

Sistema Electoral al Congreso de los Diputados

# ***AJUSTES PARA LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS***

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

3ª Edición



FUNDIDOR CON CAÑONES TOMADOS AL ENEMIGO EN LA GUERRA DE AFRICA

FUNDIDOR CON CAÑONES TOMADOS AL ENEMIGO EN LA GUERRA DE AFRICA

---

Sistema Electoral al Congreso de los Diputados

---

# *AJUSTES PARA LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS*

---

*Prof. Dr. Manuel Sánchez de Diego  
Fernández de la Riva*

*Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense de Madrid*

3ª Edición

Julio 2011

*Puede dirigir sus observaciones u opiniones a*

*[manuels@ccinf.ucm.es](mailto:manuels@ccinf.ucm.es)*

*Por favor, en el asunto escriba: Libro ajustes*

*o participar en el blog*

*<http://sanchezdediego.blogspot.com/>*

ISBN 978-84-92943-98-2

© Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva -2011

*A los miembros del Aula Política  
del CEU San Pablo de Madrid, porque  
gracias a ellos se gestó y pulió este  
libro.*



## Presentación

---

*Por José Manuel Otero Novas  
Director del Aula Política*

*El Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU-San Pablo, integrada por decenas de prestigiosos profesionales de distintos ámbitos, dedicó cuatro cursos académicos al análisis, interno y con colaboraciones externas, de la deriva confederal que nos parece que sigue el Estado español desde hace bastante tiempo, algo que juzgamos muy inconveniente para todos los españoles, también para los vecinos de las Comunidades que más pugnan por la “centrifugación”; y, dado el punto al que hemos llegado, concluimos que la única solución pacífica y democrática es la reforma constitucional para que el pueblo español, titular de la soberanía nacional, defina con claridad un Poder Central del Estado con las dimensiones necesarias para cumplir su función de tal, sin estar sometido a las presiones desintegradoras del juego político y con diversos reajustes considerados imprescindibles.*

*En estos análisis también barajamos la conveniencia de una reforma de la normativa electoral. Porque nosotros, como la generalidad de los ciudadanos, detectamos que unos pocos partidos periféricos, con votaciones respetables pero de escasa significación en el conjunto, hace bastantes años que, cada investidura de Presidente del Gobierno, cada Ley de Presupuestos*

*anual y en otras diversas coyunturas políticas, a cambio de ofertar sus votos al Gobierno, obtienen transferencias de competencias estatales o partidas de dinero suplementarias a favor de sus Comunidades; algo que parece indudable que la gran mayoría del pueblo hispano rechaza, pero que se le impone por las reglas del juego, generando esa tendencia disgregadora de la nación en la que estamos inmersos. Ello no obstante, aprobamos y publicamos nuestra propuesta de reforma constitucional dejando para más adelante, para ser objeto de estudio separado, el asunto de la legislación electoral.*

*Con el tema electoral hemos trabajado durante el último año y medio. Y comprobamos el acierto de la proposición. Porque, como detalladamente nos demostró el Profesor Sánchez de Diego cuyas páginas me honro en presentar, siendo verdad que las minorías nacionalistas tienen una “sobreinfluencia” en la política española, no cabe decir que estén “sobrerrepresentados” en el Parlamento. Y en todo caso es preciso contemplar otros fines y objetivos de los sistemas electorales, lo que convierte en muy complejo el asunto, pues nuestro sistema electoral vigente, que ha contribuido a un cierto caudillismo en los Partidos (alguien entre nosotros lo califica de “cupulocracia”), también ha favorecido la estabilidad de los Gobiernos.*

*El Profesor Sánchez de Diego nos cuenta que entre nosotros se decantaron tres propuestas distintas acerca de la normativa electoral, propuestas que en principio parecían irreductibles pero que, merced al diálogo de*

*todos y con todos y a la altura intelectual de sus respectivos Ponentes, generaron importantes puntos de acercamiento y, me parece a mí, de enriquecimiento de las ideas iniciales. Una de ellas fue defendida por el Profesor Sánchez de Diego, con su brillantez, sosiego y profundidad habituales, y a ella se refiere en las páginas que siguen.*

*El Aula pretendía llegar al final con una fórmula consensuada de reforma electoral; no alcanzamos el acuerdo general necesario para proponer una común; pero consideramos que es muy útil, cara a ese momento no muy lejano en que España tendrá que acometer las grandes reformas que hoy se van sintiendo como necesarias, que se cuente, en nuestros archivos de papel e informáticos, en las publicaciones que difundan nuestras conclusiones con la firma “Gracián”, o en otras diversas publicaciones –una de las cuales la tiene el lector ahora en sus manos-, con el estudio que nosotros hemos hecho de objetivos, fines, principios, fórmulas alternativas, inconvenientes de esquemas puros, ventajas de modulaciones y matizaciones...; lo cual permitirá a quienes hayan –o hayamos- de acometer las reformas, evitar la improvisación y contar con una base sobre la que ya se puedan tomar decisiones.*

*El trabajo que sigue es de su autor, no del Aula. Pero el Aula se siente orgullosa de que el Profesor Sánchez de Diego lo haya contrastado y mejorado en sus reuniones con todos nosotros.*



## **Prólogo**

---

No quisiera crear expectativas vanas con esta obra. No se trata de un estudio en profundidad del sistema electoral, ni si quiera de una recopilación de las diferentes propuestas para reformar el régimen electoral español. Simplemente es un trabajo que ofrece unas posibles modificaciones, admisibles dentro del marco constitucional, lo que quiere decir que no precisan una reforma constitucional y que, sin embargo, pueden solucionar algunos de los problemas del actual sistema electoral en la elección de los diputados. De ahí el título de “ajustes”. Quizás ello sirva para justificar la ausencia de una exhaustiva bibliografía o de notas a pie de página de la doctrina que ha estudiado este tema con mayor fortuna y calado.

En algún momento me he llegado a referir a la reforma que propongo como unos “parches” del sistema electoral. Ésta es quizás la crítica que me atrevo a hacer a la propuesta que aquí presento. Aunque, como toda idea es susceptible de crítica y escarnio, su mayor virtud la encontramos en que es perfectamente asumible por los partidos políticos en la actualidad, no precisa una reforma constitucional y aporta soluciones que permitirían evolucionar hacia un sistema político más representativo y justo, sin menoscabo de la gobernabilidad, ni de la integración de todas las partes de España en el Congreso de los Diputados.

