de la proporcionalidad puede llevar a una situación de inestabilidad en la que sea muy difícil formar gobierno o los gobiernos que se formen sean muy inestables, es decir, les cueste mucho tomar decisiones o duren muy poco y se convoquen elecciones cada poco tiempo. En este sentido, nos topamos en la inestabilidad con una limitación a la proporcionalidad.

Es cierto que la estabilidad no garantiza un buen gobierno, sin embargo, la inestabilidad asegura la imposibilidad de una buena acción de gobierno. Por esta razón, no parece adecuado que las posibles reformas que se hagan lleven a una situación de inestabilidad. Concretamente, las extrapolaciones de las elecciones generales de 2015 que en este trabajo se han hecho, coinciden con una situación en España atípica hasta el momento donde los dos partidos mayoritarios sufren la situación de menor respaldo de lo que llevamos de esta nueva democracia.

Toca hacerse varias preguntas: ¿estamos ante el fin del bipartidismo? ¿A partir de ahora la situación parlamentaria en España será tan fragmentada o es solo circunstancial y se volverá al bipartidismo pasado o a otro con nuevos protagonistas, pero bipartidismo a fin de cuentas? ¿O quizá la fragmentación no requiere de cambios en el sistema electoral porque se soluciona la inestabilidad por medio de coaliciones estables?

Abordar este tema con el suficiente rigor que exige, escapa de la magnitud de este estudio. Por ello, tan sólo señalaremos una hipotética inestabilidad como límite a la proporcionalidad del sistema electoral.

De cumplirse alguna de las hipótesis que hemos planteado y que nos llevarían a un estado de inestabilidad perjudicial para el país, se deberán buscar fórmulas que favorezcan la formación de gobiernos.

Las posibilidades son múltiples. Por ejemplo, se podría implantar un sistema electoral mayoritario, un sistema presidencialista, un sistema como el alemán... Cambios muy radicales que para producirse, como ya explicamos, debería sumirse España en una situación demasiado extrema.

Otra opción sería añadir al sistema proporcional mecanismos que hiciesen posible la formación de gobierno desvirtuando la proporcionalidad en favor de la mayoría. Un ejemplo claro de este tipo de medidas la observamos en el sistema electoral griego que premia a la fuerza más votada con 50 escaños adicionales.

## **VIII. CONCLUSIONES**

El sistema electoral español es un sistema que favorece a las mayorías y perjudica a las minorías de ámbito nacional como IU y UPyD. En el estudio aclaramos que la causa principal de la desproporcionalidad del sistema electoral es el gran número de circunscripciones de baja magnitud, lo que impide que se refleje la proporcionalidad a la hora de realizarse el reparto de escaños. Las circunscripciones se comportan en muchos casos como circunscripciones mayoritarias y por esta razón, los partidos no mayoritarios salen perjudicados en el reparto de escaños, más aún cuanto más minoritario son.

Por el contrario, también comprobamos en nuestro estudio que la barrera legal tiene un efecto muy pequeño en la mencionada desproporcionalidad del sistema. Prueba de ello es que tan sólo privó en una ocasión a un partido de obtener su escaño.

En nuestro trabajo también analizamos algunas propuestas que se barajan para corregir la desproporcionalidad del sistema. Nos centramos en tres. De éstas nos parece la más

factible la del Consejo de Estado que no precisa reforma constitucional. Además de que esto último es una importante ventaja, como veremos a continuación, es el sistema que mejores indicadores de proporcionalidad presenta, tanto en su desviación media como en la tasa de beneficio media.

En el cuadro siguiente podemos ver las diferencias entre las distintas propuestas.

<b>PROPUESTA</b>	<b>TASA MEDIA</b>	<b>DESVIACIÓN MEDIA</b>
Elecciones Generales 2015	1,092	0,166
400 dip, min.1, fórmula hare (sin barrera)	1,039	0,063
400 dip, min.1, fórmula hare (con barrera)	1,046	0,065
350 dip + 50 (votos no traducidos)	1,055	0,127
350 dip. Autonómica sin mínimo	1,047	0,077
350 dip. Autonómica mínimo de 1	1,045	0,072
350 dip. Autonómica mínimo de 2	1,047	0,069
350 dip. Autonómica mínimo de 3	1,047	0,065
400 dip. Autonómica sin mínimo	1,043	0,073
400 dip. Autonómica mínimo de 1	1,043	0,073
400 dip. Autonómica mínimo de 2	1,045	0,072
400 dip. Autonómica mínimo de 3	1,044	0,067

Además, como ya hemos visto, estos indicadores también son buenos para extrapolaciones hechas para las elecciones generales de 2011:

