

Universidad Complutense de Madrid

Máster en Gobierno y Administración Pública



La reforma del sistema electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados

Un sistema más proporcional en el marco del artículo 68 de la C.E.

TUTORA: Dra. LETICIA M. RUÍZ RODRÍGUEZ

ALUMNO: ISIDRO BARQUEROS SÁNCHEZ

JUNIO DE 2012

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

25 de Junio de 2012

RESUMEN – ABSTRAT

Que el sistema electoral del Congreso de los Diputados genera disfunciones desde el punto de vista político-partidista y de representación territorial es un hecho innegable y sobre el que existe un consenso amplio en la academia

El presente *paper* repasa las diferentes propuestas de los actores político-institucionales que se han sucedido en los últimos tiempos para reformar dicho sistema electoral y expone la suya propia en base a la idea de facilitar la gobernabilidad a la par que se equilibra la representación político partidista y se garantiza una correcta distribución de escaños acorde a criterios poblacionales.

Palabras clave

Elecciones en España, Sistema Electoral, Congreso de los Diputados,
Reformas

That the electoral system in the spanish's Congress of Deputies election generates dysfunctions from the standpoint of the equality in the political and territorial representation is an undeniable fact and on which there is broad consensus within the scientific community.

The objective of this paper will be review the proposals for political and institutional actors that have been exposed in recent years to reform the electoral system and expose their own proposal based on the idea of encourage the goverment majorities to the torque that balances the party representation and ensures a proper distribution of deputies according the population criteria

Keywords

Elections in Spain, Electoral System, Spanish's Congress of Deputies, Reforms

25 de Junio de 2012

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	10
III. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	17
III.1. Escaso rendimiento de la Ley D´Hont derivado del uso de la provincia como distrito.....	17
III.2. Desigualdad en la eficacia potencial de voto por el Mínimo Inicial de Representación.....	18
III.3. Dificultad para la entrada de nuevos actores.....	19
III.4. Incentivos al voto estratégico.....	21
III.5. Impulso a la formación de gobiernos estables primando a la fuerza mayoritaria.....	22
III.6. Minoración del peso de las terceras fuerzas de ámbito nacional y ampliación del peso de los partidos nacionalistas.....	23
IV. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS ACTORES POLÍTICO- INSTITUCIONALES.....	25
V. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.....	36
V.1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN.....	36
V.2. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN.....	37

25 de Junio de 2012

V.3. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS PREVISTOS: SIMULACIÓN DE RESULTADOS DE 2008 Y 2011.....	39
V.3.a. Distribución y adscripción de escaños. Un reparto territorial justo.	40
V.3.b. Circunscripción Nacional de Restos. Equilibrando la representación político-partidaria	41
V.3.c. Análisis de la conversión votos-escaños. La perseguida equidad ..	48
V.4 RIESGOS, BENEFICIOS Y OBSTACULOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN	53
VI. CONCLUSIONES	60
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	64
VIII.ANEXOS.....	70
Anexo 1: Propuesta de distribución de escaños por provincias para las elecciones de 2011	71
Anexo 2. Cálculo de restos de las diferentes formaciones políticas en las elecciones de 2008 y 2011	74
Anexo 3: Comparativa de resultados 2008	75
Anexo 4: Comparativa de resultados 2011	76
Anexo 5: Explicación de la propuesta de cálculo usado para obtener los resultados electorales de 2011	77

25 de Junio de 2012

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de las democracias representativas la definición de un sistema electoral justo y aceptado por todos los actores políticos intervinientes en los procesos electorales ha sido un reto. Un reto de difícil resolución ya que colisiona el principio matemático de no poder dividir cosas que son enteras por naturaleza (como los escaños) con el principio de justicia de Platón basado en dar a cada uno lo que es suyo.

En sentido estricto, "la noción de sistema electoral designa al conjunto de decisiones políticas centrales que todo legislador debe adoptar a la hora de redactar una ley electoral, y que se concretan jurídicamente en la adopción de un mecanismo técnico que permite traducir la fuerza electoral (número de votos) obtenida por cada sujeto en unas elecciones, en fuerza parlamentaria (número de escaños)" (Sánchez Navarro, 1998:17)

Partiendo de esa base se han ido creando una infinidad de sistemas electorales, tantos que sería imposible hacer una lista completa puesto que cada sistema democrático tiene el suyo propio con peculiaridades y variantes de lo más diversas, desde sistemas proporcionales puros (típicos de pequeños estados como Israel o de circunscripciones de tamaño medio como la española en las elecciones europeas) a sistemas uninominales mayoritarios como el que rige en Reino Unido o más extremo aún, el procedimiento para elegir senadores en los Estados Unidos de América.

Entre estos dos polos hay una enorme zona intermedia donde se mueven la mayoría de sistemas electorales, entre ellos el español para las elecciones al Congreso de los Diputados basado en la fórmula D'Hont.

En consecuencia, el primer debate importante que encontramos en relación con la adopción del mecanismo de reparto de escaños es si el legislador se decanta por un sistema mayoritario, por uno proporcional o por uno mixto que combine ambos sistemas. Ninguno de los sistemas posibles es malo en sí mismo ya que una de las principales características de un sistema electoral ha

25 de Junio de 2012

de ser la imprevisibilidad *a priori* a la hora de asignar el número de representantes que obtiene cada partido político o coalición de partidos.

Aunque semánticamente asociemos lo proporcional a lo justo, equitativo y equilibrado (Urdániz, 2006) en los sistemas electorales entran en juego valores y principios que van mucho más allá de esta apreciación semántica y que son claves para definir la estabilidad y sostenibilidad del sistema político en su conjunto. Me refiero a conceptos fundamentales como son la necesidad de que todos los territorios cuenten con representación política en las cámaras parlamentarias, a que el sistema electoral genere estabilidad permitiendo la articulación de mayorías de gobierno con relativa facilidad y la no menos importante relación elector-elegido.

Lo aquí expuesto da una idea de lo complejo que resulta definir un sistema electoral que de respuesta a todos estos retos, tan complejo que es imposible.

Si lo deseado es garantizar que todos los territorios tengan representación en el parlamento es necesario dividir el territorio en circunscripciones lo cual lleva automáticamente al problema de la asignación del número de escaños. En un país ideal cuya población estuviese distribuida uniformemente por el territorio no habría problema alguno pero en nuestro país, en el que existe un gran diferencial de poblamiento entre las zonas costeras y el interior (excepción hecha de Madrid), nos encontramos con que este es aspecto es uno de los problemas clave sobre el cual giran la mayoría de reclamaciones: que el voto de un soriano vale más que el de un madrileño o el de un barcelonés. Como afirman una pluralidad de autores, "si quiere garantizarse un mismo valor de los votos de cada ciudadano, la relación escaños-número de habitantes habrá de ser la misma en todas las circunscripciones. De no ser así, encontraríamos a ciudadanos privilegiados y a ciudadanos perjudicados en el valor de su voto según residan en un distrito u en otro" (Vallés, 1990: 122).

Por otro lado, si nuestra apuesta es potenciar la relación elector-elegido sin duda alguna como legisladores apostaremos por el sistema mayoritario uninominal a imagen y semejanza con el sistema de Reino Unido donde hay una pluralidad de pequeñas circunscripciones en las se elige un único diputado

25 de Junio de 2012

lo que redundaría en una relación más directa y un mayor conocimiento del elegido por parte del elector al votarle solamente a él y no a una enorme lista propuesta por el partido o la coalición por la que se presenta.

En este caso tenemos tres problemas fundamentales encima de la mesa: El primero se articula entorno a la definición de la circunscripción en sí y el temido *Gerrymandering*. En contraposición a aquellos países de tradición anglosajona donde funciona el sistema de condados en nuestro país nos veríamos en la tesitura de tener que crear una estructura intermedia, a medio camino entre el municipio y la provincia, que genere el suficiente consenso entre todas las fuerzas políticas y que además cuente con una estructura poblacional más o menos aleatoria y representativa ya que de lo contrario el legislador puede caer en la tentación de agrupar los municipios de la manera que más le interese a fin de sustentar una mayoría gubernamental. En Madrid sin ir más lejos estamos asistiendo en los últimos tiempos a este debate a raíz de la propuesta del ejecutivo regional de que cuarenta y tres de los diputados de la Asamblea de Madrid se elijan mediante el sistema uninominal (Sérvulo, 2011)

Junto al problema del *gerrymandering* tenemos otro si cabe más importante que es el relacionado con la destrucción de la pluralidad política expresada por la ciudadanía mediante el voto. Uno de los principales efectos del sistema mayoritario es la casi imposible representación en la cámara de terceras y cuartas fuerzas que no tengan una presencia territorial muy concentrada. Así, en nuestro sistema, tanto UPyD como IU se verían seriamente afectados en su representación en la Carrera de San Jerónimo. Por el contrario los nacionalistas no sólo no se verían perjudicados *a priori* sino que probablemente obtendrían una mayor representación ya que su base electoral se encuentra muy concentrada en determinados territorios. Sintetizando, igual o más nacionalismos y más bipartidismo

El tercer problema que se deriva de la apuesta por una priorización de la relación elector-elegido es la personalización del sistema político al potenciarse las campañas individuales en las que el candidato toma todo el protagonismo de la elección, algo que vendría acompañado de un aumento en los costes de

25 de Junio de 2012

las campañas al tener que hacer material específico para cada distrito lo que irremediablemente conduciría a que, a efectos reales, sólo se pueda presentar a la elección aquel candidato que tenga la suficiencia económica necesaria para financiar su campaña tal y como ocurre en las campañas norteamericanas. Y un problema aún mayor, el tradicional y recurrente problema de los caciques locales que tantos quebraderos de cabeza dieron a principios del siglo XX en nuestro país cuando regía este mismo sistema mayoritario (Sánchez Navarro, 1998)

Si el legislador admite apostar por un sistema que favorezca la gobernabilidad y que genere mayorías de gobierno claras y nítidas sin olvidar el pluralismo, como en el caso de la España de la transición, puede parecer razonable que no se decante por un sistema proporcional puro, sino que apueste por un sistema proporcional corregido.

Todo lo expuesto, junto con la exigencia de legitimidad (ya sea constituyente o de otro tipo) que ha de estar presente en cualquier sistema político, nos da la “triple exigencia que determina el funcionamiento de un sistema electoral, y a la larga, su misma existencia: producir representación-representatividad, lograr mayorías de gobierno y aportar legitimidad al sistema político” (Chueca y Gavara de Cara, 2011:21)

A través de este hilo conductor es sobre el que se desarrolla el presente estudio que analiza en profundidad el sistema electoral del Congreso de los Diputados. La acotación de la investigación en esta cita electoral responde por un lado a las limitaciones de espacio en este tipo de trabajos y por otro a la mayor capacidad política y, consecuentemente, la mayor importancia que le confiere la Carta Magna a esta cámara sobre el Senado. La pregunta clave que cabe formularse en nuestro caso es si es posible que, dentro de los márgenes establecidos en el artículo 68 de la Constitución, exista espacio para realizar una reforma electoral que integrando los parámetros anteriormente descritos dé lugar a un sistema electoral que aúne equidad en la conversión de votos a escaños, representación territorial de todas las provincias españolas y, por supuesto, gobernabilidad.

25 de Junio de 2012

La hipótesis de estudio es que existe un espacio de modificación normativa lo suficientemente amplio como para mejorar los defectos del sistema electoral, tanto en su vertiente de representación territorial como en su vertiente de representación político-partidaria al no haberse desarrollado mecanismos presentes en otros sistemas electorales tales como circunscripciones de restos. Incluso tampoco han sido desarrolladas algunos de los mecanismos presentes en el marco constitucional actual como la posibilidad de ampliar a cuatrocientos el número de diputados, reducir al mínimo los escaños de base (cincuenta y dos) y modificar la formulación de la cuota de reparto que define el artículo 162 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Así mismo, la modificación del sistema electoral para conseguir una representación más realista respecto al resultado electoral adquiere un criterio de oportunidad en un momento como el actual en el que la política está en el centro de la vida mediática: La progresiva desafección ciudadana hacia la política por fenómenos como la corrupción o los usos autoritarios de las mayorías absolutas, la caída de la participación en el sistema político en su conjunto (militancia en partidos políticos, participación en elecciones...) y movimientos ciudadanos como el 15-M hacen que sea idóneo plantear una reforma electoral en los próximos años.

El objetivo general pasa, en consecuencia, por la definición de una propuesta de reforma que cumpla tales requerimientos para lo cual antes se realizará un análisis del sistema electoral actual, sus efectos y las propuestas de reforma que en los últimos años han ido realizando los diferentes actores político-institucionales involucrados en la misma.

25 de Junio de 2012

II. DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Los elementos que componen el sistema electoral del Congreso de los Diputados han sido objeto de debate constante en sectores académicos y no académicos¹. Las últimas elecciones generales celebradas el pasado mes de noviembre de 2011 son un ejemplo de esta insatisfacción. Multitud de artículos periodísticos se sucedieron en los días siguientes clamando contra la “injusticia” del sistema electoral español y los problemas de proporcionalidad en la representación que ese genera.

No es algo nuevo, la discusión sobre nuestro sistema electoral comienza antes incluso de su nacimiento y ha tenido multitud de escenarios a lo largo de estos treinta y cinco años de elecciones democráticas. Desde las refriegas parlamentarias en los inicios de la transición al negociarse el Real Decreto Ley de Normas Electorales de 1977 a la decena de recursos de inconstitucionalidad sobre este asunto que se han resuelto en el Tribunal Constitucional, como el planteado por el Gobierno de Adolfo Suarez sobre los senadores vascos² y que da lugar a la primera interpretación del Alto Tribunal de la norma electoral. O la más reciente Subcomisión Parlamentaria para la Reforma de la Ley Electoral de 2009 que recientemente ha concluido sus trabajos y en la que casi todos los actores políticos se han manifestado de una u otra manera sobre la situación de nuestra legislación electoral.

Todos ellos acaban convergiendo en un diagnóstico básico: el sistema electoral español, a pesar de ser nominalmente proporcional, produce unos sesgos mayoritarios importantes en los distritos de pequeño y mediano tamaño (Lijphart, 1986), que son mayoritarios en nuestro país. Y a pesar de ello, no se reforma. Algunos actores aducen que cualquier modificación en este sentido es inconstitucional, otros apuestan por el inmovilismo porque el sistema actual les

¹ Ver Ortega, P. (2011) y Esteban, C. (2011)

² STC 40/1981, de 18 de diciembre, sobre la designación de senadores representantes de Euskadi (en BOE 14/1/1982)

25 de Junio de 2012

beneficia objetivamente y otros simplemente consideran que no es el momento de cuestionar la legislación electoral.

El origen de la normativa que regula el proceso electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados tenemos que buscarlo en el periodo preconstitucional de la mano del Real Decreto Ley 20/1977, de 8 de Marzo, de Normas Electorales (en adelante RDLNE). El debate de dicha ley, en las cortes franquistas, es la base de todo el desarrollo posterior, incluida la plasmación de los principios básicos en el artículo 68 de la Constitución de 1978, del sistema electoral de nuestro país. La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) asume casi literalmente los planteamientos del RDLNE, con tan pocos cambios que el propio ponente constitucional Miguel Herrero de Miñón afirmó después de su publicación en el BOE que “en un 90% es la ley que yo hice” (Díez, 1985) en 1977, habiéndose realizado modificaciones mínimas a esta Ley Orgánica desde su aprobación hace casi tres décadas.

Este breve resumen nos da idea de la situación en la que nos encontramos, con una estructura muy consolidada que “se perpetúa por la ley de la inercia” (Sánchez Agesta, 1979: 172) en un marco de constante ruido de modificación legislativa que nunca termina de arrancar y que cuando se impulsa, como en 2009, no convence finalmente a ninguno de los actores implicados en la misma.

Como decía, los orígenes del sistema se sitúan en 1977, en un momento de extraordinaria complejidad política con un régimen moribundo que se estaba haciendo el *harakiri* y con las limitaciones propias de las fuerzas vivas del franquismo actuando sobre un poder legislativo profundamente condicionado aún por la dictadura ya que su composición responde a la última elección a procuradores, realizada en 1971. La discusión y el debate de los principios básicos de nuestro sistema electoral se da por lo tanto entre elementos aperturistas encabezados por Adolfo Suárez y los restos más ideologizados del antiguo régimen.