Este libro nace con motivo del trabajo desarrollado en el Aula Política del Instituto de Estudios de la

Democracia de la Universidad CEU San Pablo. Cuando me incorporé a ese foro, la reforma constitucional vertebraba los debates que dieron lugar a varios artículos de opinión difundidos, la mayoría de ellos por el diario ABC con el seudónimo de Gracián y recopilados en un libro<sup>1</sup>. En el marco de esos encuentros surgió la problemática electoral como causa de la crisis de la calidad democrática de España. Algo que parecía bastante claro pero que con el estudio resultó claramente gris. He de reconocer que la capacidad para equivocarse es algo de la que ya me advertieron mis maestros –en particular el profesor González Ballesteros- y éste es un caso que lo confirma. El sistema electoral es uno de los factores que mejorándolo puede aumentar la calidad democrática de España, pero no es el único factor. Aumentar la democracia interna de los partidos, limitar los gastos electorales, determinar claramente el tipo de estado previsto en el título VIII de la Constitución sin dejarlo abierto a nuevas demandas nacionalistas, mejorar el pluralismo informativo, afrontar por todas las fuerzas políticas significativas una reforma constitucional... son algunos de los factores que mejorarían nuestra democracia.

José Manuel Otero Novas fue el que me propuso el reto de estudiar el sistema electoral español, fundamentalmente referido al Congreso de los Diputados y lo hice sin ninguna idea preconcebida. Cierto es que desde hace unos años imparto en la

---

<sup>1</sup> Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo CEU: “La España necesaria”. Madrid, 2008.

Facultad de Ciencias de la Información una asignatura denominada “Estructura Constitucional del Estado en España” donde además de los poderes del Estado explicaba un tema sobre sistema electoral español, pero era meramente descriptivo. También he participado durante varios años en una escuela de verano sobre “Campañas Electorales” y en un curso de “Especialista en Comunicación y Gestión Política” en donde he impartido un módulo sobre “Las reglas jurídicas del juego político”, allí desarrollé las claves de un sistema electoral –a las que dedico un capítulo de este libro. Con ese bagaje comencé a trabajar sobre este tema que motiva el presente trabajo.

Al Aula Política<sup>2</sup> se presentaron tres ponencias diferentes sobre el sistema electoral. Una ponencia<sup>3</sup> que inicialmente proponía una fórmula mayoritaria con circunscripciones unipersonales, evolucionó hacia un sistema mixto al completarse con una circunscripción a nivel nacional para elegir de forma proporcional diputados. Otra ponencia proponía un sistema proporcional con sólo una circunscripción única<sup>4</sup>. La tercera –que se llegó a denominar proporcional corregido- es la que se expone en esta obra, con las aportaciones que se han ido recogiendo de los miembros del Aula Política. Es cierto que con la exposición de cada ponencia se han limado asperezas,

---

<sup>2</sup> GRACIÁN: *Por qué reformar la Ley Electoral* en diario La Razón, 24 de febrero de 2010. Página 25.

<sup>3</sup> Desarrollada por Ramón Peralta Martínez

<sup>4</sup> A cargo de José María Montoto Cañas y Juan Carlos Calvo Corbella.

se han enriquecido las otras propuestas e incluso se han realizado aproximaciones entre las tres, pero no hemos sido capaces de ponernos de acuerdo sobre cuál sería el mejor sistema electoral para España<sup>5</sup>.

La propuesta que presento no es una reforma electoral contra los partidos nacionalistas, ni contra los partidos mayoritarios. Fundamentalmente trata de reparar injusticias del sistema. Es este el primer objetivo: una mayor justicia en la elección de los diputados. Pero también se trata de buscar una mejor representación de los ciudadanos, y eso se consigue en gran parte desactivando el “voto útil” y el “voto del miedo”. Como tercer objetivo se trata de buscar un sistema político estable, al menos con tanta estabilidad política como la actual, si es posible sin subordinaciones a políticas periféricas.

Se trata de una reforma limitada y, por tanto, que no afecta al fondo del sistema electoral. Esto que puede parecer una desventaja en realidad opera como algo positivo porque como dice Santaloya: “... cualquier cambio de fondo en un sistema electoral puede provocar consecuencias impredecibles en términos de representación, y como tales no deseadas por los principales agentes de los procesos electorales, los partidos políticos, especialmente si tenemos en cuenta que la decisión de modificación de un sistema electoral compete al partido o grupo de partidos que han

---

<sup>5</sup> GRACIÁN: *Reforma Electoral: Alternativas* en diario La Razón, 8 de mayo de 2010. Página 12.

obtenido ventaja de él”<sup>6</sup>. Creo que esta idea es esencial. Si las armas las carga el diablo, las reformas electorales también. Por eso cuando desde el movimiento 15-M se reclama una reforma electoral es importante que antes se fijen cuales son los principios de un buen sistema electoral y las claves del mismo. Los cambios profundos de un sistema electoral pueden favorecer hoy a una fuerza política, pero mañana perjudicarla. Si en la transición política se consideraba que los votos del medio rural favorecían a la derecha y los de las ciudades a la izquierda, hoy en día las tornas se han cambiado. Por eso, cualquier modificación electoral que se establezca pensando en un momento histórico concreto puede generar más problemas que soluciones.

En la IX Legislatura y dentro de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados funcionó desde el 2 de octubre de 2008 una Subcomisión encargada de estudiar las posibles modificaciones del Régimen Electoral General (154/2). En su informe final de 30 de junio de 2010<sup>7</sup> se adoptaron acuerdos importantes pero ninguno que modificase el sistema electoral. Entre la propuestas podemos citar la exclusión en las elecciones locales de los españoles residentes en el extranjero; diversos ajustes sobre el censo electoral, la prohibición de publicidad institucional sobre logros de gestión desde la

---

<sup>6</sup> SANTOLAYA MACHETI, Pablo: “Manual de Procedimiento Electoral” Madrid, 1991. Página 14.

<sup>7</sup> Boletín de Las Cortes Españoles. Congreso de los Diputados. Serie D. nº 438. 4 de agosto de 2010.

convocatoria a la realización de las elecciones; o la prohibición de inauguraciones en el tiempo de campaña electoral; la extensión a los medios de comunicación privados de los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa<sup>8</sup>; medidas anti-transfugismo en las Corporaciones Locales..., pero nada se acordó de mecanismos para revalorizar la representación de los políticos, ni buscar mayor proporcionalidad, ni compensar las injusticias del sistema electoral.