<b>PROPUESTA</b>	<b>TASA MEDIA</b>	<b>DESVIACIÓN MEDIA</b>
Elecciones Generales 2011	1,115	0,180
400 dip, min.1, fórmula hare (sin barrera)	1,029	0,054
400 dip, min.1, fórmula hare (con barrera)	1,045	0,060

Como se ve en las tablas, la propuesta de reforma del sistema electoral del Consejo de Estado que no requiere reforma constitucional es la que alcanza un mayor grado de proporcionalidad, si bien es muy cercano el que alcanzan los modelos de circunscripciones autonómicas. Concretamente la propuesta de un Congreso de 350 diputados con un mínimo de tres por circunscripción, alcanza unos niveles muy similares

a los de la propuesta del Consejo de Estado. Por el contrario tiene el inconveniente de requerir una reforma constitucional que sería prácticamente imposible.

Para que un país cambie de forma radical su sistema electoral debe verse inmerso en una crisis muy grande del estilo de un cambio de régimen (Dieter Nohlen, 2012). Por lo que vamos a descartar que en España se vayan a poder producir cambios muy radicales en su sistema electoral.

A la vista de lo estudiado, tenemos razones bastante fuertes para pensar que en España no se producirá una reforma del sistema electoral encaminada a aumentar la proporcionalidad. Por lo menos, las encaminadas a una modificación sustancial del sistema electoral. Veamos cuáles son estas razones.

En primer lugar, porque la llave de la reforma del sistema electoral está en manos de los partidos a los que el sistema actual beneficia (los partidos mayoritarios).

En segundo lugar, el análisis comparado de los sistemas electorales en distintos países nos permite concluir que solamente se introducen cambios grandes en su sistema electoral en tiempos de crisis fuertes. Por el momento, todo indica que España no se encuentra en esa situación en la actualidad.

En tercer lugar, porque una reforma en el sistema electoral español que aumente la proporcionalidad, posiblemente haría más difícil la formación de gobiernos estables. Como hemos dicho, éste es un tema que requiere un análisis más profundo ya que habría que estudiar si en España un parlamento fragmentado tendría esos efectos, ya que no siempre es así.

Y en cuarto lugar, los beneficios de las propuestas no entrañan un enorme beneficio en el sistema electoral ni en sus efectos, por lo que no parece justificado el esfuerzo necesario para llevarlos a cabo.

Por lo anteriormente expuesto, parece altamente improbable un cambio radical en el sistema electoral español, que ni parece viable, ni augura beneficios claros.

Parece más realista pensar en cambios menores como pueden ser los de la propuesta de reforma electoral del Consejo de Estado que no requiere modificaciones constitucionales. Aparte de ser la propuesta más proporcional a la vista de las simulaciones, es la que menos dificultades tiene para ser implantada.

Sin embargo, a pesar del mayor beneficio y menor onerosidad en el esfuerzo de esta propuesta en comparación con el resto de propuestas, es bastante cuestionable que una reforma así compense los perjuicios que arrastraría por el camino, como son: la amenaza de inestabilidad, el conflicto de intereses entre las distintas fuerzas políticas que dejan en una situación de ventaja a los partidos en cuya mano está la hipotética reforma y la proporcionalidad aceptable del sistema electoral actual. No debemos olvidar, que aunque el sistema electoral español no es plenamente proporcional, sí presenta un grado de proporcionalidad que se puede considerar aceptable, a pesar de beneficiar a los partidos mayoritarios.

Por ello, más que un cambio ambicioso en el sistema electoral, quizás sea preferible acometer modificaciones más modestas, como por ejemplo, la supresión de la barrera legal, que no tendrá consecuencias significativas ya que su efecto principal tiene lugar sobre todo en las circunscripciones grandes de Madrid o Barcelona, y en cambio, ayudará a mejorar la percepción del sistema electoral por parte de los electores.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Conde, E. y García Couso, S., 2001. “La barrera electoral”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 177-204.

Consejo de Estado, de 24 de Febrero de 2009, Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General.

Lijphart, A., 1995, “Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990”, Centro de estudios Constitucionales, Madrid.

Montero, J. R., 1997, “El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 95, 9-46.

Mora Molina, J. J., 2012, “El sistema electoral español, una propuesta realista”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 46, 69-92.

Nohlen, D., “Changes and Choices in Electoral Systems”, en Lijphart, A. y Grofman, B. (Eds.), 1984, *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York, Praeger, pp. 217-224.

Nohlen, D., 1994, “Sistema electoral y sociedad”, pp. 7-18, en *Els sistemes electorals*. INEHCA, Barcelona.

Nohlen, D., 2012, “Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación”, Instituto de la Democracia, Quito.

Rondon i Casarramona, T., 2009, “El sesgo de participación en el sistema electoral español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* n. 126, 107-125.