25 de Junio de 2012

Un debate que se articuló entorno a la tensión que históricamente ha vivido nuestro país en lo relativo a la fórmula electoral, enfrentando "a los sectores mas conservadores del régimen, partidarios de un sistema mayoritario (por ejemplo, el Consejo Nacional del Movimiento, que había de informar preceptivamente del proyecto de ley), y a los sectores mas reformistas, encabezados por el gobierno, y con el apoyo de la oposición al régimen, que apostaban claramente por la proporcionalidad" (Sánchez Navarro, 1998:66-67)

De ese duro debate entre procuradores nace la legislación sobre la materia en nuestro país: un decreto con vocación de provisionalidad para su uso en las primeras elecciones democráticas cuya vigencia se extendió más de ocho años. Una legislación que, como tantas cosas de ese periodo de la historia de España, representa un acuerdo de punto medio para salir del paso en las negociaciones que genera disfuncionalidades importantes. Valga como ejemplo que la proporcionalidad en nuestro sistema no se entiende sobre el resultado total de la consulta electoral sino sobre el total de votos válidos en cada circunscripción, modelo perfectamente viable en las circunscripciones grandes (más de 10 escaños) pero de muy difícil aplicación en las medianas o pequeñas que funcionan como sistemas casi mayoritarios difuminando la representación de las terceras y cuartas fuerzas políticas a nivel nacional y primando aquellos partidos regionalistas/nacionalistas que presentan una gran concentración de voto en determinados territorios. Como afirma Nohlen, "matemáticamente, con tres escaños a repartir, sólo los grandes partidos pueden participar en la distribución, mientras en los grandes distritos -donde eligen más de diez diputados de acuerdo con las mismas reglas matemáticas- son más los partidos políticos que pueden obtener escaños" (EL PAÍS, 1977)

Si analizamos el papel de los actores políticos ⁵ en la génesis de nuestro sistema electoral vemos que en origen la mayor parte de ellos asumen el modelo planteado por el Real Decreto Ley de Normas Electorales como un elemento provisional para la celebración de las elecciones de 1977, De manera

⁵ Todas las referencias a declaraciones de actores políticos proceden de El País de 19 de Enero de 1976 y del artículo publicado por Baviano, Álvarez y García en el mismo diario de fecha 24 de Marzo de 1977

25 de Junio de 2012

literal lo expresa Jordi Pujol (CDC): “no son las normas de la democracia, pero sí permiten ir a la democracia”, en lo que profundiza el catedrático Carlos Ollero, que pone el foco en que “la equivocidad del texto hace aún más exigible que antes que las Cortes descansen definitivamente por el trabajo realizado, y que el Gobierno se disponga a elaborar la Ley Electoral clara y concreta”. La premura que solicitaba el profesor Ollero no fue escuchada, teniendo que esperar a 1985 para que se desarrollase la LOREG.

Así, el PSOE, por boca de Guillermo Galeote, valoró el decreto como una “normativa favorece a la derecha, y por tanto perjudica a la izquierda” a lo que añadió que contribuía “a formar un ambiente electoral poco limpio, y por tanto enrarecido, que puede perjudicar la estabilidad democrática futura”. En esta misma línea profundiza el profesor Tierno Galván (PSP), que considera que “el sistema resultante es claramente injusto y conducirá a una sobrerrepresentación de la derecha y del centro, y a una subrepresentación de la izquierda”. Resulta interesante el diagnóstico que hace el propio PCE a través de su secretaría de prensa ya que vislumbra claramente los efectos reales del RDLNE: “El sistema electoral previsto para el Congreso favorece las formaciones políticas amplias y disciplinadas. Cabe prever una desproporción entre votos y escaños en beneficio de los partidos ganadores del 10 ó 12 %”

Entre las filas del centro-derecha sorprende el posicionamiento de políticos como José María Gil-Robles, en la época secretario general de la FDP, que afirma que el sistema proporcional corregido en el Congreso “no nos gusta en absoluto y está por ver si servirá o no para llegar a la ruptura democrática.” Algo que contrasta profundamente con la opinión de Manuel Fraga, de AP, que considera que la norma es, “en conjunto, aceptable”. El ambiente político de centro, que posteriormente se aglutinaría entorno a la UCD, entendía como positiva la propuesta; no en vano eran los proponentes.

Las líneas maestras del régimen electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados se esbozan en el artículo 68 de la Constitución Española el cual consagra como principios básicos del sistema la circunscripción provincial, con una representación mínima inicial de cada una de ellas (Art. 68.2), el límite

25 de Junio de 2012

máximo y mínimo de diputados (entre trescientos y cuatrocientos) que componen la cámara baja (Art. 68.1) y la representación proporcional de las diferentes opciones políticas que concurren a las elecciones (Art. 68.3)

El objetivo básico de la instauración de la circunscripción provincial era evitar las manipulaciones de los distritos; el tan temido *gerrymandering* que indicaba páginas atrás. La elección de la provincia no es baladí: en un momento histórico en el que las autonomías no están siquiera planteadas se elige la circunscripción provincial al ser una división territorial de ámbito supramunicipal reconocida por todos y de gran tradición histórica. Esto, unido a la limitación del tamaño del parlamento, nos lleva a una situación compleja que veremos en el apartado de los efectos del sistema y que ha dado lugar al estado actual de las cosas: el cuestionamiento del cumplimiento del epígrafe 3 del artículo 68 porque, como afirma Sánchez Navarro (1998:83), "un sistema proporcional, por mucho que se corrija, no es un sistema mayoritario, por matizado que este se encuentre"

La instauración de la circunscripción provincial tiene otros efectos negativos que ya postulaba Nohlen en una entrevista concedida a El País en 1977: dada la distribución realizada, situando pequeños distritos (3 o 4 escaños) en las zonas de voto conservador podría darse la paradoja de que "una primera fuerza política obtuviera el 35% de los votos y un número casi idéntico de escaños en el Congreso que los de una segunda fuerza -más implantada en las zonas conservadoras, con prima de escaños-, con sólo un 30% de votos" (EL PAÍS, 1977). Este pronóstico de Nohlen estuvo muy cerca de convertirse en pesadilla real en las elecciones de Marzo de 1996 en el que la diferencia entre el PSOE y el PP se situó en quince escaños y poco más de un punto porcentual.

La limitación del tamaño del Congreso responde a la idea de evitar una adscripción alta de escaños en cada provincia. Esto resulta interesante de cara a evitar una más que posible entrada de partidos minoritarios en la cámara, en especial en las circunscripciones grandes, que trajeran consigo una excesiva fragmentación, similar a la producida en la Segunda República.

25 de Junio de 2012

Constitucionalizar tan claramente estos principios era opción del legislador en el periodo constituyente ya que si seguimos a Chueca y Gavara de Cara (2011) y hacemos un análisis comparado con otras democracias de nuestro entorno podemos constatar que encontramos ejemplos de lo más diverso, desde modelos como el francés o el británico que no recogen ningún tipo de previsión electoral en sus constituciones (dejando esta normativa a la entera voluntad del legislador) hasta modelos como el sueco en el que consagra en norma constitucional hasta el último detalle del sistema. Entre esos extremos infinidad de opciones, casi tantas como modelos electorales, si bien podemos destacar dos grandes grupos: por un lado los países que definen el tipo del sistema y el tamaño del parlamento (Bélgica, por ejemplo) y aquellos que profundizan más estableciendo la circunscripción y condicionantes a la hora de atribuir los escaños, como es nuestro caso.

En síntesis, la constitucionalización relativamente detallada de nuestro sistema supone un serio obstáculo para poner en marcha medidas que mejoren de una manera realmente efectiva el índice de proporcionalidad de nuestro sistema electoral ya que el margen de maniobra que tiene el legislador en este sentido es bastante reducido.

Un margen de discrecionalidad que el propio legislador ha utilizado, para más inri, en hacer aún más desproporcional el sistema. Así pues, vemos en el artículo 162.1 de la LOREG el legislador mantiene el número de escaños postulado por el RDLNE, trescientos cincuenta, no apostando por ampliar la composición a trescientos noventa y nueve⁶ y arañar cuarenta y nueve escaños extra con el que poder compensar la sobre representación de las provincias más pequeñas en las que el coste por escaño es muy inferior al coste medio y al coste que supone en grandes distritos como Madrid o Barcelona.

Pero aún va más allá, la norma amplía la previsión constitucional del escaño mínimo inicial. Si en la Carta Magna el postulado es de uno por provincia, el

⁶ De cara a realizar los cálculos matemáticos resulta más operativo que la cámara tenga un número de diputados impar, lo que evitaría empates en el caso de darse votaciones ajustadas

25 de Junio de 2012

artículo 162.2 de la LOREG lo amplía a dos restringiendo el reparto de escaños en función de la población a sólo doscientos cuarenta y ocho con el fin de garantizar la pluralidad en la representación de lo designado por el cuerpo electoral de cada circunscripción aunque esto suponga sacrificar la proporcionalidad del sistema en su conjunto.

Por todo ello podemos decir que "el modelo diseñado por la LOREG resulta bastante distorsionador, y no responde, ni mucho menos, a la característica de proporcional. De hecho, nuestro sistema electoral es el peor o el más desproporcional de los supuestamente proporcionales, hasta el punto que aunque formalmente se llama proporcional, actúa como mayoritario en más de la mitad de las circunscripciones españolas" (Sánchez Navarro, 1998:80), algo que sintetiza la clasificación de los tres modelos de distrito electoral que rigen en nuestro país y que clasifica Penadés (1999: 293): Mayoritario (menos de cinco escaños), Intermedio (de cinco a diez escaños) y proporcional (más 10 escaños)

Cuadro 1: Elementos del sistema electoral del Congreso de los Diputados

Elemento	Constitucionalizado	En LOREG
<i>Circunscripción</i>	Provincia	Provincia
<i>Barrera legal</i>	-----	3%
<i>Numero de escaños</i>	De 300 a 400	350
<i>Mínimo inicial de escaños</i>	1	2 (salvo Ceuta y Melilla)
<i>Fórmula electoral</i>	Proporcional	Ley D'Hont

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOREG y del Artículo 68 de la Constitución Española

25 de Junio de 2012

III. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Cada uno de los elementos que compone el sistema electoral vigente en las elecciones al Congreso de los Diputados tiene efectos que, agregados, conducen a un sistema que resulta defectuoso en los aspectos de representación político-partidista y en los relacionados con la representación territorial. Se analizan pormenorizadamente a continuación:

III.1. Escaso rendimiento de la Ley D'Hont derivado del uso de la provincia como distrito

Las provincias tienen un efecto determinante en el resultado que arroja el sistema electoral ya que el desigual reparto poblacional que se produce en nuestro país supone un problema objetivo a la hora de garantizar la equidad en la representación. El número tan elevado de circunscripciones provoca que la magnitud media del distrito en estas elecciones sea de 6,7 escaños. Una dimensión suficiente para que opere la Ley D'Hont de manera satisfactoria, pero esto no es real teniendo en cuenta que de los cincuenta y dos distritos en los que se divide el estado español para esta cita electoral treinta y cinco tienen una asignación menor a esta cifra. Y de esos treinta y cinco, veinte tienen cuatro o menos escaños lo que supone la práctica imposibilidad del correcto funcionamiento de la fórmula al derivar en sesgos aún más mayoritarios que los que ya de por sí aporta la misma.

La magnitud en el tamaño de los distritos como elemento clave en el funcionamiento del sistema sólo fue valorado a posteriori (Sánchez Navarro, 1998:75), no suscitando especial disputa en el proceso de negociación constitucional puesto que en el anteproyecto de esta (artículo 59 B.O. de las Cortes Generales de 05/01/1978) este extremo quedaba en manos de la

25 de Junio de 2012

subjetividad del legislador, algo que fue enmendado durante el proceso constituyente consagrándose la provincia como distrito de referencia.

III.2. Desigualdad en la eficacia potencial de voto por el Mínimo Inicial de Representación

El número mínimo de escaños definido en el artículo 68 responde a la lógica de garantizar la representación proporcional de todos los distritos y en consecuencia, de asegurar la voz a todos los territorios. Una aspiración legítima del constituyente que, por desgracia, se torna en uno de los principales factores de desproporcionalidad en nuestro sistema. Factor ampliado aún más por el legislador que decidió conservar la magnitud de este mínimo en los valores definidos por el RDLNE que deriva en que 102 escaños de los 350 que componen el Congreso se asignen sin seguir criterios proporcionales en lugar de los cincuenta y dos que la propia constitución prescribe. Lo escueto de repartir por población sólo 248 escaños de los 350 que componen la cámara deriva en unos altos índices de desproporcionalidad como vemos en el Cuadro 2:

Cuadro 2: Índice de desproporcionalidad de Gallagher.

País	Índice
Suecia	1,9
Bélgica	3,9
Japón	5,7
España	8,2
Australia⁷	9,4
Canadá	13,0
Francia	14,3

Fuente: Gallagher (1991). Los datos sobre España provienen de Lago (1998).

⁷ En negrita, países con sistemas mayoritarios.

25 de Junio de 2012

La conclusión que podemos obtener es que la instauración vía LOREG de un mínimo tan alto supone en buena medida la vulneración del principio de igualdad de voto, basado en la "exigencia de igual eficacia potencial del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos" (Sánchez Muñoz, 1999:493). Así, el voto de un ciudadano de una provincia poco poblada tiene un valor muy superior a ese mismo voto emitido en una circunscripción más poblada.

III.3. Dificultad para la entrada de nuevos actores

Siguiendo a Montero (1998^b) podemos afirmar que la conjunción de elementos del sistema electoral al Congreso de los Diputados genera una dificultad objetiva para la entrada de nuevos actores en el hemiciclo. Esto se produce, básicamente, por la escasa magnitud de los distritos que evita que fuerzas minoritarias puedan acceder al reparto de escaños. Así, habida cuenta de que la magnitud media del distrito en España es de 6,7 escaños sería necesario entorno a un 16% de los votos para obtener representación. Hablamos de magnitud media puesto que si vamos a las magnitudes reales observamos que la mayoría de las circunscripciones (veinticinco de cincuenta y dos) oscilan entre tres y cinco escaños lo que significa que para acceder al reparto es necesario el 25% de los sufragios aproximadamente.

Esta enorme barrera impide la concurrencia de nuevas opciones políticas en la mayor parte del territorio nacional, estando abiertas a la entrada de nuevos partidos únicamente las circunscripciones grandes, por encima de 10 escaños: Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Sevilla.

25 de Junio de 2012

Cuadro 3: Diferencial entre partidos electorales y partidos parlamentarios entre 1977y 2008

Elecciones	Número de partidos electorales	Número de partidos parlamentarios	Diferencia
1977	4.16	2.85	1.31
1979	4.16	2.77	1.39
1982	3.33	2.32	1.01
1986	3.57	2.63	0.94
1989	4.16	2.77	1.39
1993	3.53	2.70	0.83
1996	3.28	2.72	0.56
2000	3.10	2.50	0.60
2004	2.91	2.50	0.41
2008	2.82	2.31	0.51
Media	3,14	2,49	0.66

Fuente: Montero (1994: 70) y Ocaña y Oñate (2006: 34)

Como podemos ver en el Cuadro 3, el sistema electoral del Congreso genera un gran diferencial entre partidos electorales y partidos parlamentarios. El cuadro nos llevaría a pensar que el parlamento español es poco plural, pero nada más lejos de la realidad; el sistema electoral tiene un rendimiento aceptable en lo relacionado con la permisividad a la entrada de partidos tradicionales de ámbito regional. Esto es debido a que la entrada de un importante número de partidos de ámbito infra-nacional no trae consigo un excesivo número de escaños otorgados a estas fuerzas en la cámara ya que los dos principales partidos nacionales están primados a través del reparto provincial.

El problema, en consecuencia, bascula entorno a las fuerzas políticas de ámbito nacional que no tienen una presencia territorial concentrada. Por ejemplo el partido Equo, con más de 200.000 votos en las elecciones de 2011, no obtuvo ningún tipo de representación por el efecto barrera que provoca la distribución provincial de los escaños.

En la comparación con Europa que realiza Valles (1998), se aprecia que el número de partidos parlamentarios en España es más de un punto inferior al dato europeo (2,49 vs. 3,67) y que el nivel de partidos electorales también es inferior (3,14 vs. 4,11). Esto supone que el diferencial entre ambos datos

25 de Junio de 2012

duplica ampliamente la referencia europea poniendo al sistema español por encima de muchos sistemas mayoritarios del continente. En conclusión, la verdadera barrera para la entrada de nuevos actores es la distribución de escaños que opera, no la barrera legal que, al menos en las elecciones al Congreso, no tiene una importancia relevante.

III.4. Incentivos al voto estratégico

Uno de los rasgos más característicos de nuestro sistema electoral es la capacidad desarrollada por los electores para actuar de forma estratégica cuando introducen la papeleta en la urna. Como afirma Montero muchos de los electores "no llegan a escoger al partido que prefieren en primer lugar sino que otorgan su apoyo a partidos que les resultan menos atractivos pero que tienen mayores probabilidades de conseguir un escaño" (1998: 44). Esto es debido al factor territorial.

Cuadro 4: Comparativa de porcentajes entre las elecciones europeas de 2009 y las Generales de 2008. ⁸

	Generales 2008	Europeas 2009
PP	40,11 %	42,23 %
PSOE	43,61 %	38,51 %
<i>Coalición por Europa</i>	-----	5,12 %
CIU	3,05 %	
CC	0,65%	
PNV	1,20%	
Europa de los Pueblos	-----	2,50 %
BNG	0,82%	
ERC	1,17 %	
UPyD	1,20 %	2,87 %
IU	3,80 %	3,73%

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

⁸ Se compara el escenario 2008-2009 porque el anterior escenario (2004) resulta una comparación poco objetiva teniendo en cuenta los elementos externos que afectaron a la convocatoria de Marzo de 2004

25 de Junio de 2012

Al usarse la circunscripción provincial (con los efectos descritos hasta ahora) en las elecciones al Congreso los electores actúan de manera racional, primando las opciones mayoritarias y fomentando la concentración de voto algo que no ocurre de manera tan clara en las elecciones al parlamento europeo.

Como podemos observar en el Cuadro 4 se producen aumentos superiores al medio punto porcentual (caso de Europa de los Pueblos) en la representación de las fuerzas más minoritarias en el escenario de las elecciones europeas. Este es un efecto del voto estratégico. Mientras que en un escenario de circunscripción provincial el elector prefiere votar a una fuerza que no es su primera opción a fin de excluir al rival, de modo similar a como se opera en la segunda vuelta de unas elecciones presidenciales, en unas elecciones en circunscripción única el elector no siente la presión de que su voto no va a ir a ningún sitio y, en consecuencia, vota a su primera opción accediendo esta a nichos electorales que en las elecciones al Congreso le son vedados.