La búsqueda de un sistema electoral ha de hacerse con generosidad por parte de todos los actores políticos; pero sobre todo, ajustándose a los principios que enunciaremos al principio de esta obra.

---

<sup>8</sup> Cuestión criticada por el mundo del periodismo y que fue desarrollado por la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central.

## **De la soberanía popular al poder político**

En el Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del régimen electoral general se puede leer una afirmación que consideramos esencial en la comprensión del asunto que nos ocupa:

“...la elección, como el nexo que une a la sociedad con el Estado, es la institución central de la propia democracia. Por ello, la cualidad democrática de un Estado depende, en gran medida, de la capacidad del sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad. Con ello no se pretende ignorar o reducir la relevancia de otros factores que van mucho más allá de los elementos que componen el complejo sistema normativo de las elecciones (como la historia, la cultura política, la opinión pública o también otros factores institucionales), pero sí poner de manifiesto la virtualidad del sistema electoral como factor de legitimación o, dicho, en otros términos, subrayar el dato de que la democracia no sólo requiere insoslayablemente un adecuado sistema electoral sino también que allí donde el sistema electoral no funciona correctamente la propia democracia acaba resultando cuestionada”<sup>9</sup>. Esta afirmación apunta a varias cuestiones importantes:

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009. Página 10.

En primer lugar, la función que cumplen las elecciones transformando la voluntad política de los votantes en representación política, en definitiva en poder político.

En segundo lugar, cuando el sistema electoral no funciona adecuadamente se acaba cuestionando la propia democracia. De alguna forma la opinión pública sobre el funcionamiento de las elecciones será determinante de la salud democrática. Esto es lo que ha ocurrido con el movimiento del 15-M, aunque quizás habría que achacar el déficit democrático más al propio funcionamiento de los partidos políticos que al sistema electoral.

En tercer lugar, se trata de una cuestión complicada en la que diversos factores concurren para configurar el complejo sistema normativo de las elecciones. Una ecuación compleja con múltiples factores que interactúan produciendo resultados diferentes.

Vivimos en un mundo complejo, por ello cuando se afronta un problema se han de tener en cuenta las múltiples variables del mismo. Esta complejidad también se encuentra en los procesos electorales, en donde son varios los factores que determinan diferentes soluciones.

Las normas jurídicas conforman el mecanismo mediante el cual la voluntad de los votantes, se convierte en la elección de unos gobernados. Es cierto que el resultado final de una elección no sólo depende de la regulación del sistema electoral, también es el resultado de cómo el Derecho configura el órgano elegido y cómo influye en los votantes. No es lo mismo un Congreso de 300 diputados que otro con 500. Y, por

supuesto, el resultado también dependerá de cómo se encuentran regulados los partidos políticos, quienes se pueden presentar a las elecciones, cual es el papel de los medios de comunicación a la hora de conformar la opinión pública o cuestiones menores –si se nos permite esta expresión- como si se pueden publicar las encuestas de opinión el día antes de las elecciones.

Incluso la regulación de la mecánica propia de las elecciones influye en los resultados electorales. Tampoco es lo mismo configurar unas elecciones en las cuales los colegios electorales de hombres y mujeres se encuentran separados como ocurre en Chile, con papeletas contadas y numeradas, que colegios mixtos en donde las papeletas de votación son distribuidas por los partidos contendientes utilizando el correo, como es el caso de España, o que la votación se realice sobre máquinas automatizadas como ocurre, por ejemplo en muchos de los Estados de Norteamérica.

El diseño de sistema electoral puede obedecer a intereses particulares de un partido político o gobernante –la tentación de cambiar las reglas para perpetuarse en el poder es una constante en la historia de las elecciones-, puede tratar de dar satisfacción a intereses económicos o sociales o, puede buscar el interés común. Esas reglas del juego político se convierten en un valor de la sociedad democrática cuando el sistema ha sido diseñado tratando de buscar el interés común, tiene un alto grado de consenso entre las diversas opciones políticas, es admitido por la sociedad y se ajusta a los principios de justicia, representatividad, gobernabilidad e integración territorial.

## **Principios para un sistema electoral**

---

¿Es posible determinar unos principios que permitan elaborar un buen sistema electoral? Creemos que sí. Es cierto que la realidad concreta de una comunidad influye en el sistema electoral, fundamentalmente legitimándolo o rechazándolo. Pero al menos en abstracto podríamos formular unos principios que permitirían enjuiciar la bondad del sistema.

Podemos adelantar que la concurrencia de todos estos principios no es pacífica. Por ejemplo el principio de representatividad tira en sentido contrario que el principio de gobernabilidad o la búsqueda de la justicia puede estar reñida con la integración territorial.

## **Consenso**

---

Un sistema electoral que es aceptado por una amplia mayoría y pervive, es un sistema en donde existe el principio del **consenso** de las fuerzas políticas que se suele asumir por la sociedad. Se trata de buscar un modelo en donde todos o, al menos, una gran mayoría está de acuerdo o, al menos, no se encuentra en total desacuerdo. En definitiva que los contendientes electorales acepten las reglas del juego. Muchas veces el sistema no es el mejor, pero la propia dinámica histórica, la propia inercia han hecho que los partidos políticos y la propia sociedad se encuentre conforme con ese sistema. Por eso funciona, pese a que desde un punto de vista meramente técnico no sea el óptimo. En otros casos, la adopción de un sistema

electoral es el fruto de las demandas de unos y las cesiones de otros, en definitiva de un consenso. Así se hizo durante la transición política española

En otros momentos, la situación política parece que demanda una nueva regulación, bien un ajuste parcial o, una reforma global del mismo, esto es lo que puede estar ocurriendo en España en estos momentos. En el informe del Consejo de Estado se señala que “...el grado de aceptación del régimen electoral vigente es muy alto en todas las fuerzas políticas. Ninguna de ellas propone reformas que afecten a sus elementos fundamentales, sino sólo cambios que, aunque de indudable importancia, no alteran sustancialmente dicho régimen”<sup>10</sup>.

Si bien es cierto que hay un alto grado de aceptación del sistema electoral por parte de los partidos, existe en los medios de comunicación y la doctrina la idea que el sistema electoral precisa algún tipo de reforma. Sinova y Tusell ya en 1997 en su libro “La crisis de la democracia en España” titulan el quinto capítulo como: *El sistema electoral: Cumplió su cometido, necesita un cambio*<sup>11</sup>. El número 22 de la Revista Teoría y Realidad Constitucional -2º semestre 2008- dedicado al régimen electoral encontramos opiniones dispares como “la experiencia del actual sistema [electoral] español acumulada al día de hoy es

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009. Página 8.

<sup>11</sup> SINOVA, Justino y TUSELL, Javier: “La crisis de la Democracia en España”. Madrid, 1997. Páginas 135 a 152.

francamente penosa y conduce a prácticas antidemocráticas, tanto en el seno de los partidos como en el funcionamiento de las instituciones”<sup>12</sup> o, en sentido contrario: “el sistema electoral ha permitido el asentamiento de la democracia y ha dado buenas pruebas de su institucionalidad y de su eficacia integradora. Su funcionamiento ha de evaluarse positivamente... No se dan, en fin, las condiciones para su replanteamiento ni siquiera a medio plazo y mucho menos para su reforma radical...”<sup>13</sup>.

Las demandas de reforma electoral en profundidad, provienen de los perjudicados por el actual sistema -IU, UPyD-, por aquellos que piensan que una reforma electoral podría mejorar sus resultados -BNG o el PSOE cuando promueve la creación una “provincia” número 53 con los españoles que se encuentren residiendo en el extranjero, o como medio para evitar un debacle electoral o, por sectores de la sociedad que consideran que la calidad democrática de nuestro país no es la idónea, achacando este déficit al sistema electoral. Al grito de “No nos representan” el movimiento 15M viene a pedir “una reforma electoral más representativa y de proporcionalidad real”<sup>14</sup>. En este sentido [Democracia Real Ya](#) reclama una “modificación

---

<sup>12</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar en “Teoría y Realidad Constitucional” nº 22, 2º semestre, 2008. Página 29.

<sup>13</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Arnaldo en “Teoría y Realidad Constitucional” nº 22, 2º semestre, 2008. Página 16.

<sup>14</sup> MARÍN, Bernardo: “Márgenes para mejorar el sistema electoral” en Diario El País, 21 de junio de 2011.  
[http://politica.elpais.com/politica/2011/06/20/actualidad/1308587729\\_322749.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/06/20/actualidad/1308587729_322749.html)

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”<sup>15</sup>.

Lo cierto es que cualquier reforma electoral debería contar al menos con el visto bueno de los dos partidos mayoritarios, pese a que lo óptimo sería que todos los partidos apoyaran la reforma.

## **Justicia**

---

En una reforma electoral que buscara el interés común, uno de los principios sería el de la **justicia**. “Dar a cada uno lo suyo” vendría a abogar por fórmulas proporcionales o mayoritarias con algún tipo de corrección. Todo ello con objeto de buscar una representación del pluralismo político existente en la sociedad que, en definitiva, fomenta la participación de los ciudadanos. En España, las últimas elecciones<sup>16</sup> han puesto de relieve la injusticia del sistema al otorgar una representación muy desigual a formaciones políticas que tenían apoyo electoral similar. Tal es el caso de UPyD frente al PNV. Los 306.079 votos de UPyD le reportaron 1 diputado, mientras que al EAJ-PNV sus 306.128 votos se tradujeron en 6 diputados. Los 969.946 votos de IU sólo le permitieron 2 diputados,

---

<sup>15</sup> <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/> Punto 7, párrafo 5.

<sup>16</sup> Para ver los datos electorales se han utilizado los resultados electorales proporcionados por el Ministerio del Interior de España [http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/](http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm) index.htm

mientras que CIU con 779.425 consiguió 10 diputados. Ésta no es la situación más “sangrante” de nuestro sistema electoral pues en las elecciones de junio de 1993, el CDS fue votado por 414.740 españoles, el 1,76% de los votos válidos y no obtuvo ningún diputado. Un diputado de los 350 del Congreso de los Diputados representa el 0,285%. El 1,76% de los miembros del Congreso supondría poco más de 6 diputados. Como contraste en esas mismas elecciones de 1993 obtuvieron representación 5 diputados del PNV con 291.448 votos, 4 diputados de COALICIÓN CANARIA con 207.077, 2 diputados de HERRI BATASUNA con 206.876 votos, 1 diputado de ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA con 189.632 votos, 1 diputado del PARTIDO ARAGONÉS con 144.544 votos, 1 diputado de COALICIÓN EUSKO ALKARTASUNA-EUSKAL EZKERRA con 129.293 votos y 1 diputado de UNIO VALENCIANA con 112.341 votos.

Cuestión diferente –al menos inicialmente- es el principio de igualdad de sufragio<sup>17</sup> que tiene una doble vertiente: “igual valor numérico (*gleicher Zählwert*) significa que el número y la fuerza del voto de cada elector deben ser los mismos; igual valor de resultados (*gleicher Erfolgswert*) supone que todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación”<sup>18</sup>. Lo cierto es que la segunda perspectiva –igual valor de los resultados o igualdad del

---

<sup>17</sup> Me remito a lo expuesto en CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009. Página 159 a 165.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Página 162.

poder del voto, o *equality in voting power*- no existe en los sistemas mayoritarios y cede en muchos sistemas electorales por razones de integración territorial, gobernabilidad... lo cual podemos considerarlo asumible siempre que tengan una razón suficiente y no obedezcan a razones de mera oportunidad política. Este principio de igualdad del sufragio se transmuta en el de **igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas**: "... el análisis crítico de las desigualdades en la atribución de escaños no debe realizarse desde la perspectiva de la igualdad del poder del voto de los electores sino de la igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas"<sup>19</sup>. En definitiva confluye este principio de igualdad del sufragio en el principio de justicia formulado desde la perspectiva de los contendientes al que nos referíamos al inicio de este apartado.

Aunque en cierto sentido se asume que la suma de todos los votos en un país no va a determinar en muchos casos el gobierno de un estado. Si esto ocurre es necesario que el procedimiento electoral esté asentado para evitar una desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema. Recordemos que en la elección del año 2000, George W. Bush obtuvo 271 votos electorales –compromisarios electorales- frente a los 266 de Al Gore, pero este último con casi 51 millones de votos obtuvo más de medio millón de votos de ventaja sobre quién sería el Presidente número 43 de EEUU.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*. Página 164.