Este voto estratégico actúa, en cierta medida, como una profecía auto cumplida incentivando la expulsión de partidos del arco parlamentario por la huida de sus votantes hacia opciones políticas con mayor probabilidad de conseguir escaño, y dificulta la entrada de nuevas fuerzas políticas en el hemiciclo

III.5. Impulso a la formación de gobiernos estables primando a la fuerza mayoritaria

Según afirman Montero y Vallès (1992) uno de los efectos beneficiosos del sistema electoral era la formación de gobiernos estables capaces de abordar el cambio político de la transición. Este planteamiento, siendo legítimo, choca contra un principio básico: el sistema proporcional no está pensado para formar este tipo de mayorías ya que su principal virtud es la equidad en la representación, no la construcción de mayorías.

25 de Junio de 2012

Si profundizamos en esa línea y asumimos el gobierno estable como gobierno de mayoría absoluta podemos afirmar que el sistema no ha aportado rendimientos importantes en este sentido ya que en las diez elecciones celebradas hasta la fecha sólo en cuatro de ellas se han dado las circunstancias necesarias para la obtención de este tipo de mayorías, no por méritos propios del sistema sino por el derrumbamiento de las segundas fuerzas. Fue así en la etapa de las mayorías absolutas socialistas producidas en el periodo siguiente al derrumbe de la UCD y en pleno proceso de conformación de una fuerza unitaria de derechas entorno a Alianza Popular y en las dos mayorías absolutas populares, advenidas en el año 2000 con un PSOE en transición entre el liderazgo de González y el de Zapatero y en 2011 con unos socialistas desnortados por unas políticas neoliberales impuestas desde Europa nada acordes a su acervo ideológico.

Por ello parece que este efecto positivo no se sostiene, al menos como un efecto constante en el tiempo y generado por el sistema en situaciones ordinarias de competición entre las dos principales fuerzas políticas.

III.6. Minoración del peso de las terceras fuerzas de ámbito nacional y ampliación del peso de los partidos nacionalistas

La mitad de la clase política y todos los tertulianos de los medios de comunicación repiten el mantra de que la ley electoral impide que IU tenga el número de representantes que le corresponde y que los partidos nacionalistas estar muy sobrerrepresentados. Y es cierto... en parte.

Es cierto en parte porque uno de los efectos mecánicos del sistema electoral español es el de primar a las primeras y segundas fuerzas políticas a costa de las terceras y cuartas. La distribución provincial de escaños provoca como hemos visto en el punto III.3 una barrera casi infranqueable para el resto de partidos de ámbito nacional pero no es del todo cierto que los partidos

25 de Junio de 2012

nacionalistas estén sobrerrepresentados. La norma es que estos partidos tengan una representación bastante aproximada a la que les corresponde e incluso inferior a la misma con la excepción del nacionalismo vasco

Cuadro 5. Ratios de ventaja de los partidos nacionalistas en las elecciones de 2008 y 2011.

	PNV	CIU	CC	ERC	BNG	Na-Bai	Amaiur
2008	0,52	-0,17	-0,11	-0,3	-0,26	0,05	----
2011	0,1	0,4	-0,02	-0,19	-0,18	0,12	0,63

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

La explicación a la excepcionalidad de Esukadi tenemos que encontrarla en la distribución de los escaños en las provincias vascas (dieciocho escaños a repartir en tres circunscripciones) y la alta fragmentación político-partidaria de dicho territorio. Este escaso número de escaños hace que la fuerza mayoritaria (PNV por lo general) acabe primada con un escaño por encima de su representación aritmética lo que se traduce en una ratio de ventaja de aproximadamente 0,5 o 0,6 puntos. En las elecciones de 2011 al ser Amaiur la primera fuerza política ha sido esta formación la que se ha beneficiado de esta prima como vemos en el Cuadro 5.

En Canarias y Galicia este fenómeno no se produce porque los partidos nacionalistas de estas comunidades no son en ningún caso primera fuerza. Mientras, en Cataluña se ha dado por primera vez en las elecciones de 2011 la vuelta de CIU al papel de primera fuerza algo que no ocurría desde las elecciones de 1982 cuando obtuvo por última vez una ratio de ventaja superior a 0,2%. La causa la encontramos en el desplome del PSC-PSOE, tradicionalmente beneficiado por la prima en esta región y que en estos comicios ha pasado a ser segunda fuerza.

25 de Junio de 2012

IV. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS ACTORES POLÍTICO- INSTITUCIONALES

Como afirma Martínez-Pujalte (2010: 17) "nuestro sistema electoral es hoy objeto de fuerte controversia. Parece generalizada la insatisfacción por el modelo vigente". Una insatisfacción derivada de la presencia de nuevos actores políticos como UPyD que claman insistentemente su reivindicación de reforma y que se suman al principal, y tradicional, actor en este tipo de reclamaciones: Izquierda Unida.

Estos dos grupos políticos han presentado multitud de iniciativas parlamentarias que apuestan por la reforma, más o menos radical según el contexto histórico, de la regulación electoral del Congreso de los Diputados.

En las siguientes páginas veremos las principales iniciativas de reforma lanzadas desde estos grupos así como el dictamen del Consejo de Estado emitido por este en el marco de la reforma de la ley electoral impulsada por el ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero en 2008 con la creación de la Subcomisión Parlamentaria para la Reforma de la Ley Electoral. Esta subcomisión fue un rico lugar de debate de propuestas e ideas pero, a efectos reales, la reforma que propuso no supuso ningún avance en el principal campo de estudio que aquí analizamos: la equidad global en la conversión de los votos en escaños. Una oportunidad perdida sin lugar a dudas.

UPyD ya presentó su propuesta de reforma de la LOREG⁹ incluso antes de iniciarse los trabajos de la subcomisión. Tal y como apuestan los principios programáticos de la formación política, su iniciativa pivotaba en torno a la ampliación de la composición del Congreso, pasando de 350 a 400 diputados, algo completamente razonable y con lo que coinciden la práctica totalidad de actores implicados. Acto seguido, la proposición continúa adecuando la representación mínima inicial de cada provincia a lo estrictamente recogido en la Constitución, es decir, un diputado. La tercera propuesta consiste en adecuar

⁹ Proposición 122/000085, de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General. Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto. Ver bibliografía para obtener la referencia completa.

25 de Junio de 2012

el número de escaños a repartir mediante cuota al nuevo escenario en el que se liberan cien diputados como producto de las dos modificaciones introducidas anteriormente.

Con estos dos pequeños cambios ya se obtendría una mejora objetiva en la proporcionalidad perfectamente viable dentro del marco constitucional actual. El problema de la proposición se encontraba en la disposición transitoria que suponía una modificación radical del sistema y su constitucionalización.

Cuadro 6: Ratio Escaños/Población en diversos países europeos

País	Escaños	Población	Ratio Escaños/Población
España	350	46.081.574	131.661
Alemania	622	81.702.329	131.354
Francia	577	64.876.618	112.437
Reino Unido	646	62.262.806	96.382
Italia	630	60.483.521	96.005
Polonia	460	38.187.488	83.016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de población del Banco Mundial (2010)

Como podemos apreciar el sistema electoral español es el que arroja una relación más alta de ciudadanos representados por cada parlamentario si comparamos con los seis países más poblados de la Unión Europea. Incluso si realizásemos este cálculo sobre el máximo de diputados previsto en la Constitución, cuatrocientos, seguiríamos siendo el segundo país con la ratio más alta (115.203 habitantes por cada diputado), por encima de Francia y lejos de la media, situada en 108.475 habitantes por cada representante. Por tanto, estamos ante una cámara baja deliberadamente pequeña para hacer un

25 de Junio de 2012

reparto provincial con garantías de un funcionamiento correcto de la Ley d'Hont, que requiere entorno a cinco escaños por circunscripción para arrojar resultados semi proporcionales.

UPyD apuesta ¹⁰ por un sistema mixto, con doscientos diputados electos en circunscripciones territoriales con base autonómica y otros doscientos elegidos en una circunscripción única nacional algo que plasmaba en la disposición adicional antes comentada. Esto nos lleva a un debate de fondo sobre las circunscripciones de gran tamaño. Resulta evidente que este tipo de circunscripciones (en especial la única, que ya opera en las elecciones europeas) resultan más eficientes en lo relativo a la conversión de votos a escaños teniendo en consecuencia efectos positivos vinculados a la igualdad de sufragio, pero precisamente por este gran tamaño existe una dificultad objetiva a la hora de territorializar la representación incidiendo, de manera negativa, en la relación entre el representante y el representado.

Y ante unas comunidades autónomas territorialmente demasiado amplias como para hacer un reparto de escaños valiéndonos de esta unidad y garantizar la correcta relación entre elector y elegido como se aprecia en el cuadro 7. La escasa población y, sobre todo, el enorme tamaño de las comunidades del interior del país hacen realmente complejo repartir los escaños. Obsérvese el caso extremeño, sobrerrepresentado en la actualidad y muy alejado de la media nacional de superficie cubierta por cada diputado. Cada diputado de esta comunidad tiene a su cargo una superficie superior a la de todo Cabo Verde y equivalente a la mitad de la de Puerto Rico. Y aunque no caigamos a simple vista en este condicionante no debemos olvidar que una de las claves en el correcto funcionamiento del sistema electoral es la relación elector/elegido

Sintetizando, la propuesta de UPyD de dividir el estado en diecisiete circunscripciones autonómicas y una única tiene condicionantes vinculados al excesivo tamaño de estas unidades territoriales y a la falta de uniformidad en el reparto poblacional, lo que haría que resultase altamente inviable establecer

¹⁰ Resoluciones políticas del Primer Congreso de UPyD. PARTE II: LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, DE LA LEY ELECTORAL Y DE LAS INSTITUCIONES, párrafo 88.4

25 de Junio de 2012

una relación correcta entre el diputado y sus votantes y entre el diputado y su territorio.

Cuadro 7: Ratio escaños/superficie en las comunidades autónomas españolas de mayor extensión

	Escaños	Superficie (Km ²)	Ratio Escaños/Superficie
Media Nacional	350	504.645	1.441
Castilla y León	32	94.223	2.944
Andalucía	61	87.598	1.463
Castilla La Mancha	21	79.463	3.783
Aragón	13	47.719	3.670
Extremadura	10	41.635	4.163

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

Por su parte, en el proceso de debate de la Subcomisión, Izquierda Unida llevo a cabo una serie de propuestas de reforma no aceptadas en el texto finalmente consensuado por PP, PSOE, CiU y PNV lo que derivó en la presentación de una serie de enmiendas ¹¹ (incluida una a la totalidad con texto alternativo) que siguen la tradición de las reivindicaciones clásicas de cambio de sistema electoral impulsadas por esta fuerza política.

En el caso que nos ocupa IU plantea una enmienda idéntica a la presentada años atrás (y ya comentada en este trabajo) por Unión Progreso y Democracia solicitando la ampliación de la composición del Congreso a cuatrocientos diputados y las modificaciones técnicas asociadas a este hecho. La novedad la aporta la propuesta de modificación del artículo 163 de la LOREG en la que

¹¹ Proposición 122/000254 de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Enmiendas 7, 8 y 9

25 de Junio de 2012

apuesta por la sustitución de la fórmula D'Hont por el Sistema Hare, a lo que se sumó a última hora UPyD ¹²

La combinación de estos elementos llevan a la elección de una cámara baja de contrastes: Al aumentar el número de escaños los partidos mayoritarios crecen, pero no lo suficiente para contrarrestar la fragmentación que se produce al entrar nuevos partidos al hemicycle y al aumentar el peso de las terceras y cuartas fuerzas políticas. Lo vemos en el gráfico 1.

Con la propuesta de IU/UPyD el PSOE en la cita electoral de 2008 pasaría de 169 a 180 escaños, esto es 11 más pero a la vez pasaría a estar a nada menos que 20 diputados de la mayoría absoluta, muchos más de los siete con los que los socialistas sostuvieron un gobierno minoritario durante tres años y medio. La geometría variable que tantos quebraderos de cabeza provocó a los negociadores del grupo parlamentario que sostenía al gobierno se hubiese vuelto simplemente inviable. La sumatoria de fuerzas de izquierda (PSOE-IU-BNG y ERC) que con el sistema actual sumaban mayoría absoluta con el sistema propuesto se quedaría a las puertas (199 escaños).

Obtener la mayoría absoluta a través de CIU resulta también inviable ya que distarían seis escaños de la mayoría absoluta, los mismos que obtendría el PNV que no sufriría cambios al aplicar el Sistema Hare. La realidad de la aritmética nos sugiere por tanto esta sumatoria como única válida para obtener la mayoría absoluta ya que el acuerdo PSOE-PNV-Coalición Canaria que operó en innumerables ocasiones en la novena legislatura tampoco podría llevarse a cabo al distar estos tres grupos políticos once escaños de la mayoría absoluta.

Por desgracia, a pesar de que la propuesta de Izquierda Unida y UPyD es mucho más respetuosa con la proporcionalidad que el sistema actual (el Índice Gallagher pasa de 4,9 a 2,3 lo cual es una diferencia importante) cuenta con un defecto de base: Dificulta la formación de mayorías y este es uno de los pecados capitales que puede cometer un sistema electoral.

¹² Proposición 122/000254 de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Enmienda 74

25 de Junio de 2012

La tercera propuesta de reforma planteada en este periodo fue el Informe del Consejo de Estado. En dicho informe se plantean una serie de reformas no muy diferentes a las que han planteado los dos actores ya analizados, en especial Izquierda Unida que desde primeros de los ochenta ha ensayado y propuesto casi todas las modificaciones que caben en nuestro sistema electoral. El Consejo de Estado aboga por varias medidas (muchas de ellas incompatibles entre sí) orientadas a obtener un sistema más justo:

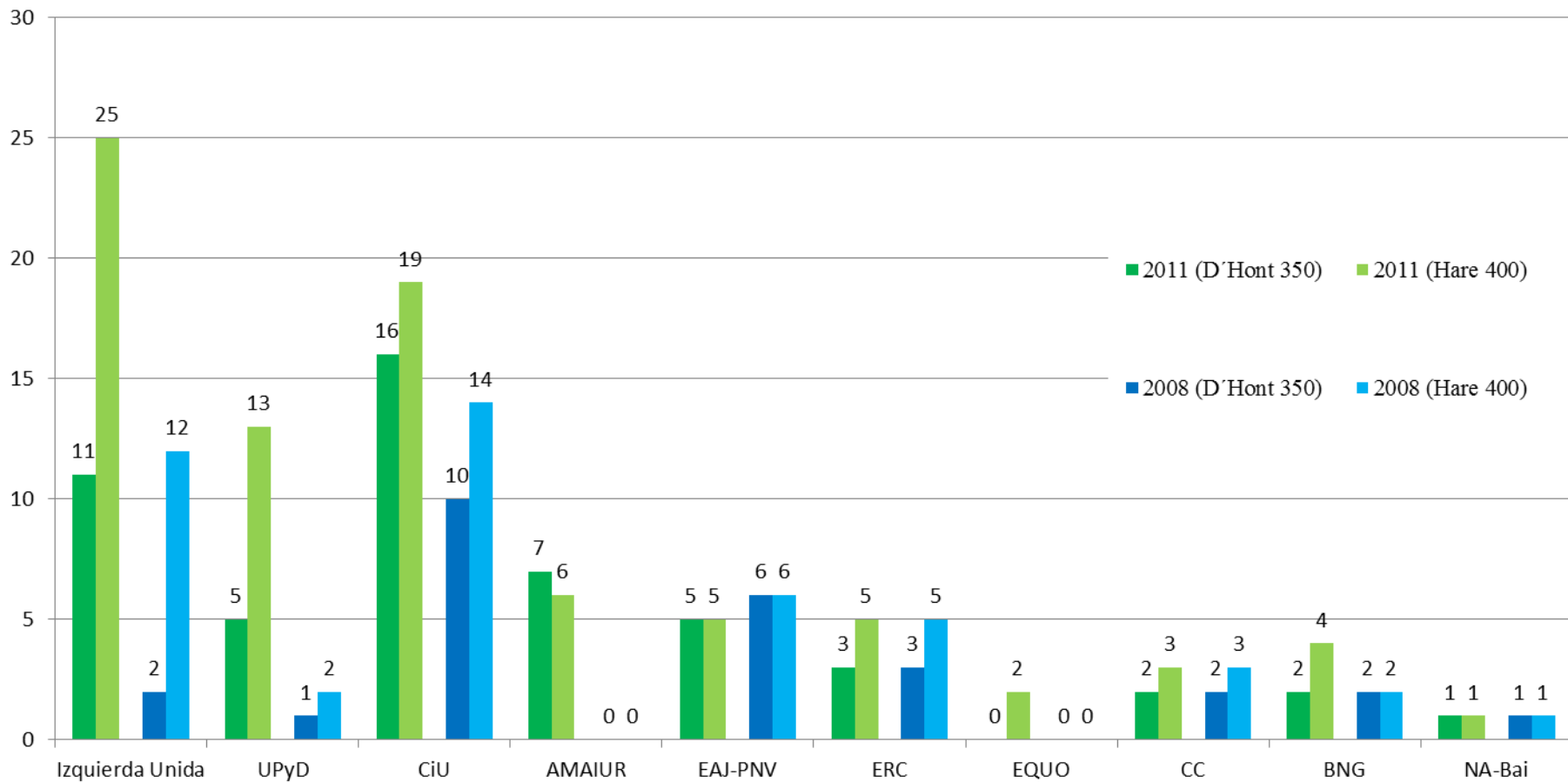
- **Mejora de la distribución de escaños**

Para mejorar la distribución de escaños entre las diferentes provincias el Consejo propone elevar el número de diputados hasta el máximo legal, es decir, 400. A la vez propone reducir la representación mínima inicial de los dos escaños previstos por la LOREG al escaño consagrado en la Constitución. La conjunción de estas dos propuestas hace que se dispongan de 102 escaños nuevos que repartir siguiendo criterios poblacionales.