Tampoco los territorios van a servir para determinar un vencedor u otro.



Sirva como ejemplo el mapa de los resultados a las elecciones presidenciales del 4 de noviembre de 2008 en los condados de los Estados Unidos de América<sup>20</sup> en donde se aprecia que McCain gana por condados -en color claro- aunque fue quien perdió claramente en votos (59.934.786 de MacCain frente a 69.456.897 de Obama) y en compromisarios electorales (173 de McCain frente a 365 de Obama).

El principio de justicia deriva hacia otra dimensión: dar a los votantes satisfacción a su decisión política. Aunque hay muchas motivaciones en el voto, lo cierto es que el votante confía en que su voto no sea estéril y que aquella fuerza política por la que ha votado pueda obtener representación parlamentaria y llegado el caso gobernar.

---

<sup>20</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_presidenciales\\_de\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_2008](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Estados_Unidos_de_2008)

## **Representatividad**

---

Así pues a partir del principio de justicia de los votantes podemos formular un principio de **representatividad**. Supondría este principio que los votantes se sienten representados en la Cámara Legislativa, pues existe una identificación de su opción política que obtiene escaño en la cámara legislativa. En definitiva, el ciudadano siente que hay en el Congreso o en el Senado alguien a quien ha votado, porque se siente identificado con la persona, con su programa, con su ideología o simplemente con las siglas políticas y todo lo que representan. Es cierto, que esa representatividad no será nunca absoluta, porque los intereses, aspiraciones, ideología de cada votante no coincide al 100% con la del candidato u opción política por la que vota. Pero lo que se trata es que esa afinidad entre votante y representante o representantes sea la más alta posible. También es cierto que la representatividad evoluciona con el tiempo, el votante puede llegar a sentirse defraudado por quienes recibieron su voto, porque la propia actuación del representante no responde a las expectativas del representado o porque el votante se identifica con otra opción política.

## **Gobernabilidad**

---

Además del consenso, la justicia y de la representatividad, otro principio importante es el de **gobernabilidad**, pues la excesiva fragmentación del Parlamento, Cámara o Ayuntamiento puede hacer ingobernable una institución o una nación entera. Se trataría de permitir que quien gane las elecciones

pueda desarrollar su proyecto político sin excesivas concesiones a grupos minoritarios.

En España, el sistema ha sido bastante estable en el gobierno de la nación, se ha conseguido una alternancia en el poder, los gobiernos han sido monocolors –cierto es que con algún independiente-, las legislaturas han sido largas y los cambios de gobiernos los ha decidido el Presidente del Gobierno. Es cierto que hemos asistido a varias legislaturas en donde el Gobierno, de uno u otro color político, ha debido de pactar con grupos nacionalistas para conseguir la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado o de determinadas leyes. Ello se ha traducido en más inversiones en esas Comunidades Autónomas o la transferencia de más y más competencias.

Cuando nos referimos a inversiones, se trata de algo que ocurre en otras democracias, pues el representante político trata de cuidar a su circunscripción. Los intereses de sus habitantes de su distrito son sus intereses, pues su reelección depende del bienestar y grado de satisfacción de los votantes.

La fuerza que los partidos nacionalistas adquieren al convertirse en los partidos bisagras del sistema político español -pactando unas veces con el PSOE y otras con el PP- gracias al sistema electoral, se encuentra cuestionada por una gran parte de la sociedad. En los medios de comunicación se encuentran expresiones como “chantaje nacionalista” que por sí solas ya indican su reprobación. Más escandaloso es la cesión de competencias forzando el orden constitucional a cambio del apoyo político. Es cierto que el problema de

fondo se encuentra en un estado de las autonomías que aún está abierto en su configuración y, en la correlativa voracidad nacionalista de asumir más y más competencias, hasta llegar a la independencia como objetivo último. Pero no lo es menos que la falta de acuerdo entre los grandes partidos nacionales sobre los asuntos de Estado ha permitido la situación actual.

### **Integración territorial**

---

En una futura reforma electoral debería tenerse en cuenta otro principio, además del consenso, la justicia, la representatividad y la gobernabilidad. Este principio podríamos denominarlo de **integración territorial**. Entendida no como función -que en principio se le atribuye al Senado- sino como mecanismo por medio del cual se trata de compensar los desequilibrios de población -y en cierto sentido de riqueza- entre las diferentes partes de España y que ninguna parte de España sea excluida del Congreso de los Diputados, ni por su escasa población, ni por la ideología nacionalista.

Se trata de dar voz a todos en el Congreso de los Diputados. Este principio puede contemplarse en lo que afecta a nuestro país en una doble perspectiva. Por un lado, no debería impedirse el acceso al Congreso de los Diputados de los partidos nacionalistas. La explicación de que no les interesa España y, por tanto no deben estar en la Cámara Baja, no es admisible. Por otro lado, este principio justificaría el establecimiento de una cuota mínima de representación para cada territorio, tal y como ese establece en la actualidad en el artículo 68.2 de la Constitución -y que fija en 2 diputados por provincia el párrafo 2º del artículo 162 de la Ley

Orgánica del Régimen Electoral General. La idea inicial es buena, pues permitiría que los diputados de provincias pobres y con escasa población pudieran demandar para sus circunscripciones mejoras sustanciales. Lo cierto es que la férrea disciplina de los partidos mayoritarios, impide esa labor de “barrer para casa”, que tan buenos resultados han conseguido los partidos nacionalistas en regiones ricas.

## **Claves para un sistema electoral**

---

Antes de adoptar una solución debemos analizar paso a paso los instrumentos, las claves de los sistemas electorales. Esto es, la forma como una votación se transforma en elección. Los sistemas electorales están abiertos a la imaginación, no existe un número cerrado de soluciones, es posible actuar sobre múltiples factores de los sistemas electorales, incluso tratando “de arrimar uno el ascua a su sardina”, pero entendemos que sería un mal remiendo. Debemos llamar la atención a quienes son protagonistas de una reforma electoral que aquella norma electoral que hoy les conviene, mañana puede perjudicarles.