Esta medida sin lugar a dudas mejoraría la situación actual y evitaría en cierta forma el sesgo que introduce la sobre representación de las provincias más pequeñas pero no acabaría de ser efectiva en tanto y cuanto para equilibrar la representación de las 5 circunscripciones grandes y garantizar la igualdad de sufragio con respecto al resto de circunscripciones hacen falta bastante más de 100 diputados.

25 de Junio de 2012

Gráfico 1: Propuesta de IU: Variaciones de escaños aplicando el sistema D'Hont 350 y Hare 400



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior de las elecciones de 2011 y 2008 y de la propuesta de IU

25 de Junio de 2012

- **Mejoras en la atribución de escaños a las candidaturas**

Para impulsar un resultado más justo a la hora de atribuir los escaños a las diferentes formaciones el Consejo apuesta por la eliminación de la barrera electoral y por el cambio en la fórmula, abandonando el modelo D'Hont para apostar por el modelo Hare o el de Sainte Laguë.

Como he indicado cuando hemos hablado de los efectos, la barrera del 3% aplicada sobre la circunscripción no tiene efecto alguno ya que para lograr escaño tanto en las circunscripciones pequeñas como en las de gran tamaño hace falta un porcentaje mucho mayor que este 3%. De hecho esta barrera sólo operó en la circunscripción de Madrid en las elecciones de 1989. Por otro lado el cambio en la fórmula supone una mejora objetiva, en particular en las circunscripciones grandes, ya que tanto Hare como Sainte Laguë son fórmulas que distribuyen los escaños de una manera más justa que la fórmula D'Hont.

Junto a estas fórmulas de aplicación directa e inmediata el Informe apuesta por otras modificaciones que, a juicio de los ponentes, podrían cuestionar lo recogido en el artículo 68 de la Constitución.

- **La comunidad Autónoma como circunscripción**

Como he postulado páginas atrás cuando glosaba la propuesta de UPyD este cambio generaría las mismas disfunciones que el modelo actual ya que la atribución de escaños a las Comunidades sería básicamente la misma que la actual (puesto que se hace en base a la población) y además supondría un elemento más de alejamiento de los representantes políticos del territorio, en especial en las comunidades de gran tamaño.

25 de Junio de 2012

- **Modelo Alemán**

Complementando el cambio de circunscripción, el informe apuesta por la implantación del **modelo alemán** adaptado, con doscientos escaños elegidos a través de las circunscripciones territoriales (ciento noventa y ocho entre las diecisiete Comunidades Autónomas y uno a cada ciudad autónoma) y otros doscientos elegidos en una circunscripción única nacional entre las candidaturas que obtengan votos en un conjunto de comunidades autónomas que supongan el 65% de la población española. Estamos ante un sistema innecesariamente complejo (como cualquier sistema de voto doble) y particularmente injusto con los partidos de ámbito nacionalista que verían esta modificación como una amenaza a su presencia en el Congreso ya que a este segundo reparto de doscientos escaños accederían sólo los partidos de ámbito nacional que son los únicos capaces de obtener votos en las comunidades que representan el 65% de la población.

- **Circunscripción Nacional de Restos**

Matizando lo ya presentado el Informe aporta una solución intermedia digna de valoración: la creación de una circunscripción de 50 escaños donde equilibrar la representación de los partidos de ámbito nacional sin necesidad de ir a un sistema de voto doble ya que el nuevo reparto operaría sobre los restos dejados en el reparto provincial.

El sistema sería intrínsecamente justo con partidos como IU, UPyD o Equo que contarían con una bolsa de 50 escaños con los que equilibrar los cientos de miles de votos que pierden en la distribución provincial y a su vez permitiría minorar la influencia de los partidos nacionalistas en el Congreso ayudando a la formación de gobiernos estables formados por fuerzas de ámbito nacional. Pero no todo es positivo: el Consejo propone la implantación de una elevadísima barrera (5%) para acceder a este reparto y al reparto de doscientos escaños en el modelo alemán visto anteriormente.

25 de Junio de 2012

Esto haría que UPyD, con un 4,69% de los sufragios en las últimas elecciones, no accediese a este reparto lo cual resulta contraproducente en términos de legitimación del sistema teniendo en cuenta que es junto con IU el partido con más restos no convertidos en escaños

En el periodo de trabajo de la Subcomisión Parlamentaria para la Reforma de la Ley Electoral otras fuerzas políticas, parlamentarias y extraparlamentarias, presentaron iniciativas con elementos similares a los ya descritos y que, por razones de espacio, no voy a abordar.

25 de Junio de 2012

Cuadro 8: Elementos centrales de las propuestas de los actores político-institucionales

Elemento del sistema electoral		Promotor	Objetivo
<i>Circunscripciones</i>	Circunscripción Nacional de Restos	Consejo de Estado	Contabilizar y asignar 50 escaños a partir de los votos remanentes del reparto provincial
	Circunscripción Autonómica	UPyD / Consejo de Estado	Sustituir la circunscripción provincial por otra más amplia y acorde con la referencia político-administrativa actual
<i>Numero de escaños</i>	Aumento a 400 escaños	Consejo de Estado / IU / UPyD	Aumentar el número total de escaños de la cámara con el fin de aumentar la proporcionalidad
<i>Mínimo inicial</i>	Reducción de 2 a 1	Consejo de Estado / IU / UPyD	Liberar escaños para repartirlos de manera proporcional
<i>Fórmula electoral</i>	Hare / Sainte Laguë	Consejo de Estado	Mejorar la proporcionalidad en las circunscripciones grandes
	Sistema Hare	IU / UPyD	Mejorar la proporcionalidad en la asignación de escaños
<i>Reparto</i>	Doble Reparto	Consejo de Estado	Aumentar la proporcionalidad repartiendo 200 escaños en una circunscripción única

Fuente: Elaboración propia

25 de Junio de 2012

V. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

V.1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN

A tenor de lo expuesto hasta ahora, vemos como es cada día más necesario actuar sobre la normativa electoral en vistas a impedir situaciones de falta de equidad que puedan llevar el sistema a un escenario de deslegitimación al cuestionarse su utilidad a la hora de efectuar el reparto de escaños de una manera realista.

La irrupción en el panorama político de una cuarta fuerza con proyección nacional, y en consecuencia directamente afectada por los bajos rendimientos del sistema actual, lleva a la entrada en la agenda de manera recurrente de este asunto por mucho que las dos fuerzas políticas históricas y los partidos nacionalistas hagan lo posible por no alterar un sistema que objetivamente les beneficia.

Existen una pluralidad de autores que realizan una clasificación de los factores de cambio en el sistema electoral los cuales van desde la clásica crisis profunda en el sistema político (Vallès y Bosch, 2003) como la vivida en Italia en los años noventa hasta dos factores particularmente interesantes que postulan Chueca y Gavara de Cara (2011:90): la emergencia de nuevos partidos políticos y la existencia de un movimiento extraparlamentario importante que reivindique la modificación de las normas electorales.

A pesar de que estos dos autores afirman en su reciente monografía que ninguno de estos dos fenómenos se ha dado a lo largo de la historia de la democracia cabe cuestionarse esta afirmación en tanto y cuanto la emergencia electoral de UPyD es un hecho (1.140.242 votos y 5 escaños en la última cita electoral frente al único escaño y los 303.535 que obtuvo en 2008) a la vez que Izquierda Unida no sólo no pierde respaldo sino que cosecha un aumento de 9 escaños y casi setecientos mil votos si consultamos los datos de 2008.

25 de Junio de 2012

Si valoramos los partidos extraparlamentarios atisbamos una situación aún más compleja. Equo, cuyo voto de haya muy disperso territorialmente, no consigue entrar en el parlamento a pesar de obtener 215.776 votos frente a los poco más de cuarenta y dos mil votos que cosecho Geroa Bai y que le llevaron a obtener su escaño en la Carrera de San Jerónimo

Junto a este fenómeno, en parte derivado del derrumbe del Partido Socialista, se detecta un incipiente movimiento social que hace de la reforma electoral una de sus principales banderas: el 15-M y sus movimientos tributarios como DemocraciaRealYa. La sola lectura del manifiesto de este colectivo permite constatar este extremo ya que su punto 7.5 hace referencia explícita a su petición de “modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el legislativo”¹³.

En consecuencia, el cuestionamiento de la hipótesis defendida por los autores parece consistente y por ello queda justificado intervenir en la dirección por la que apuesta la presente monografía.

V.2. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN

El objetivo de la intervención propuesta en este trabajo es claro: Aumentar la justicia del sistema de elección de los diputados sin tener que reformar la Constitución, garantizando la proporcionalidad de los resultados en cada circunscripción y de estos en relación con la proporcionalidad entendida en el conjunto del territorio nacional.

¹³ Consultar la referencia a este documento tanto en la bibliografía como en <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/>

25 de Junio de 2012

Para ello se han diseñado una serie de modificaciones de aplicación sobre la LOREG que conduzcan a la consecución de este objetivo:

1. **Reducción del número de escaños iniciales** de cada circunscripción indicado en el artículo 162.2 (dos) a uno, en consonancia con la limitación constitucional.

El objetivo específico de esta modificación se enmarca en la necesidad de obtener 50 escaños adicionales con el fin de garantizar la proporcionalidad en las grandes circunscripciones.

2. **Modificación de la fórmula de obtención de la cuota de reparto** de los escaños en función de la población, prevista en el artículo 162.3.a, pasando a calcularse sobre trescientos cincuenta y no sobre doscientos cuarenta y ocho.

Al aplicarse el cálculo de este modo garantizamos el igual peso demográfico de cada escaño territorial, sin distinción de si este se engloba como escaño de base o como escaño en función de la población

3. **Ampliación del número total de escaños** recogido en el artículo 162.1 para pasar de trescientos cincuenta a trescientos noventa y nueve

Esta medida implica la disposición de 49 escaños extra los cuales pueden ser territorializados o aprovechados en otras fórmulas como es la apuesta que se defiende en el presente documento.

4. **Creación de una nueva circunscripción nacional de restos** compuesta por 49 escaños.

25 de Junio de 2012

El objetivo de esta medida es compensar a aquellos partidos de ámbito autonómico y nacional que, aun habiendo conseguido escaños territoriales, tengan un gran número de votos que no sean útiles para la consecución de los mismos. Así mismo esta circunscripción permitiría la entrada en el Congreso de los Diputados de fuerzas políticas que son extra-parlamentarias y que cuentan con un importante soporte electoral disperso en todo el territorio. Formaciones como Equo son un ejemplo de este tipo de partidos.

Otros problemas de nuestro sistema electoral como el tipo de lista ¹⁴ no se han considerado como objeto de la intervención puesto que, aunque las listas abiertas suponen un avance importante en lo relativo a la calidad democrática, en lo relacionado lo con mejora de la distribución y adscripción de escaños tiene una importancia marginal

V.3. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS PREVISTOS: SIMULACIÓN DE RESULTADOS DE 2008 Y 2011

A continuación pondremos en práctica lo avanzado hasta ahora en las páginas anteriores sobre los resultados de las elecciones de 2008 y 2011. Se analizan estas dos citas electorales porque se dan dos fenómenos dignos de estudio: por un lado en las de 2008 se produce una polarización extrema del voto que, conjugada con el sistema electoral, llevo a que una fuerza política como Izquierda Unida, con 963.000 votos obtuviese un único escaño. Por otro lado, en las de 2011 el derrumbe socialista llevo a una dispersión de voto que el sistema electoral no fue capaz de captar adecuadamente. Así, Equo con más de 200.000 votos se quedó fuera del parlamento al tener su voto disperso por todo el territorio nacional y no concentrado en determinadas circunscripciones.

¹⁴ Sobre este particular consultar el Informe sobre Reforma Electoral emitido por el Consejo de Estado en 2009

25 de Junio de 2012

V.3.a. Distribución y adscripción de escaños. Un reparto territorial justo.

Como en cualquier otra cita electoral lo primero que debemos hacer es calcular la distribución de los escaños.

Cuadro 9: Propuesta de distribución de escaños por provincias para la elección de 2011¹⁵.

De 1 Escaño → 8 Circunscripciones					
Zamora	Palencia	Ávila	Segovia	Teruel	Melilla
Soria	Ceuta				
Dos Escaños → 5 Circunscripciones					
La Rioja	Álava	Cuenca	Guadalajara	Huesca	
Tres Escaños → 7 circunscripciones					
Orense	Lugo	Salamanca	Burgos	Albacete	Lérida
Cáceres					
Cuatro Escaños → 6 Circunscripciones					
Castellón	Cantabria	Valladolid	Huelva	Ciudad Real	León
- Cinco Escaños → 6 Circunscripciones					
Toledo	Almería	Badajoz	Navarra	Guipúzcoa	Jaén
- Seis Escaños → 3 Circunscripciones					
Tarragona	Córdoba	Gerona			
- Siete Escaños → 3 Circunscripciones					
Zaragoza	Pontevedra	Granada			
- Ocho Escaños → 4 Circunscripciones					
Baleares	Asturias	Las Palmas	Santa Cruz de Tenerife		
- Nueve Escaños → 3 Circunscripciones					
Cádiz	La Coruña	Vizcaya			
- Once Escaños → Murcia					
- Doce Escaños → Málaga					
- Catorce Escaños → 2 Circunscripciones			Alicante	Sevilla	
- Diez y Nueve Escaños → Valencia					
- Cuarenta y Un Escaños → Barcelona					
- Cuarenta y Ocho Escaños → Madrid					

Fuente: Elaboración propia a partir de los cálculos realizados en el Anexo 1

¹⁵ Para analizar los cálculos seguidos y para observar la variación respecto al sistema actual de distribución de escaños obsérvese la tabla calculada en el ANEXO 1

25 de Junio de 2012

Tal y como hemos explicado anteriormente esta distribución territorial se realiza partiendo de un reparto de 350 escaños, lo que incluye los cincuenta y dos escaños iniciales. Dividiendo la población de hecho entre esta cifra obtenemos la cuota de reparto que es idéntica para cualquiera de estos escaños, con independencia de si nos encontramos ante un escaño de base o por población. A su vez, dividiendo la población de hecho de cada provincia por esta cuota de reparto obtenemos la siguiente distribución de escaños:

Como vemos todas las provincias cuentan con al menos un escaño, cumpliendo en consecuencia con el artículo 68.2 de la Constitución. Así mismo, la conversión de seis provincias (además de Ceuta y Melilla) en circunscripciones mayoritarias “es admisible [...] ya que el distrito no necesita ser el elemento determinante de los efectos y los resultados de un sistema electoral, de forma que se puede evitar la consideración de la desproporción si se valoran los efectos sobre el sistema electoral en su conjunto” (Chueca y Gavara, 84). Reducir a uno el mínimo inicial y calcular la cuota de reparto desde 350 en lugar de desde los 248 actuales, sumado a la circunscripción nacional de restos que expongo a continuación conseguiría acabar con la principal causa de desproporcionalidad de nuestro sistema electoral que es el pequeño tamaño de los distritos.

V.3.b. Circunscripción Nacional de Restos. Equilibrando la representación político-partidaria

La propuesta básica sobre la que pivota este trabajo es la de establecer un mecanismo de igualación de ámbito superior que garantice que todos los votos son útiles independientemente de si obtienen escaño en el primer reparto que acabamos de realizar o si lo obtienen del reparto que vamos a realizar a continuación.

Este tipo de circunscripciones no son algo nuevo. Chueca y Guevara de Cara, autores que seguiré a partir de aquí, avalan la instauración de una circunscripción de ámbito superior al provincial que tenga como fin distribuir un

25 de Junio de 2012

número de escaños siguiendo criterios plenamente proporcionales (2011, 85-86). Tampoco es novedad la circunscripción de restos. Fuerzas políticas como Izquierda Unida ¹⁶ lo han reivindicado a lo largo de la historia y el propio Consejo de Estado avala la creación de este fondo de restos como hemos visto cuando hemos analizado las propuestas de los actores político-institucionales.

En consecuencia estamos ante una circunscripción a priori constitucional ya que "la adopción de fórmulas mixtas que combinen la circunscripción provincial con otro tipo de circunscripciones desde el punto de vista territorial, ya sean menores o mayores, no requiere en la práctica la reforma constitucional siempre que se mantenga la circunscripción provincial como la principal" (2011, 81). En la misma línea Martínez-Pujalte (2010, 85) afirma que "es dudoso que esta innovación requiera una modificación constitucional pues, si bien es cierto que el artículo 68 C.E. establece la provincia como circunscripción electoral al Congreso de los Diputados, en realidad el reparto a nivel nacional no configuraría propiamente una circunscripción: la circunscripción continuaría siendo la provincia, y el sistema de asignación de escaños a las circunscripciones que se contempla en el artículo 68.2 CE se respetaría escrupulosamente pero se completa con un mecanismo de igualación a un nivel superior al de la circunscripción"

Puesto que esta circunscripción en la propuesta abarca sólo 49 escaños quedaría plenamente garantizado que la mayoría de los escaños (350 en este caso) se reparten siguiendo criterios territoriales y provinciales que mencionan Chueca, Guevara de Cara y Martínez-Pujalte

En este caso para que una fuerza política entre en el reparto de restos ha de padecer una infrarrepresentación objetiva en el primer reparto provincial, una situación que con el sistema propuesto no sólo padecerían las terceras y cuartas fuerzas sino que también afectaría a las dos primeras al existir ocho ¹⁷ circunscripciones en las que opera el sistema mayoritario, algo que *a priori*

¹⁶ Ver Adelanto del Programa Electoral de Izquierda Unida para las Elecciones Generales de 2008

¹⁷ Ver Anexo 1

25 de Junio de 2012

choca contra el principio de representación proporcional del artículo 68.3 de la Constitución. La realidad es que no es así. El ejemplo más claro es Ceuta y Melilla, circunscripciones que históricamente han operado con sistema mayoritario padeciendo la segunda fuerza la pérdida de la totalidad de los votos recibidos en esa circunscripción. Con la propuesta aquí realizada esos votos serían válidos y contarían en este segundo reparto de restos garantizándose la pluralidad política expresada por los ciudadanos de todos los territorios.

Para definir el acceso a este reparto dividimos el número de votos válidos emitidos en el total estado entre los 399 diputados a elegir. Con esto obtenemos el coste medio de escaño, que usaremos a continuación para definir el número de votos no representados de cada partido.

Cuadro 10. Coste medio por escaño en las elecciones objeto de estudio

Elección	Coste medio
2008	63.947
2011	61.630

Fuente: Elaboración propia

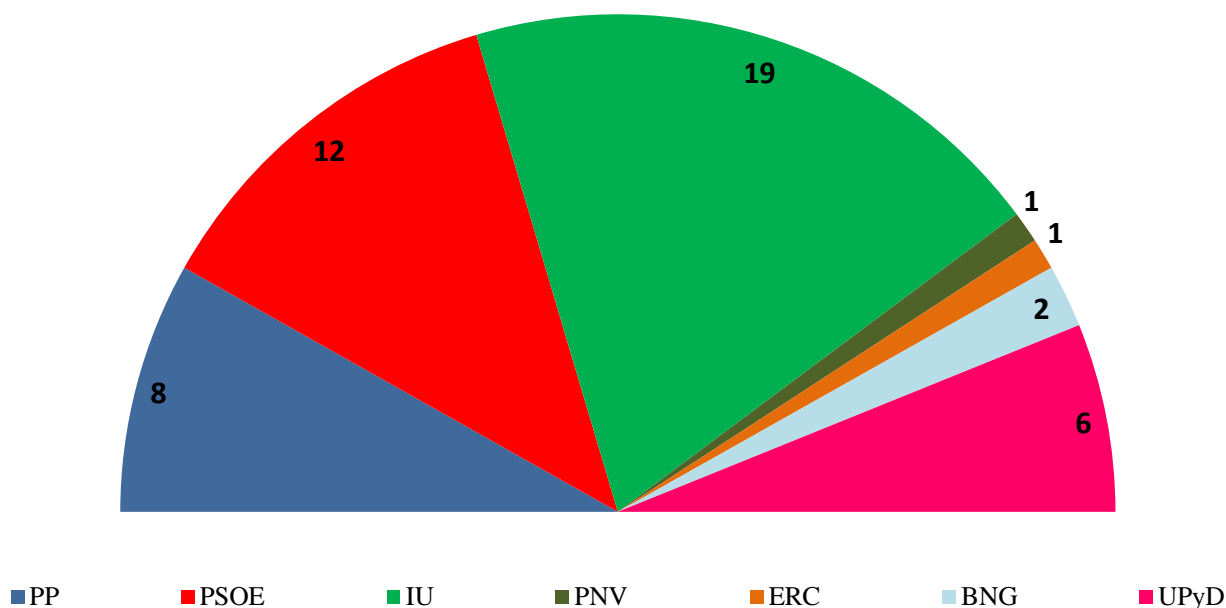
Obtenido este elemento dividimos el total de votos de cada fuerza política entre el coste medio de cada escaño, obteniendo así una tabla con los votos no representados en el reparto provincial de cada partido.

Entrarían en el reparto que a continuación efectuaremos sólo los partidos que tengan un resultado positivo en esta tabla. Los partidos con resultado negativo son aquellos que ya están sobre representados con el reparto territorial. También entrarían en el mismo aquellos partidos que, superando la barrera del 0,5% de los sufragios en todo el territorio español no hayan obtenido representación en ninguna de las provincias. La equidad por tanto rige tanto a nivel provincial como a nivel nacional: aquella formación que obtenga más del 0,5% de los votos a nivel nacional estará representada de una u otra manera en la Carrera de San Jerónimo con independencia de si esos votos se

25 de Junio de 2012

concentran en una única circunscripción o si se distribuyen a lo largo de todo el país.

Gráfico 2: Reparto en la circunscripción de restos en las elecciones de 2008

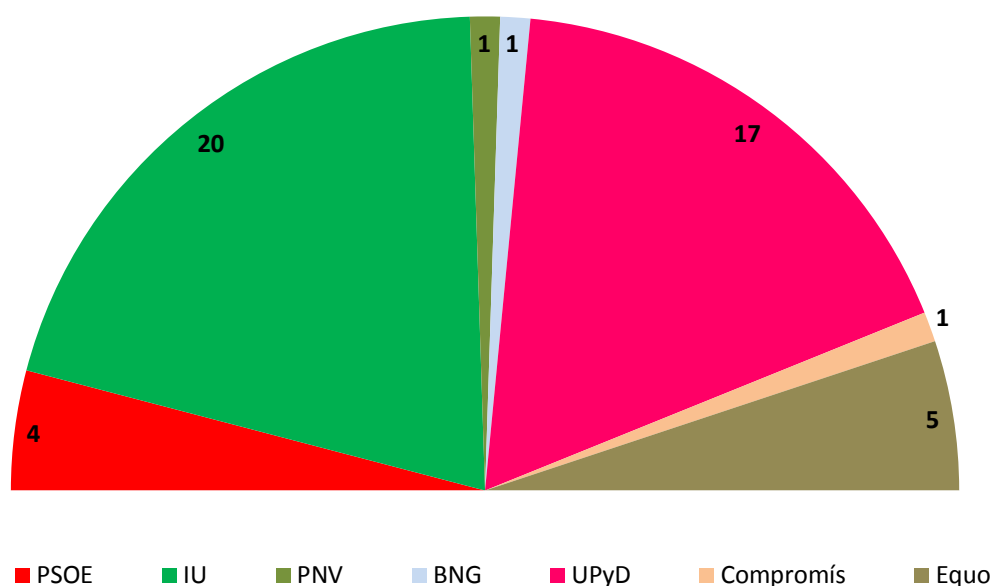


Fuente: Elaboración propia

El reparto de estos cuarenta y nueve escaños extras se realiza aplicando la Ley D'Hont. No se opta por otro sistema (Cociente Hare, Método Sainte-Laguë...) con el fin de no complicar la comprensión del sistema, después de más de 30 años acostumbrados a la Fórmula D'Hont. Además los efectos mayoritarios que aporta este cálculo resultan beneficiosos a la hora de compensar los resultado, también mayoritarios, que ha arrojado esa misma fórmula en la distribución provincial anterior.

25 de Junio de 2012

Gráfico 3: Reparto de escaños en la circunscripción de restos en las elecciones de 2011



Fuente: Elaboración propia

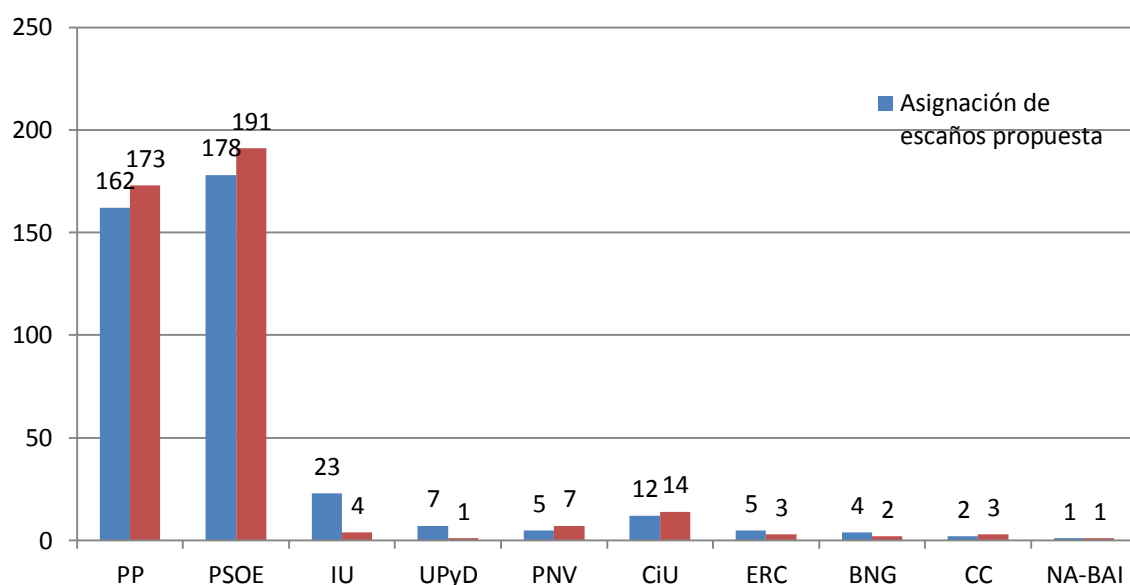
A la vista del resultado (Gráficos 2 y 3) podemos apreciar una gran sobrerrepresentación de Izquierda Unida y Unión Progreso y Democracia. No es un error o un defecto de la propuesta; es intencional. Los cuarenta y nueve escaños a repartir entre un cuerpo electoral más pequeño que el que podrían representar esos mismos escaños en el reparto general hace que los partidos que entran en el mismo reciban una prima de mayoría, en especial estas dos formaciones políticas. El objetivo de esta prima es claro: garantizar la posibilidad de formar gobiernos estables sin depender de partidos nacionalistas o una coalición de intereses de una infinidad de pequeños partidos que en extremo acaben por suponer un lastre para la estabilidad del ejecutivo. Así, si el centro derecha gana las elecciones puede aliarse con Unión Progreso y Democracia o con nacionalistas vascos y catalanes como ocurrió en 1996 con los Pactos del Majestic. Cualquiera de las dos sumas permite obtener la mayoría absoluta. Idéntica situación si gana del centro izquierda: Tanto el pacto con los nacionalistas vascos y catalanes (que sostuvieron a Zapatero buena parte de la novena legislatura) como un pacto de legislatura con Izquierda Unida garantizarían una mayoría absoluta sólida.

25 de Junio de 2012

Obsérvese como en 2011 (gráfico 3), a diferencia de 2008, en el reparto no está presente el Partido Popular. Esto es debido a que su cociente en la ratio explicada al principio del apartado es negativo ¹⁸. Por el contrario irrumpen con fuerza en esta circunscripción Equo que no había obtenido representación en las circunscripciones provinciales. En ambos casos se produce la entrada de tres fuerzas nacionalistas de tamaño medio que tienen restos de gran tamaño por la propia disposición de las circunscripciones en sus respectivas autonomías.

Con estos mimbres el Congreso emanado de las elecciones de 2008, siguiendo la propuesta aquí enunciada, quedaría del siguiente modo:

Gráfico 4: Resultado de las elecciones generales 2008 aplicando el sistema descrito en el trabajo



Fuente: Elaboración propia

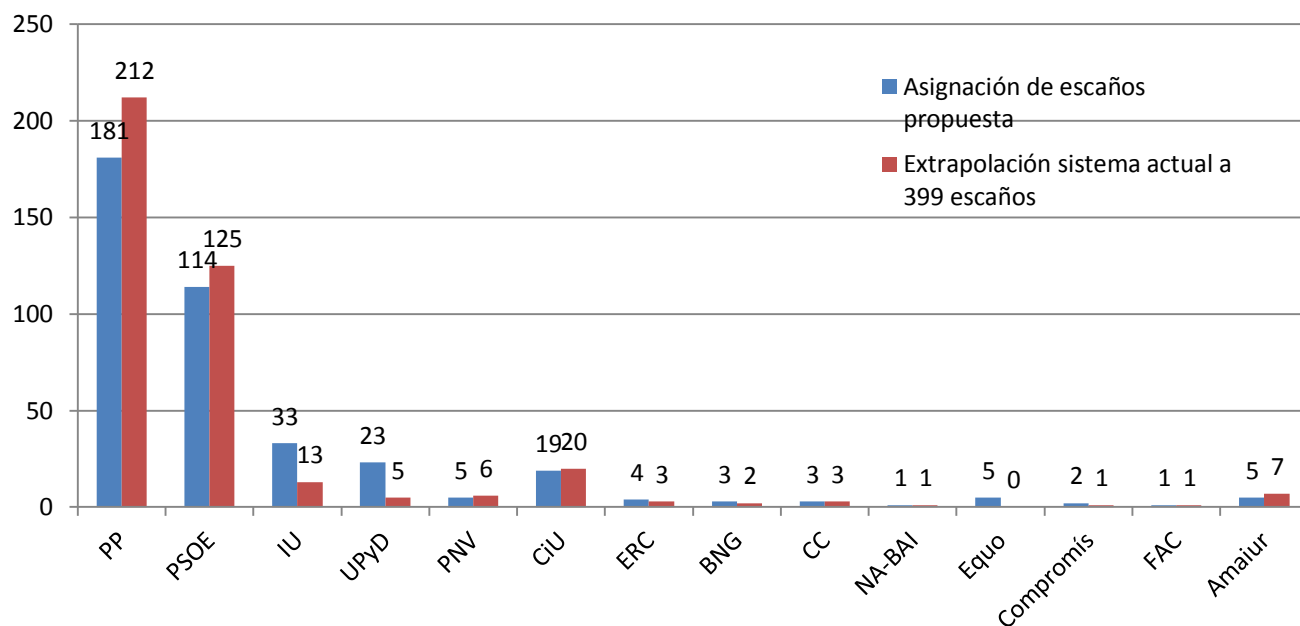
Como hemos venido diciendo en las últimas páginas PP y PSOE perderían representantes que ganarían básicamente Izquierda Unida y UPyD. Idéntica situación en los partidos mayoritarios de ámbito nacionalista: pierden parte de su prima de sobre representación en favor de otros partidos

¹⁸ Ver ANEXO 2

25 de Junio de 2012

infrarrepresentados como Esquerra Republicana y el Bloque Nacionalista Gallego.

Gráfico 5: Resultado de las Elecciones Generales 2011 aplicando el sistema descrito en el trabajo.



Fuente: Elaboración propia

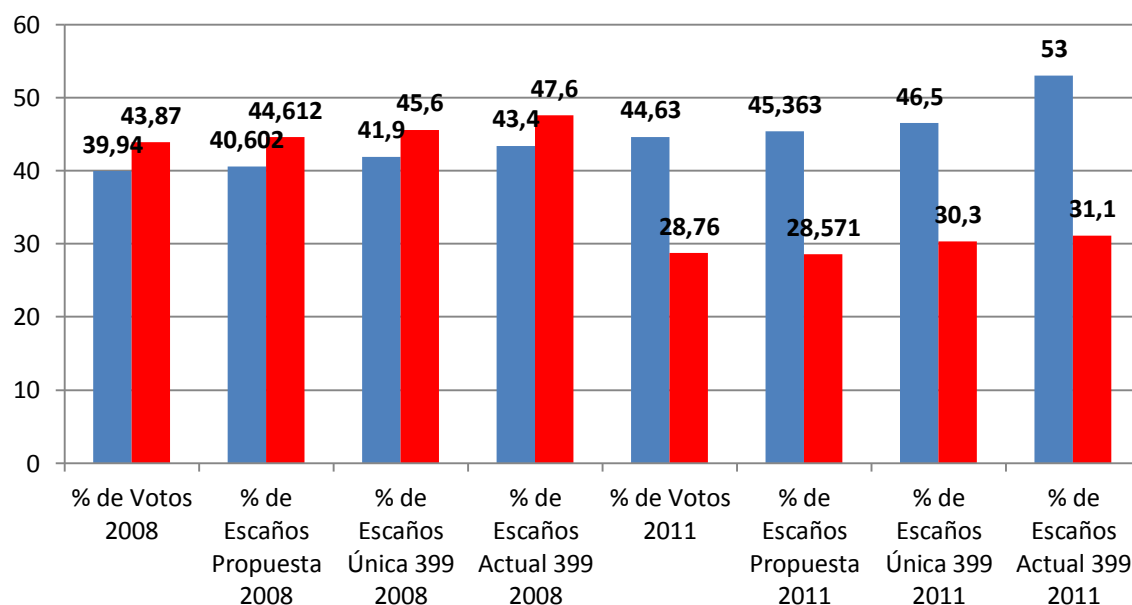
Al igual que en el caso anterior los dos partidos nacionales sufren una pérdida importante de escaños respecto al sistema actual que van a parar a IU y a UPyD. En el resto de fuerzas hay variaciones mínimas. CiU y PNV pierden un escaño cada una que van a ERC y BNG. Por el contrario Amaiur perdería dos, uno de los cuales iría a manos de Compromís. Mientras, Equo entraría con 5 escaños. Por consiguiente, el Partido Popular el pasado 20 de noviembre no habría obtenido mayoría absoluta y tendría que haberse aliado con UPyD o con CiU, elementos que hubiesen podido ayudar a modular el panorama político español.

25 de Junio de 2012

V.3.c. Análisis de la conversión votos-escaños. La perseguida equidad

Estudiando las ratios de conversión de porcentaje de voto a porcentaje de escaños (Gráfico 6) podemos ver que la propuesta aquí realizada es la que mejores índices de equidad global presenta. Esta equidad se consigue sobrerrepresentando a las terceras y cuartas fuerzas de ámbito nacional a costa de la primera y segunda fuerza. Esta compensación facilita representatividad y garantiza la gobernabilidad a través de la inclusión de dos nuevos actores fuertes, uno a cada lado del espectro ideológico, que faciliten una modulación del sistema político al evitarse mayorías absolutas que en nuestro país tienden a derivar en prácticas autoritarias y en fenómenos generalizados de corrupción.