Por ello, en una futura reforma electoral no deben olvidarse los principios de consenso, justicia, representatividad, gobernabilidad e integración territorial. Sólo así se logrará un sistema electoral estable que se prolongue en el tiempo y que sea asumido por los ciudadanos.

Entre los diferentes aspectos relacionados con las elecciones regulados por el Derecho, desde la estructura y competencias de los órganos electos, a los partidos políticos y las agrupaciones electorales, los medios de comunicación, a cómo se celebran las elecciones. En este último caso se regulan desde el formato de las papeletas electorales, a que día de la semana se celebran las elecciones. Lo que nos interesa en este momento es el sistema electoral, esto es, cómo se traducen los votos en elección y, ésta será la

cuestión que trataremos, eso sí, con referencia al Congreso de los Diputados.

Desde un punto de vista técnico podemos referirnos al menos a cinco claves a tener en cuenta: **la circunscripción electoral, la distribución de los escaños entre las circunscripciones electorales, la fórmula electoral, el umbral o barrera legal y el tipo de lista.** Con los mismos resultados de una votación, dependiendo como se configuren estas variables la representación política será diferente.

### **Circunscripción electoral**

---

Por **circunscripción electoral** entendemos el conjunto de electores, agrupados generalmente sobre base territorial, a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir. No debemos confundir con las demarcaciones territoriales de menor entidad: mesas electorales colegios electorales o los llamados distritos electorales –aunque esta última expresión se utiliza como sinónimo de circunscripción electoral, en España se refiere a una subdivisión de la circunscripción electoral. Es posible crear circunscripciones electorales que no se refieran a un territorio concreto. Por ejemplo para emigrantes en el extranjero o para algunas minorías étnicas como es el caso de los maorís en Nueva Zelanda.

Una circunscripción electoral implica que los votos se emiten, se computan y la representación se atribuye en relación a esa entidad territorial o personal.

Aunque la soberanía nacional corresponda a toda la nación y, por tanto, el diputado o senador lo es de

toda la nación y no exclusivamente de la circunscripción por la que ha sido elegido, la existencia de circunscripciones electorales permite, al menos en teoría, un contacto más directo entre representantes y representados, lo cual redundaría a favor del principio de representatividad. Sin embargo, en nuestro país la acción de los partidos políticos parece eclipsar las acciones de los diputados de cada provincia.

La delimitación de la circunscripción es una de las claves del sistema electoral, hasta el punto que un diseño intencionado de las de las circunscripciones según la orientación política de los electores, puede alterar significativamente el resultado electoral. Mediante el mecanismo de concentrar en pocas circunscripciones los votos del contrario, se consigue ganar en más circunscripciones, pese a que en cómputo global se obtengan menos votos.

En 1812 el gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry redibujó los límites de las circunscripciones electorales para favorecer a los candidatos del partido jeffersoniano. Este rediseño de las circunscripciones electorales era tan artificial que uno de los nuevos distritos tenía la forma de una salamandra, por ello a esta perversión electoral se le denomina *salamander*, *Gerry-mander*, *gerrymandering* y, en Hispanoamérica mapismo<sup>21</sup>. El partido de Gerry obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento en esas elecciones, pese a perder en el cómputo global de votos. Sin embargo, en

---

<sup>21</sup> VALLÈS, Josep M. y BOSCH, Agustí: “Sistemas electorales y gobierno representativo” Barcelona, 1997. Página 131 y siguientes.

las siguientes elecciones con el mismo mapa de circunscripciones, perdió contundentemente.

En algunos casos, se ha utilizado esta técnica de *gerrymandering* para primar a grupos minoritarios –por lo que hoy en día denominamos discriminación positiva–, de forma que se diseñaban circunscripciones para que los negros o hispanos pudieran ser mayoría y obtener así un representante.

Una vez establecida la circunscripción pese a su diseño absurdo, el tiempo y la aceptación social pueden avalar ese distrito, pues la acción política de los candidatos se proyecta sobre ese territorio, cohesionando de alguna forma a todos los ciudadanos. Aparece así una razón histórica para el mantenimiento de una circunscripción inicialmente absurda.

El diseño de las circunscripciones debe obedecer a razones históricas, culturales, orográficas, lingüísticas y, en general, objetivas; pero nunca a razones de conveniencia política, que además son efímeras. En España el párrafo 2º del artículo 68 determina que la circunscripción electoral es la provincia, además de Ceuta y Melilla. Este artículo se puede reformar por el procedimiento de reforma parcial previsto en el artículo 167. Algunas propuestas propugnan el cambio a una circunscripción única –como ocurre en las elecciones al Parlamento Europeo– o a que se consideren las Comunidades Autónomas como circunscripciones. Incluso es posible emplear varias entidades territoriales superpuestas para repartir los escaños: un primer reparto por provincias o Comunidades Autónomas y un segundo reparto a nivel nacional.

## **Reparto de escaños entre las circunscripciones electorales**

---

La segunda clave electoral la encontramos en el **reparto de escaños entre las circunscripciones**. En algunos el reparto es sencillo: un representante por circunscripción en cuyo caso cobra especialmente el diseño de la circunscripción. En otros, las razones históricas llevan a establecer una igualdad de representantes por cada una de las circunscripciones electorales. Así ocurre en el Parlamento del País Vasco en el cual cada uno de los “territorios históricos” tiene 25 representantes, con independencia de la población. Es más normal que otorguen los escaños en función de la población, aunque como veremos en España se atribuye un mínimo por provincia.

## **Barrera Electoral**

---

Con objeto de limitar el acceso de grupos minoritarios se establecen **barreras electorales** que impiden entrar en el reparto de escaños a los partidos y agrupaciones que no alcancen un determinado porcentaje de los votos válidos. Se puede establecer barreras electorales en relación a la circunscripción, al total nacional, a una comunidad autónoma... En España la barrera está fijada en la elección al Congreso de los Diputados en el 3% de los votos válidos emitidos en una circunscripción. Es cierto que en la mayoría de los casos el umbral electoral real -esto es, el porcentaje necesario para obtener representación en una circunscripción- es superior a la barrera electoral del 3%. En las elecciones de 1993, como caso excepcional el CDS logró en la provincia de Madrid más de 93.000

votos que representaban el 2,99% de los votos válidos. El CDS habría obtenido un diputado en el reparto de votos –que habría arrebatado al PSOE- si no hubiese existido la barrera electoral, no fue así por no alcanzar el 3%. Se trata del único caso de la historia de la democracia española en que funcionó la barrera electoral jurídica en la elección de diputados.

También es posible fijar barreras electorales en sentido positivo, de forma que si un partido político consigue superarla obtiene una representación simbólica cuando no la obtuvo en el reparto habitual de escaños en las provincias. Por ejemplo se podría establecer que los partidos políticos cuando en el reparto por provincias no obtuvieran representación y sí que logaran el 0,5%, 1%, 2% o 3% de los votos válidos en todo el territorio nacional, conseguirían al menos 1 diputado. En este sentido habría que establecer o un número variable de diputados –estos diputados se añadirían a los 350- o sobre un número de diputados asignados a nivel nacional.

## **Fórmula Electoral**

---

La **fórmula electoral** constituye el elemento recurrente cuando se habla de reforma electoral. La forma como se opera matemáticamente con los resultados, con los votos, para transformarlos en representación ha fascinado a politólogos, políticos, especialistas en derecho constitucional, e incluso matemáticos. Elevar al cubo los resultados –para hacer más gobernable una institución-, dividir por números primos... son algunas de las técnicas empleadas y que nos revelan que hay infinidad de posibilidades.

Las fórmulas electorales se suelen agrupar en dos grandes familias una denominada mayoritaria y otra proporcional.

### Mayoritaria

---

Las fórmulas mayoritarias atribuyen la representación política a la candidatura que ha obtenido la mayoría de los sufragios en una circunscripción. Evidentemente cuando sólo se elige a un representante -distritos uninominales- la fórmula de elección debe ser una fórmula mayoritaria. En los distritos plurinominales pueden aplicarse mecanismos que permitan algún tipo de representación a las fuerzas políticas minoritarias. Se puede distinguir dentro de las fórmulas mayoritarias tres tipos, uno denominado de mayoría simple o relativa, otra mayoría absoluta y, el último, de mayoría corregida.

La elección por mayoría simple exige obtener más votos dentro de la circunscripción, con independencia de que la suma de los rivales supere los votos de la persona que ha sido designada.

Por mayoría absoluta se entiende la situación en la que para obtener la representación política es necesario sacar la mitad más uno de los votos. Cuando esto no ocurre se vuelven a repetir las elecciones -doble vuelta- sólo entre los dos candidatos más votados (*ballotage*). Es posible que en los casos en que entre el primer candidato más votado y el segundo la diferencia porcentual sea muy elevada -por ejemplo más de un 20%- sea elegido el primero sin necesidad de concurrir a una segunda vuelta. Se trataría por tanto de

un sistema de mayoría absoluta que se convierte en mayoría simple cuando se da tal circunstancia.

El tercer tipo corresponderá a la mayoría corregida. En este caso el ganador de la circunscripción obtiene la mayoría de la representación, permitiéndose que la segunda fuerza obtenga también algún tipo de representación a modo de compensación. En concreto, el sistema de mayoría corregida por voto limitado que supone que los votantes no pueden votar a todos los puestos que se van a cubrir, sino solamente al 75%. Por ello, en las elecciones de senadores en las provincias peninsulares sólo se votan a tres candidatos, mientras que resultan elegidos cuatro. Lo normal es que los tres candidatos del partido más votado sean los primeros elegidos y el cuarto corresponda al más votado del segundo partido<sup>22</sup>.

## Proporcional

---

Las fórmulas electorales proporcionales buscan la simetría entre los votos obtenidos y la representación política. Como es obvio es necesario que la circunscripción sea plurinominal, pues si solamente se elige un candidato no cabe ningún tipo de proporcionalidad. La división entre el número de votos válidos y el número de escaños a repartir se denomina cociente electoral y va a servir como divisor de los votos de cada una de las candidaturas. Si la división entre el número de votos obtenidos de cada

---

<sup>22</sup> Esta norma se incumplió en las elecciones de marzo de 2009 en la provincia de Ciudad Real en donde obtuvieron acta de senador dos candidatos del PP y dos del PSOE.

candidatura y el cociente electoral es un número entero conseguimos una proporcionalidad perfecta. Lo normal, sin embargo, es que en esa división no sea exacta, por lo que es necesario acudir a otros criterios para atribuir los escaños no repartidos en esa división original. Es aquí en donde se han propuesto muy diferentes fórmulas que reciben el nombre de su precursor: Hagenbach-Bischof, D'Hondt, Sainte-Laguë, de resto mayor o cuota Hare...

En principio, las fórmulas electorales proporcionales atienden mejor al principio de justicia de dar a cada uno lo que les corresponde. Sin embargo, se puede comprobar que en circunscripciones pequeñas de 4 diputados se producen los mismos resultados aplicando la regla D'Hondt a la elección de diputados que con un sistema mayoritario corregido de voto limitado para la elección de senadores. Se ha imputado a la regla D'Hondt la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, pero como hemos visto no es cierto, esa sobrerrepresentación procede en la cuota provincial y en el tamaño pequeño de muchas de las provincias españolas<sup>23</sup>. El sistema de D'Hondt favorece a quien consigue el último escaño en liza.

Son muchas las posibilidades aritméticas a aplicar: dividir por números enteros o primos, elevar al cubo los resultados para garantizar la gobernabilidad otorgando así un plus a los partidos más votados... En general podemos afirmar que no existe un método matemático

---

<sup>23</sup> Más de 2/3 de las circunscripciones al Congreso de los Diputados tienen 6 o menos escaños (35 de 52), en ellas la proporcionalidad es muy escasa, por no decir nula.

perfecto, pero sí que es posible establecer a partir de los principios generales, cual es el método más adecuado a una realidad concreta.

## **Listas Electorales**

---

La última clave electoral que citaremos es el referido al **tipo de listas**.

Los candidatos pueden presentarse a título individual, con suplente o sin ellos, también concurrir aliados con otros candidatos a efectos electorales, o porque comparten un programa electoral común o una ideología. También porque los partidos políticos son quienes presentan al electorado las listas de sus candidatos, en muchos casos desconocidos para los votantes que votan por las siglas o el líder del partido.