Gráfico 6: Porcentaje de votos y escaños de PP y PSOE en las elecciones de 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia

Analizando el funcionamiento de la propuesta en lo relativo a los dos grandes partidos vemos como es la más equitativa en la conversión votos-escaños. En la convocatoria de 2008 ambas fuerzas están sobre-representadas aunque

25 de Junio de 2012

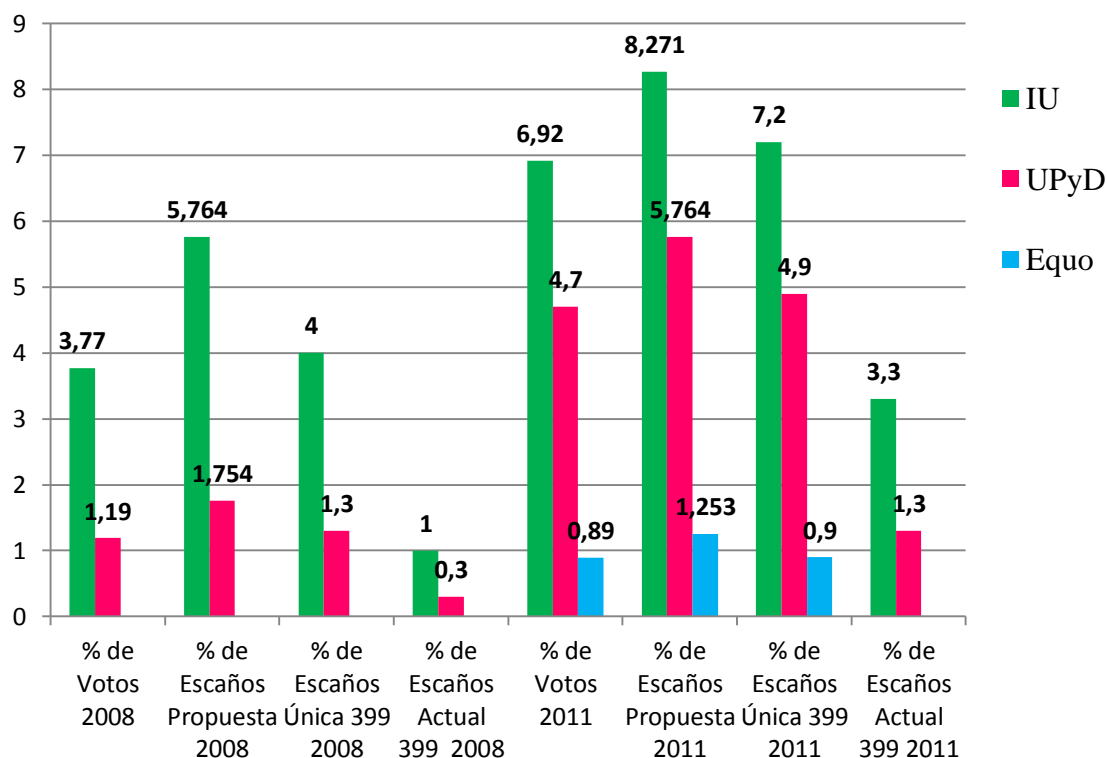
menos que si repartiésemos los escaños en circunscripción única y mucho menos que si lo hiciésemos con el sistema actual. El diferencial entre el número de votos obtenido y el número de escaños asignados a ambas fuerzas con el sistema propuesto se sitúa en el entorno del 0,7%, ampliándose hasta el 1% en el caso de la primera fuerza y el 2% para la segunda en el caso de la circunscripción única nacional. Con el sistema actual la sobrerrepresentación de eleva al entorno del 3,6%, un desvío alto que introduce inequidad en el sistema.

El derrumbe socialista de 2011 lleva a que el sistema propuesto asigne de una manera prácticamente exacta el porcentaje de votos obtenidos por el PSOE con respecto al porcentaje de escaños obtenido existiendo un minúsculo diferencial del 0,16%, negativo en este caso. La circunscripción única eleva el porcentaje de representación socialdemócrata un 1,5% mientras que el sistema actual sobre 399 escaños sobrerrepresenta a esta fuerza un 2.5%. La primera fuerza se ve primada un 0,8% mientras que con una circunscripción nacional elevaría este valor a casi un 2%. El sistema actual dispara la representación popular más de un 8%, sin duda alguna por la distribución provincial de los 49 escaños extras.

Viendo la gráfica de las terceras y cuartas fuerzas (Gráfico 7) vemos como la extrapolación del sistema actual, en la convocatoria de 2008, a 399 escaños arrojaría un porcentaje de escaños a Izquierda Unida y a UPyD del 1 y del 0,3% (de los escaños respectivamente frente al 3,77% y al 1,19% de los sufragios que obtuvieron. Si en esa misma cita hubiese operado la circunscripción única obtendrían el 4% y el 1,3% de los diputados. La propuesta eleva su representación de IU hasta el 5,8% (23 Escaños) y al 1,8% la de UPyD (7 escaños). Sumando estos 23 escaños de la izquierda a la izquierda del PSOE y los de este partido arrojaría la mayoría absoluta (201 escaños) lo que habría evitado los problemas de la geometría variable que vivimos en la novena legislatura.

25 de Junio de 2012

Gráfico 7. Porcentaje de votos y escaños de Equo, IU y UPyD en las elecciones de 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia

Si analizamos la cita electoral de 2011 UPyD e IU cosecharon el 4,7% y el 6,92% de los votos emitidos. Equo por su parte obtuvo el 0,89%. En escaños extrapolando el sistema actual hasta los 399 diputados se convierten cinco, trece y ningún representante, respectivamente. Haciendo funcionar la Ley D'Hont tal y como reparte en las elecciones europeas UPyD obtendría el 4,9% de los escaños, IU el 7,2% y Equo entraría en el congreso con el 0,9% de los diputados. Nuestra propuesta en este caso sacrifica el enorme grado de gobernabilidad que aporta la mayoría absolutísima que consiguió el Partido Popular el 20 de Noviembre de 2011 en pos de una mayor moderación en la dinámica legislativa al verse forzada esta fuerza a pactar con alguna otra. La primera posibilidad clara sería un pacto con UPyD ya que los 23 escaños asignados a la formación magenta, en sumatoria con los populares, significan 204 asientos, 4 más que la absoluta. Un pacto ideológicamente viable y

25 de Junio de 2012

aritméticamente operativo para garantizar la gobernabilidad de la nación. En esta misma cita Izquierda Unida obtendría 33 escaños y Equo 5.

El resto de fuerzas no se verían especialmente afectadas ya que como hemos visto anteriormente la composición del Congreso de los Diputados se mantiene similar en cuanto a los partidos parlamentarios procedentes de circunscripciones territoriales. La entrada de Equo responde a haber superado la barrera del 0,5% de votos a nivel nacional para entrar en el reparto de los 49 escaños de compensación que definimos páginas atrás.

Cuadro 11. Porcentaje de votos y escaños de los partidos nacionalistas en las elecciones de 2008 y 2011.

	PNV	CiU	ERC	BNG	CC	NA-BAI	Compromís	FAC	Amaiur
% de Votos 2008	1,19	3,03	1,16	0,83	0,68	0,24			
% de Escaños Propuesta 2008	1,3	3,0	1,3	1,0	0,5	0,3			
% de Escaños Única 2008	1,3	3,2	1,2	0,9	0,6				
% de Escaños Actual 2008	1,8	3,5	0,8	0,5	0,8	0,3			
% de Votos 2011	1,33	4,17	1,06	0,76	0,59	0,17	0,51	0,41	1,37
% de Escaños Propuesta 2011	1,3	4,8	1,0	0,8	0,8	0,3	0,5	0,3	1,3
% de Escaños Única 2011	1,4	4,4	1,1	0,8	0,6		0,5		1,4
% de Escaños Actual 2011	1,5	5	0,8	0,5	0,8	0,3	0,3	0,3	1,8

Fuente: Elaboración propia

La propuesta por norma general iguala o sobrerrepresenta ligeramente los porcentajes de voto obtenidos por los partidos nacionalistas con la excepción de CiU que es el partido que más primado por la ampliación del número de escaños asignados en el reparto de los 350 escaños territoriales, en especial

25 de Junio de 2012

en la circunscripción de Barcelona. Para esta coalición en el caso de las elecciones de 2008 la fórmula asigna una representación exacta (-0,03%) mientras que en las de 2011 se beneficia de una prima algo superior al 0,6% de los escaños por ser primera fuerza política en el conjunto de Cataluña. La circunscripción única le beneficiaría en 2008 con un 0,2% más mientras que le privaría de un 0,4% de los escaños frente a nuestra fórmula para la convocatoria de 2011. El sistema actual asigna un 0,5% de prima a esta formación en 2008 y un 0,8% en 2011.

El Partido Nacionalista Vasco deja de ser el partido tradicionalmente más beneficiado al obtener unos resultados más reales con la aplicación de la propuesta. En 2008 tanto la circunscripción única nacional como el cálculo aquí aplicado le asignan un 1,3% de los diputados (0,11% más) muy lejos de las seis décimas de sobrerrepresentación que le aporta el sistema actual. En 2011 las diferencias se acortan, obteniendo una prima inferior al 2% en todos los casos y una representación equitativa (-0,03%) en el caso de aplicar el sistema aquí descrito.

Esquerra Republicana de Cataluña, partido tradicionalmente infrarrepresentado obtiene una representación equitativa en las dos convocatorias analizadas. En 2008 recibe una prima del 0,14% mientras que en 2011 pierde un 0,06% respecto al número de votos recibido. Con el sistema actual en ambas citas obtiene el 0,8% de los escaños (un 0,25% de reducción media)

Coalición Canaria obtiene resultados desiguales, con infrarrepresentación en 2008 y sobrerrepresentación en 2011. La causa son variaciones escasas en el número de sufragios recibidos que suponen, en un espacio electoral tan competitivo como el canario, variaciones de un escaño arriba/abajo en el global de su asignación. Similar situación para Nafarroa Bai (Geroa Bai en 2011) si bien esta formación estaría constantemente primada por el número de escaños de Navarra y la fragmentación electoral de dicha circunscripción. Por su escaso número de sufragios recibidos en el caso de la circunscripción única nacional no entraría en el Congreso al no superar el 0,5% de barrera.

25 de Junio de 2012

Las nuevas fuerzas políticas que obtuvieron representación en 2011 se beneficiarían de la mayor equidad de nuestra propuesta frente al sistema actual. Así Compromís que obtuvo un 0,51% de los sufragios recibiría el 0,5% de los escaños al obtener su segundo parlamentario gracias a la circunscripción de restos. Amaiur perdería su prima al reducirse el número de escaños asignados a las circunscripciones de Álava y Guipúzcoa. Recibiría una representación equitativa con un 1,3% de los escaños que representarían un 1,37% de los sufragios. Foro entraría en el Congreso de la mano de la circunscripción de Asturias con un escaño. Al igual que Geroa Bai formación que si aplicásemos una circunscripción única nacional estaría fuera del hemiciclo al no obtener el 0,5% de los sufragios.

V.4 RIESGOS, BENEFICIOS Y OBSTACULOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

El beneficio primordial y claro de la reforma es que se garantiza la igualdad de voto de todos los españoles a través de dos vías: primero, ninguna provincia sufre desviaciones elevadas en su número de escaños, todas tienen lo que le corresponde en base al cálculo realizado en función de su población. Y segundo, al crearse una circunscripción nacional de restos todos los votos emitidos entran finalmente en el reparto, sin quedarse ninguno de ellos fuera del mismo. Esto supone dar una vuelta de tuerca al principio de igualdad de sufragio, dejando de entenderlo ex ante (Martínez Pujalte 2010: 36) como actualmente para garantizarlo a lo largo de todo el proceso de votación y conversión de esos votos a escaños. En consecuencia, nunca más encontraríamos la situación conocida que deriva en que "el sufragio de un soriano vale cinco veces más que el de un barcelonés o un madrileño" (Gómez, 2005: 249)

A esto se añade que gracias al sistema propuesto se consigue una estabilidad parlamentaria comparable a la del sistema actual. Cualquiera de los dos grandes partidos puede obtener la mayoría aliándose sólo con una fuerza política (UPyD o IU) o a lo sumo con dos (CiU y PNV) si la primera opción

25 de Junio de 2012

resultase inviable. Como he venido manteniendo a lo largo del trabajo este sistema supondría el fin de experimentos como la geometría variable que tantos quebraderos de cabeza provocó al ejecutivo de Zapatero durante la pasada legislatura.

Derivado de esto encontramos un efecto positivo clave: la enorme dificultad para obtener una mayoría absoluta. Si analizamos los datos vemos como para las elecciones de 2011 el Partido Popular, con menos votos que en 2008, obtuvo una incontestable mayoría absoluta de 186 escaños (sobre 350) lo que lleva a ocupar el 53,1% de los escaños del congreso con el 44,6% de los votos. Un efecto perverso que, sumado a la praxis de las mayorías absolutas en nuestro país, entendidas como un cheque en blanco con el que se puede hacer y deshacer al antojo, conduce a la percepción ciudadana de que el sistema electoral no es “justo”.

Cuadro 12. Porcentaje de votos y escaños en las mayorías absolutas de la historia de la democracia.

Elección	Partido	% Voto	% escaños
1982	PSOE	48,1	57,7 (202)
1986	PSOE	44,1	53,3 (186)
1989 ¹⁹	PSOE	39,6	50,1 (175)
2000	PP	44,5	52,3 (183)
2011	PP	44,6	53,3 (186)

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 12 se aprecia que todas las mayorías absolutas obtenidas en democracia son prefabricadas, con singular resalte en la de 1989 en la que el Partido Socialista recibió una prima superior al 10%. Esta situación procede de

¹⁹ Mayoría absoluta sobrevenida por la no asistencia a las sesiones parlamentarias de los cuatro diputados de Herri Batasuna

25 de Junio de 2012

la distribución territorial de escaños en provincias, lo que genera unos altos índices de votos no convertidos a escaños. Con el mecanismo de igualación de ámbito superior que proponemos para obtener la mayoría absoluta hace falta sumar al menos el 47,7% de los votos (sumatoria PSOE-IU 2008) frente a la media de obtención de mayorías absolutas en el sistema actual que se sitúa en el 44,2% de los sufragios. Esto se traduce en una traslación más realista de las mayorías sociales expresadas a través del voto a la composición del Congreso de los Diputados

Otro efecto positivo es la reducción de la fuerza de los partidos nacionalistas en el hemisferio. Reducción de fuerza política, que no parlamentaria puesto que de media obtienen una representación similar a la que obtendrían con el sistema actual (seis abajo en 2008 respecto al sistema actual extrapolado a 399 diputados y seis arriba en 2011). Al primarse las fuerzas políticas de ámbito nacional se evita el mercadeo de competencias a la hora de llegar a pactos clave con estas fuerzas como pueden ser los prepuestos en el caso de tener un gobierno en minoría parlamentaria o los conocidos Pactos del Majestic²⁰ y se consigue evitar que el Congreso se convierta en caja de resonancia de todos los tipos de nacionalismo del país y sus reivindicaciones locales las cuales tendrían que trasladarse a un senado reformado y verdaderamente eficiente para lo cual, necesariamente, habría que reformar la Carta Magna.

Además, con la propuesta se consigue una representación similar a la que se obtendría en una circunscripción única (la más equitativa en la conversión votos-escaños) sin los efectos negativos de esta, vinculados a la distancia entre elector y elegido y a la dificultad de representar los territorios. En nuestro caso se garantiza la presencia de al menos un diputado por provincia y además una representación realista de todos los votos.

No todo son beneficios, también hay riesgos. El primero pivota entorno a la complicación del sistema electoral. Un criterio básico en cualquier regulación de este tipo es que sea fácilmente entendible por todos los actores y aún más

²⁰ Ver Cañizares, M. (2009) y Díez, A. (2010)

25 de Junio de 2012

por los ciudadanos. Esto es clave de cara a que el sistema se legitime y se eviten manipulaciones en el mismo: cuanto más sencillo sea menos margen para la arbitrariedad hay. La propuesta es sencilla (doble reparto con voto único) pero sustancialmente más compleja que la situación actual de reparto único y voto único. Se gana en justicia sin llegar al extremo de complicación de otros sistemas electorales, como el alemán, en los que están presentes figuras como el voto múltiple. Ese aumento de la complicación del sistema puede provocar modificaciones en el comportamiento del votante abandonando los usos estratégicos que ahora practica y existiendo la posibilidad de que el nuevo sistema induzca una mayor fragmentación de los grupos en la cámara, generando dos grupos grandes (PP y PSOE, sobre los 130 escaños) y 2 grupos medianos (UPyD e IU), en la horquilla de los 55-60 escaños

También existen riesgos derivados de la no asunción de los resultados por parte de las fuerzas políticas que pierden representación, fundamentalmente de los partidos nacionalistas mayoritarios. Esto puede derivar en tensiones soberanistas al no sentirse lo suficientemente representados en comparación con el sistema actual a pesar de que, como hemos visto con el sistema aquí propuesto, pasan a recibir una representación realista lo que necesariamente supone la pérdida de la alta prima que tienen estas fuerzas, en especial el Partido Nacionalista Vasco. Dicha situación ha de subsanarse necesariamente en el marco del Senado, convirtiendo la cámara alta en una verdadera cámara territorial en la que estén representados de manera realista todos los territorios y sensibilidades que componen un estado compuesto como el español.

Aunque *a priori* el sistema deriva en más estable que el actual, sería necesario ampliar las simulaciones a todo el periodo democrático, en especial en aquellas elecciones más complejas como la de 1996 para estudiar los resultados situaciones de escasa diferencia entre los grandes partidos de ámbito nacional. Por razones de espacio y de dificultad del proceso necesario para obtener información necesaria para la simulación de todo el periodo democrático no ha sido viable realizarla en el estudio. Para aplicar la reforma sin riesgos sería necesario aplicar estas simulaciones.

25 de Junio de 2012

Al reducirse la sobre-representación de 6 provincias (Zamora, Palencia, Ávila, Segovia y Teruel) de tres a un escaño (Soria pasa de dos a uno también) cabe considerar la previsible existencia de problemas de legitimación del resultado y de representación en dichos territorios al operar el sistema en estas provincias de modo mayoritario. La solución a este problema habría que buscarla en la territorialización a posteriori de los diputados obtenidos por las fuerzas políticas en la circunscripción nacional de restos atribuyendo estos escaños a aquellas provincias en las que la fuerza política obtenga un mayor número de votos no representados

Entre los muchos obstáculos que podemos encontrar para su implementación destaca la ya conocida y descrita ley de la Inercia. Como afirman Vallés y Bosch (1997: 202) "los casos de alteración sustantiva de un sistema electoral sólo suelen darse en el contexto de una crisis política general [...]. La inercia de un sistema establecido es potente si satisface mínimamente las funciones de representatividad, gobernabilidad y legitimidad". En nuestro país no se ha producido a lo largo de la historia de la democracia un modelo de crisis política general si bien, con la situación actual de crisis económica, no es descartable que a medio plazo se vaya a un escenario de este tipo en tanto en cuanto los rendimientos que puede obtener el Partido Popular de su mayoría del 20-N pueden ser muy negativos (al igual que los que ha obtenido el PSOE en la novena legislatura), amplificadas si cabe al ser esta formación política la que controla la práctica totalidad de instituciones del país.

Otro elemento que se puede tornar negativo es la coalición de intereses de las fuerzas nacionalistas y de los dos partidos mayoritarios, los más afectados por la pérdida de representación (que no es otra cosa que la igualación de su número de escaños al número de votos efectivamente conseguido) con el fin de evitar la implantación de una reforma de este tipo. El propio Partido Socialista, no especialmente beneficiado por esta ley, no efectuó cambios sustanciales respecto al Real Decreto Ley de Normas Electorales cuando tuvo la mayoría absoluta para hacerlo. Y de hecho la ley que aprobó en 1985 no ha sufrido cambios sustanciales hasta la fecha.

25 de Junio de 2012

El último obstáculo detectado es la dificultad para reformar el Senado y convertirlo en una cámara de representación autonómica.

El consenso necesario para realizar la reforma constitucional parece difícil de articular en la situación actual. Así mismo, a pesar de ser teóricamente constitucional como hemos visto, cabe la posibilidad de que un recurso de inconstitucionalidad tenga un resultado negativo en función de la composición de este Tribunal ya que en ese caso tendría que posicionarse en relación con la circunscripción nacional de restos, elemento clave en la igualdad que consigue este sistema y sin el cual la mayor parte de los efectos beneficiosos se ven difuminados.

Así mismo, cabe destacar que para la aprobación de la presente propuesta sería deseable la obtención de unos niveles de apoyo similares a los obtenidos en la votación de la LOREG en 1985: trescientos cuarenta y dos votos a favor y ocho votos²¹ en contra (PCE, CDS, ERC y Euskadiko Esquerra), algo altamente improbable y dificultoso en un Congreso de los Diputados mucho más atomizado que el compuesto a partir de los resultados de las elecciones de Octubre de 1982

²¹ Ver http://elpais.com/diario/1985/04/19/espana/482709612_850215.html

25 de Junio de 2012

Cuadro 13: Resumen de riesgos, beneficios y obstáculos a la implementación de la reforma

Riesgos	Beneficios	Obstáculos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Complicación del sistema 2. Dificultad de prever las modificaciones en el comportamiento estratégico de los electores 3. Posibles tensiones soberanistas al perder los partidos nacionalistas el papel central en las negociaciones políticas. Necesidad de reformar el Senado como contraprestación a la modificación del Congreso 4. Problemas de representación y legitimidad en las circunscripciones uninominales 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Igualdad de voto: Los distritos se ligan verdaderamente a la población y todos los votos son contabilizados gracias a la circunscripción de restos 6. Obtención de una estabilidad del sistema similar a la actual 7. Reducción de la fuerza política de los partidos nacionalistas al obtener una prima de votos las fuerzas de ámbito nacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de Inercia de los sistemas electorales 2. Posible coalición de intereses contrarios a la modificación de la LOREG compuesta por los dos grandes partidos y las fuerzas nacionalistas 3. Dificultad de alcanzar un consenso similar al alcanzado con la LOREG (342 a favor, 8 en contra)

Fuente: Elaboración propia

VI. CONCLUSIONES

Finalizado este recorrido por el sistema electoral español, las propuestas de reforma planteadas por parte de los actores políticos y sociales y explicada en detalle la propuesta que este trabajo expone se obtienen una serie de conclusiones que pueden ser útiles de cara a arrojar luz sobre el sistema electoral español, nuestro objeto de estudio:

A.1. El sistema electoral español nace fuertemente condicionado por la presión de elementos de la dictadura (Sánchez Navarro, 1998:66-67), si bien es cierto que el sistema es bendecido por la UCD, el PSOE y el Partido Comunista en la creencia de que este iba a operar en beneficio propio, en especial de los primeros que diseñaron un sistema electoral a medida, que permitiese obtener mayoría con solo un 36-37% de los votos (Alzaga, 1989: 127)

A.2. La forma de operar del sistema electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados genera efectos mecánicos que, a grandes líneas, se resumen en "la sobrerrepresentación de los dos primeros partidos -del primero en mayor medida-, a costa de los mas pequeños (Excepto de los que tengan apoyos electorales concentrados territorialmente)." (Montero, 1998: 41). Esto penaliza especialmente a las terceras y cuartas fuerzas y, en general, a todas aquellas que concurren por la totalidad del territorio.

A.3. La circunscripción provincial genera sesgos mayoritarios en el sistema al demostrarse la Ley D'Hont no operativa en los distritos de escaso tamaño, preponderantes en nuestro sistema electoral. De hecho, "nuestro sistema electoral es el peor o el más desproporcional de los supuestamente proporcionales, hasta el punto que aunque formalmente se llama proporcional, actúa como mayoritario en más de la mitad de las circunscripciones españolas" (Sánchez Navarro, 1998: 80)

25 de Junio de 2012

A.4. Esta conjunción de elementos lleva a los españoles a practicar de manera activa y recurrente el voto estratégico (Montero, 1998) por el cual muchos votantes eligen a una fuerza política (fundamentalmente el PSOE, ya que la derecha concurre en una candidatura única a las elecciones desde 1989) que no es la primera en su lista de preferencias pero que objetivamente tiene más posibilidades de alcanzar el gobierno que el partido político que es su primera preferencia. Este efecto psicológico (Lago, 2000) conduce inexorablemente a una situación de profecía auto cumplida ya que a menos votos obtenga la tercera fuerza menos probabilidad de conseguir un escaño tiene, en especial en las circunscripciones de tamaño medio, habida cuenta de la imposibilidad de conseguirlo en las de pequeño tamaño.

B.1. La situación actual genera unos altos índices de insatisfacción ²² tanto en los actores políticos perjudicados como en la ciudadanía general que no entiende como es posible que el voto de un soriano valga seis veces más que el de un coruñés. El conculcamiento del principio de igualdad de sufragio (Martinez-Pujalte, 2010: 35) supone una rémora para el sistema que hay que corregir junto con el principio de proporcionalidad en la representación político-partidista

B.2. Las diferentes propuestas realizadas por los actores político-institucionales para corregir este problema basculan en función de la concepción de modelo de estado por el que apuestan cada formación. Mientras que Izquierda Unida apuesta por un sistema similar al aquí propuesto UPyD es más partidario de un sistema mixto basado en una circunscripción única nacional acompañado de 150 escaños repartidos por circunscripciones autonómicas. Esta distribución "puede producir el mismo efecto de distanciamiento entre los electores y sus representantes que se ha comentado con respecto a la circunscripción

²² Para profundizar sobre el problema de la insatisfacción, leer ZoomPolítico: ¿Por qué reformar el sistema electoral?. En el Laboratorio de Ideas de la Fundación Alternativas:

http://www.falternativas.org%2Fcontent%2Fdownload%2F18536%2F504744%2Fversion%2F3%2Ffile%2FzoomPol08.pdf&ei=DjXPT4mLPM-YhQeP0-CDDA&usg=AFQjCNGIOdyC1IKtSB_YRMg0nZuslJyPtQ

25 de Junio de 2012

única, pues la elevada dimensión geográfica y poblacional de una parte de las comunidades autónomas provocaría que algunas de ellas tuviesen un número de escaños muy alto” (Martinez-Pujalte, 2010:80)

B.3. La propuesta aquí expuesta supone una mejora objetiva en lo relativo a la representación territorial y a la falta de correlación entre el voto recibido y la representación político-partidista presente en el hemisferio. La nueva manera de calcular la cuota de reparto permite que cada provincia tenga la representación que le corresponde en términos poblacionales. Este elemento, junto con el mecanismo de igualación de ámbito superior propuesto conduce a que cada fuerza política tenga una representación acorde a la que emana de las urnas.

B.4. De manera consciente esta propuesta introduce un elemento de corrección, primando a los partidos de ámbito nacional frente a los partidos con base territorial. Este mecanismo evita que la polarización del espectro político lamine las dinámicas del parlamentarismo al ser altamente complejo que una única fuerza política obtenga mayoría absoluta sin tener una mayoría cercana al 50% de los sufragios. En cambio se mejora la estabilidad de las alianzas de gubernamentales al no ser necesario el concurso de más de dos fuerzas políticas para obtener una mayoría suficiente con la que impulsar la acción de gobierno.

B.5. Existirían dificultades objetivas para implantar dicha modificación de no ocurrir un escenario de crisis política grave o de emergencia, con más fuerza que actualmente, de nuevos partidos (Chueca y Gavara de Cara, 2011:90). Esto es debido al principio basado en que ningún gobernante va a cambiar una ley electoral que le ha permitido llegar al gobierno, una ley de inercia que lleva operando en nuestro país desde el inicio del proceso democrático.

B.6. En el caso de querer compensar a las fuerzas nacionalistas por la relativa pérdida de influencia que padecerían con la propuesta aquí desarrollada se hace necesaria la reforma del Senado, pendiente desde

25 de Junio de 2012

2004²³ para la que habría que orquestar un consenso igual o superior al que necesitaría el legislador para modificar la ley en el sentido expuesto.

Por todo lo expuesto concluyo que, a pesar de las dificultades objetivas que pueden surgir en el momento de su implementación, el cambio en el sistema electoral español para las Elecciones al Congreso de los Diputados es necesario, oportuno y viable puesto que la propuesta aquí expuesta no exige más allá de pequeños cambios en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

²³ Ver http://elpais.com/diario/2004/04/16/espana/1082066401_850215.html

25 de Junio de 2012

VII. BIBLIOGRAFÍA

- *Anteproyecto de Ley de la Constitución Española*. Boletín Oficial de las Cortes Generales número 44 de 5/1/1978, páginas 669 a 698. Madrid, España.
- Alzaga, Óscar. 1989. "I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive, ed. Giancarlo Rolla. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie
- Baviano, J.M., Álvarez, S. y García, S. (1977) Encuesta entre partidos políticos Aceptación generalizada, pero con importantes reservas. El País [Internet] 24 de Marzo. Disponible en: < http://elpais.com/diario/1977/03/24/espana/228006002_850215.html > [Acceso el 30-05-2012]
- Cañizares, M. (2009) «El pacto del Majestic es lo mejor que se ha hecho nunca en el avance del autogobierno» ABC. 29 de Enero. Páginas 42 y 43. Disponible en: < <http://www.ciu.cat/media/31949.pdf>> [Acceso el 05-03-2012]
- Chueca, R. y Gavara de Cara, J.C. 2011. *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid
- Consejo de Estado. (2009) Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. Disponible en: < <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> > [Acceso el 06-05-2012]
- *Constitución Española*. BOE número 311 de 29/12/1978, páginas 29.313 a 29.424. Madrid, España.

25 de Junio de 2012

- DemocraciaRealYa. (2011) Propuestas. Disponible en: < <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/> > [Acceso el 05-03-2012]
- Díez, A. (1985) Todos los grupos parlamentarios, de acuerdo en los principios la nueva ley. El País [Internet] 23 de Marzo. Disponible en: < http://elpais.com/diario/1985/03/23/espana/480380408_850215.html > [Acceso el 22-05-2012]
- Díez, A. (2010) PSOE y PNV cierran un acuerdo para salvar los Presupuestos. El País [Internet] 22 de Septiembre. Disponible en: < http://elpais.com/elpais/2010/09/22/actualidad/1285143434_850215.html > [Acceso el 22-03-2012]
- EL PAÍS. (1976) La oposición democrática no rechaza tajantemente la fórmula electoral adoptada. 19 de Noviembre. Disponible en: < http://elpais.com/diario/1976/11/19/ultima/217206001_850215.html > [Acceso el 30-05-2012]
- EL PAÍS. (1977) "Una fuerza conservadora obtendría mayoría en las Cortes sin contar con la mayoría de los votos" El profesor Nohlen critica el sistema electoral español. 19 de Abril. Disponible en: < http://elpais.com/diario/1977/04/19/espana/230248811_850215.html > [Acceso el 30-05-2012]
- Esteban, C. (2011) Elecciones 20N: Así quedaría el Parlamento si todos los votos valieran lo mismo La Información [Internet] 21 de Noviembre. Disponible en: < http://noticias.lainformacion.com/politica/elecciones-locales/elecciones-20n-asi-quedaria-el-parlamento-si-todos-los-votos-valieran-lo-mismo_6mFCIXJKXTTa2JZve5QLo1/ > [Acceso el 05-03-2012]
- Gallagher, M. (1991) *Proportionality, disproportionality and electoral systems*, Electoral Studies, vol. 10, núm. 1, págs. 33-51.

25 de Junio de 2012

- Izquierda Unida (2007) Adelanto del Programa Electoral para las Elecciones Generales de Marzo de 2008. Disponible en: < <http://www.izquierda-unida.es/node/2578> > [Acceso el 05-04-2012]
- Lago, I. (1998) La proporcionalidad electoral en España: los sistemas electorales del Congreso de los Diputados, autonómicos y para el Parlamento Europeo, Tesis de Licenciatura presentada en la Universidad de Santiago de Compostela
- Lago, I. y Lago, S. (2000) "El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánicos y psicológicos" en Revista de Estudios Políticos número 107. Páginas 225-250
- *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, de Régimen Electoral General.* BOE número 147 de 20/6/1985, páginas 19.110 a 19.134. Madrid, España.
- Lijphart, A. 1986 "Degrees of proportionality of proportional representation formulas" pp. 170-179 en *Electoral Laws and their political consequences*, Lijphart, A. y Grofman B. Agathon Press: Nueva York
- Martínez-Pujalte, A.L. 2010. *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma.* Dykinson: Madrid
- Montero, J.R. 1998 " Sobre el sistema electoral español: Rendimientos Políticos y Criterios de Reforma" en *El Sistema Electoral a debate: Veinte Años de rendimientos del sistema Electoral Español (1977-1997)*, Montabés, J. (Editor). CIS: Madrid
- Montero, J.R. 1998 ^b: *Stabilising the democratic order: Electoral behaviour in Spain* en *West European Politics*, 21:4, 53-79

25 de Junio de 2012

- Montero, J.R. 1994, 'Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1976-1993)' en *Comportamiento político y electoral*, Pilar del Castillo (editor) CIS: Madrid
- Montero, J.R. y Vallès J.M. 1992 " *El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?*" en Claves de Razón Práctica, número 22. pp 2-11
- Ocaña, F. y Oñate, P. 2006 "Las arenas electorales en España y la normalidad de la convocatoria de Marzo de 2004" en *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Molins, J. y Oñate, P. (Editores). CIS: Madrid
- Ortega, P. (2011) Los estragos de la ley electoral El Mundo [Internet] 21 de Noviembre. Disponible en: <
<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/21/espana/1321866045.html>> [Acceso el 05-03-2012]
- Penadés, A. (1999). "El sistema electoral español (1977-1996)". En *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, ed. Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero. Madrid: Editorial Tecnos.
- *Proposición 122/000085 de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General presentada por el Grupo Parlamentario Mixto*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, IX Legislatura, número 99-1 (Serie B) de 25/4/2008, páginas 1 a 3. Madrid, España.
- *Proposición 122/000254 de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Enmiendas 7, 8 y 9*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, IX Legislatura, número 282-6 (Serie B) de 14/12/2010, páginas 4 a 20. Madrid, España.

25 de Junio de 2012

- *Real Decreto Ley 20/1977, de 8 de Marzo, de Normas Electorales*. BOE número 70 de 23/3/1977, páginas 6.584 a 6.600. Madrid, España.
- Sánchez Agesta, L. 1979. *Constitución Española, Edición Comentada*. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid
- Sánchez Navarro, Ángel J. 1998. *Constitución, Igualdad y Proporcionalidad Electoral*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid
- Sérvulo, J. (2011) El PP pretende dividir Madrid en 43 circunscripciones. El País [Internet] 29 de Noviembre. Disponible en: < http://elpais.com/elpais/2011/11/29/actualidad/1322558221_850215.html > [Acceso el 22-02-2012]
- UPyD. (2009) Resoluciones políticas del Primer Congreso. PARTE II: LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, DE LA LEY ELECTORAL Y DE LAS INSTITUCIONES. Disponible en: < http://www.upyd.es/contenidos/secciones/368/Reforma_de_la_Constitucion_de_la_Ley_Electoral_y_de_las_Instituciones > [Acceso el 06-04-2012]
- Urdániz, J. 2006. *Fórmulas Electorales y representación proporcional*. Universidad Pública de Navarra: Pamplona
- Vallès, J. M. 1990 "El Estatuto de Autonomía como norma jurídica" en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Volumen III*, AA.VV. Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya: Barcelona
- Vallès, J. M. 1998 " El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones" en *El Sistema Electoral a debate: Veinte Años de rendimientos del sistema Electoral Español (1977-1997)*, Montabés, J. (Editor). CIS: Madrid

25 de Junio de 2012

- Vallès, J. M. y Bosch, A. 1997. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Ariel: Barcelona

25 de Junio de 2012

VIII. ANEXOS

Todos los cálculos y gráficos recogidos en los siguientes anexos son de elaboración propia a partir de los datos facilitados por el INE, salvo indicación en caso contrario

25 de Junio de 2012

Anexo 1: Propuesta de distribución de escaños por provincias para las elecciones de 2011

Provincia	Población	% total	Reparto actual		Reparto desde 350		Escaños Corregido	
			Escaños	%	Escaños por formula	% propuesto		
Madrid	6.458.684	13,74%	35	10,00	48,07	14	48	^ + 13
Barcelona	5.511.147	11,72%	31	8,90	41,02	12	41	^ + 10
Valencia	2.581.147	5,49%	16	4,60	19,21	5,7	19	^ + 3
Alicante	1.926.285	4,10%	12	3,40	14,34	4,2	14	^ + 2
Sevilla	1.917.097	4,08%	12	3,40	14,27	4,2	14	^ + 2
Málaga	1.624.145	3,42%	10	2,90	12,09	3,4	12	^ + 2
Murcia	1.461.979	3,11%	10	2,90	10,88	3,1	11	^ + 2
Cádiz	1.236.739	2,63%	9	2,50	9,21	2,5	9	=
Vizcaya	1.153.724	2,45%	8	2,30	8,59	2,5	9	^ + 1
La Coruña	1.146.458	2,44%	8	2,30	8,53	2,5	9	^ + 1
Islas Baleares	1.106.049	2,35%	8	2,30	8,23	2,2	8	=
Las Palmas	1.090.605	2,32%	8	2,30	8,12	2,2	8	=
Asturias	1.084.341	2,31%	8	2,30	8,07	2,2	8	=
Santa Cruz de Tenerife	1.027.914	2,19%	7	2,00	7,65	2,2	8	^ + 1
Zaragoza	973.252	2,07%	7	2,00	7,24	2	7	=
Pontevedra	962.472	2,05%	7	2,00	7,16	2	7	=
Granada	918.072	2,00%	7	2,00	6,83	2	7	=
Tarragona	808.420	1,72%	6	1,70	6,02	1,7	6	=
Córdoba	805.108	1,71%	6	1,70	5,99	1,7	6	=

Trabajo Final del Máster en Gobierno y Administración Pública

25 de Junio de 2012

Gerona	753.046	1,60%	6	1,70	5,61	1,7	6	=
Guipúzcoa	707.263	1,50%	6	1,70	5,26	1,4	5	v
Toledo	697.959	1,48%	6	1,70	5,20	1,4	5	v
Almería	695.560	1,48%	6	1,70	5,18	1,4	5	v
Badajoz	692.137	1,47%	6	1,70	5,15	1,4	5	v
Jaén	670.761	1,43%	6	1,70	4,99	1,4	5	v
Navarra	636.924	1,35%	5	1,40	4,74	1,4	5	v
Castellón	604.274	1,29%	5	1,40	4,50	1,4	4	v
Cantabria	592.250	1,26%	5	1,40	4,41	1,4	4	v
Valladolid	533.640	1,13%	5	1,40	3,97	1,15	4	v
Huelva	518.081	1,10%	5	1,40	3,86	1,15	4	v
Ciudad Real	515.529	1,10%	5	1,40	3,84	1,15	4	v
León	499.284	1,11%	5	1,40	3,72	1,15	4	v
Lérida	439.768	0,94%	4	1,10	3,27	0,85	3	v
Cáceres	415.083	0,88%	4	1,10	3,09	0,85	3	v
Albacete	401.682	0,85%	4	1,10	2,99	0,85	3	v
Burgos	374.826	0,80%	4	1,10	2,79	0,85	3	v
Salamanca	353.619	0,75%	4	1,10	2,63	0,85	3	v
Lugo	353.504	0,75%	4	1,10	2,63	0,85	3	v
Orense	335.219	0,71%	4	1,10	2,50	0,85	3	v
La Rioja	322.415	0,69%	4	1,10	2,40	0,57	2	v
Álava	317.352	0,67%	4	1,10	2,36	0,57	2	v
Guadalajara	251.563	0,55%	3	0,90	1,87	0,57	2	v
Huesca	228.566	0,49%	3	0,90	1,70	0,57	2	v
Cuenca	217.716	0,46%	3	0,90	1,62	0,57	2	v
Zamora	194.214	0,41%	3	0,90	1,45	0,57	1	v
Palencia	172.510	0,37%	3	0,90	1,28	0,57	1	v





























Trabajo Final del Máster en Gobierno y Administración Pública

25 de Junio de 2012

Ávila	171.896	0,37%	3	0,90	1,28	0,57	1	v
Segovia	164.268	0,35%	3	0,90	1,22	0,57	1	v
Teruel	145.277	0,31%	3	0,90	1,08	0,57	1	v
Soria	95.258	0,20%	2	0,60	0,71	0,57	1	v
Ceuta	80.579	0,17%	1	0,35	0,60	0,57	1	=
Melilla	76.034	0,16%	1	0,35	0,57	0,57	1	=
Población de hecho	47.021.695		350		350	103,16	350	

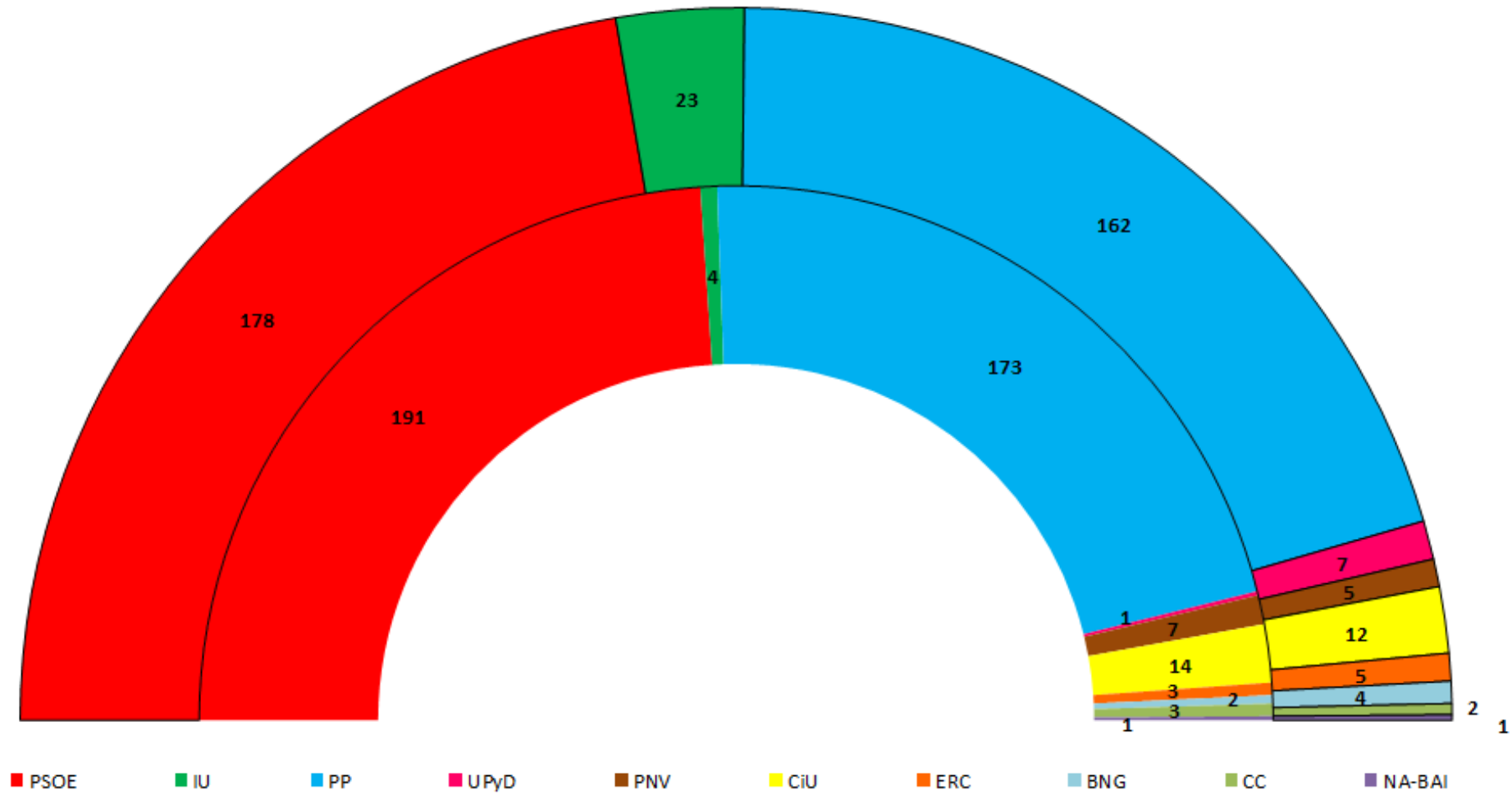
25 de Junio de 2012

Anexo 2. Cálculo de restos de las diferentes formaciones políticas en las elecciones de 2008 y 2011

Votos														
2008	10.169.973	11.064.524	963.040	303.246	774.317	296.473	209.042	164.255	62.073	303.535				
2011	10.830.693	6.973.880	1.680.810	323.517	1.014.263	256.393	183.279	143.550	42.411	1.140.242	125.150	99.173	333.628	215.776
Votos Restos														
2008	322.205	449.398	707.254	47.460	6.958	40.687	81.149	36.362	-1.874	239.588				
2011	-324.337	194.580	879.620	76.997	-156.707	9.873	60.019	-41.340	-19.219	770.462	63.520	37.543	25.478	215.776

25 de Junio de 2012

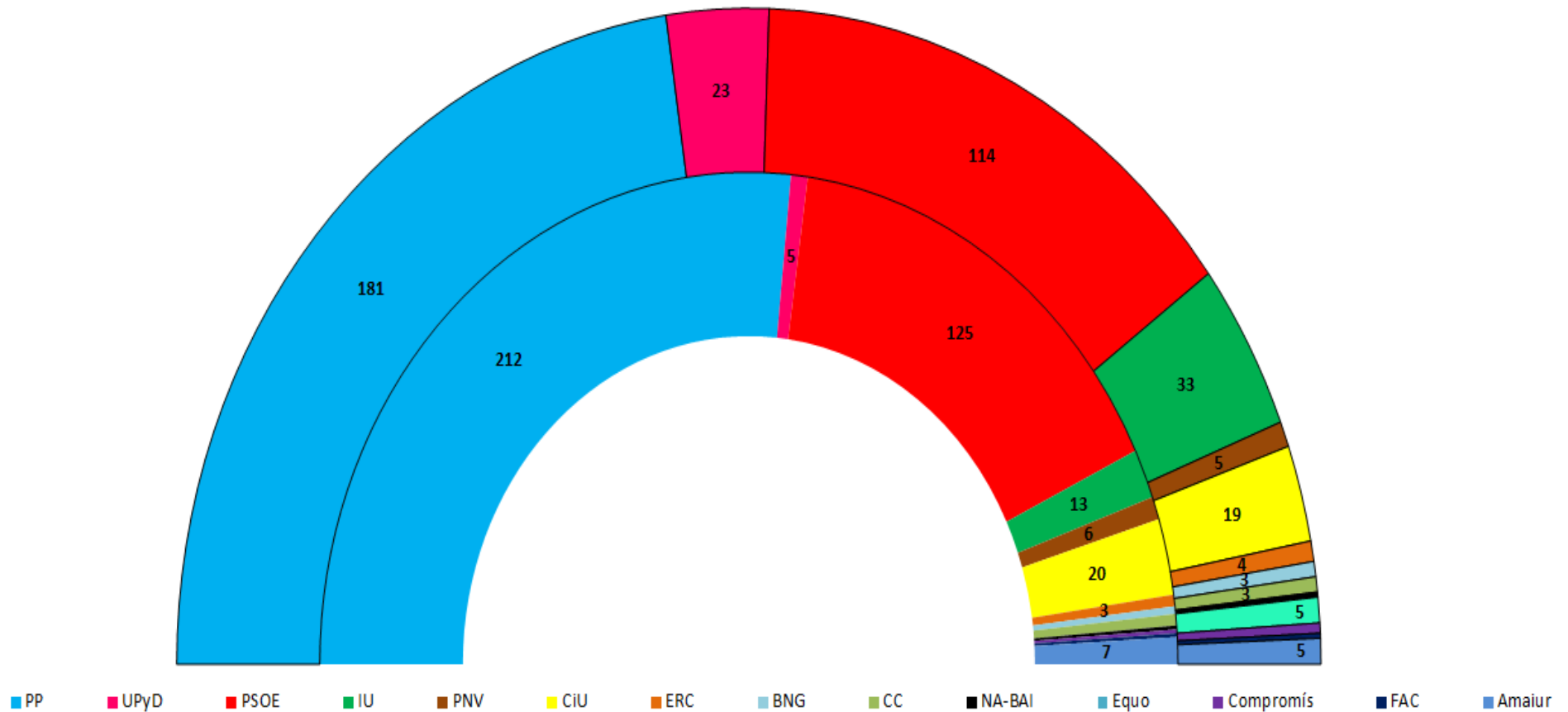
Anexo 3: Comparativa de resultados 2008



Arco exterior: Resultado aplicando el sistema propuesto | *Mayoría Abs. 200 Escaños* | **Arco interior:** Resultado extrapolando el sistema actual a 399 escaños

25 de Junio de 2012

Anexo 4: Comparativa de resultados 2011



Arco exterior: Resultado aplicando el sistema propuesto | *Mayoría Abs. 200 Escaños* | **Arco interior:** Resultado extrapolando el sistema actual a 399 escaños

25 de Junio de 2012

Anexo 5: Explicación de la propuesta de cálculo usado para obtener los resultados electorales de 2011

Paso 1: Obtención de la cuota de reparto

Se dividen la totalidad de escaños territorializados entre la totalidad de la población de hecho de España a fecha de la convocatoria electoral.

$$\frac{47.021.695}{350} = 134.348$$

Paso 2: Asignación de escaños a las circunscripciones

Dividiendo la población de hecho de cada provincia por la cuota de reparto obtenida en el paso uno se obtiene el número de escaños correspondiente a cada circunscripción redondeando a partir de 0.50 al entero mayor y hasta 0,49 al entero menor (ver tabla en el Anexo 1)

Paso 3: Atribución de los escaños territorializados a las fuerzas políticas

La noche electoral se asignan los 350 escaños territoriales siguiendo los criterios clásicos de aplicación de la Fórmula D'Hont

Paso 4: Determinación del coste medio por escaño a aplicar en la circunscripción de restos

Obtenidos los resultados electorales de los 350 escaños territoriales se pasa a iniciar el reparto de los 49 escaños de la circunscripción de restos. Para ello, como paso previo, resulta necesario conocer el valor medio de un escaño en la cita electoral. Para ello se divide el total de votos válidos emitidos en todo el estado entre 399 escaños.

$$\frac{24.590.360}{399} = 61.630$$

25 de Junio de 2012

Paso 5: Acceso a la atribución de escaños en la circunscripción nacional de restos

Obtenido el coste medio por escaño se divide el total de votos obtenidos en todo el estado por cada fuerza política concurrente a las elecciones entre el coste medio por escaño calculado en el paso anterior, ordenándose dichos cálculos en una tabla.

PP	PSOE	IU-ICV-Entesa	PNV	CiU	ERC	BNG	CC	Geroa-Bai	UPyD	Compromís	FAC	Amaiur	Equo
-324.337	194.580	879.620	76.997	-156.707	9.873	60.019	-41.340	-19.219	770.462	63.520	37.543	25.478	215.776

Aquellas fuerzas que obtengan un resultado negativo en dicha división no entrarían en el reparto de la circunscripción nacional de restos al encontrarse sobre representadas en el reparto territorial. Así mismo, aquellas fuerzas que superen el 0,5% de los sufragios repartidos en todo el territorio nacional y que no hayan obtenido representación en la asignación territorial de escaños entrarían directamente al reparto.

Paso 6: Atribución de los escaños de la circunscripción de restos a las fuerzas políticas

Se asignan los 49 escaños siguiendo los criterios clásicos de aplicación de la Fórmula D'Hont. La territorialización de los mismos se realiza asignándolos seguidamente del último diputado electo a los miembros de las listas de aquellos distritos en los que la formación política tenga un mayor número de votos no convertidos a escaños