Las listas abiertas proporcionarían a los votantes la posibilidad de elegir a sus candidatos entre las diferentes candidaturas. Las listas desbloqueadas permitirían a los votantes seleccionar el orden de preferencias dentro de la lista. Esto generaría una gran dificultad en el recuento, al menos hasta que se pudiera votar mediante máquinas electrónicas. Además fomenta la lucha interna dentro de los partidos y de cara al electorado se complica la elección.

Existe otra posibilidad que supone una lista abierta y desbloqueada en la que además el votante ordena según sus preferencias a los candidatos. Este sistema denominado de **voto transferible**<sup>24</sup> va a permitir que si

---

<sup>24</sup> Otros nombres que recibe que en algunos casos determinan alguna característica diferencial son: Instant Runoff Voting;

el voto no es necesario porque el candidato tiene más votos de los que necesita, o porque tiene tan pocos que no puede ser elegido, se tienen en cuenta sus otras opciones, transfiriendo el voto a otra opción. Esta transferencia se realiza parcialmente si el voto ya ha sido computado para la elección de un candidato al que le sobran votos, o con valor 1 si el candidato es eliminado en la atribución de escaños. Este sistema es utilizado en Irlanda, Irlanda del Norte, Malta, al Senado en Australia y en algunas elecciones locales en EEUU y Europa. Su cómputo es realmente complejo, pues las papeletas deben ser contadas y recontadas según se elijan o eliminen los candidatos, por ello los resultados no se obtienen hasta pasados varios días. Hoy en día tenemos mecanismos de votación electrónicos que simplificarían el recuento y darían los resultados en poco tiempo.

Estas serían las claves de un sistema electoral. La posible manipulación de alguna de ellas puede producir resultados diferentes. Por ello, es necesario tener claro desde el principio cuales son los principios que deben regir el sistema electoral. Una vez que se ha determinado cómo se quiere configurar la Cámara Legislativa, se determinará cada una de las claves, para posteriormente analizar los resultados que se obtienen a la luz de las últimas votaciones.

No podemos olvidar que la dinámica política generará en el futuro nuevas situaciones para las que

---

Alternative Vote; Voto Alternativo; Single Transferable Vote (STV):  
Voto Personal Transferible o Voto Único Transferible

inicialmente no está pensado el sistema: nuevos partidos políticos, escisiones, confederación de opciones políticas..., por ello, ningún sistema electoral garantiza resultados coherentes ajustados a los principios de justicia, representatividad, gobernabilidad e integración territorial. Quizás el único principio que pueda establecerse claramente es el del consenso o, al menos, el del máximo consenso posible para determinar las reglas del juego político; en el convencimiento que esas reglas al ser generales, si bien pueden perjudicarnos en un determinado momento, también pueden beneficiarnos en otro.

## **Sistema electoral al Congreso de los Diputados**

---

La doctrina ha señalado que “respecto al Congreso, no hay un sistema electoral homogéneo, sino que éste es fruto de la acción combinada de una multiplicidad de subsistemas, que son los que determinan el resultado final”<sup>25</sup>.

En este sentido, vamos a referirnos a la rigidez de las normas electorales, al reparto de escaños entre las provincias y al reparto de escaños entre los partidos. Terminaremos con una referencia a los problemas y ventajas del sistema actual.

### **Rigidez**

---

Cuando se ejerce el poder, es muy alta la tentación de cambiar las reglas de juego a mitad del partido. En concreto cuando se va a perder y, de esa forma conseguir un resultado favorable. Por eso las normas electorales deben de estar protegidas de cualquier intento de cambiarlas por intereses partidistas. Su modificación debe ser más complicada o dificultosa que la propia de la actividad legislativa ordinaria. Incluso es posible que existan diferentes grados de rigidez. Es lo que ocurre en el sistema español en donde determinadas normas electorales son de carácter constitucional y, por tanto, para su modificación

---

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento”. Madrid, 2003. Página 153.

precisan una reforma constitucional. Es lo que podríamos denominar rigidez constitucional. Otras normas están incluidas en una Ley Orgánica, tal y como exige el artículo 81 de la Constitución, por tanto presentan una rigidez menor.

## Constitucional

---

El sistema electoral en la elección de diputados del Congreso consta de unas normas recogidas en la Constitución que, por tanto presentan una mayor dificultad a la hora de modificar, pues precisan de la reforma constitucional del artículo 68. Dicha reforma sería necesaria en seis casos. En primer lugar para el caso que querer reducir el Congreso a menos de 300 diputados o aumentarlo a más de 400. Si se quisiera sustituir la provincia como circunscripción electoral por otro tipo de circunscripción, como puede ser la Comunidad Autónoma o todo el territorio nacional. También si se quisiera eliminar la cuota provincial, “la representación mínima inicial” que figura en el párrafo 2 *in fine* del citado artículo. Si quisiera distribuir los escaños entre las provincias sin que fuera proporcional a la población, por ejemplo referir la distribución al censo electoral o establecer un número fijo de diputados por provincia. Si se quiere sustituir la elección proporcional por alguna fórmula mayoritaria o incluso de transferencia de voto. O, por último, si se quiere privar del derecho de voto a los españoles que se encuentren fuera del territorio nacional.

Es cierto que de las seis estipulaciones electorales del artículo 68 de la Constitución sólo en la determinación de la provincia como circunscripción

electoral –más Ceuta y Melilla- no precisa de un posterior desarrollo legislativo. En el resto de ellas existe un desarrollo normativa a través de Ley Orgánica: 350 diputados; cuota provincial de 2 escaños; fórmula de resto mayor para distribuir los escaños a las provincias según la población; regla D'Hondt en la elección de diputados o lo dispuesto para el CERA -censo de electores residentes en el extranjero- en la normativa electoral, aunque curiosamente se hace en las disposiciones referidas para las elección locales.

### Reserva de Ley Orgánica

Salvo las disposiciones constitucionales sobre las elecciones, el régimen electoral general ha de regularse mediante Ley Orgánica, tal y como establece el artículo 81 de la Constitución española. Basta mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados para modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Reglamentos de las Cámaras o cualquiera de las Leyes Orgánicas que de una u otra forma inciden en las votaciones y, esto incluye, desde los requisitos para que los partidos políticos y agrupaciones electorales puedan concurrir a las elecciones, a la autorización de publicar las encuestas electorales. Pensemos que la Ley Orgánica del Régimen Electoral ya ha sido modificada en varias ocasiones, pues sólo se precisa mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de los que forman parte del Congreso de los Diputados –normalmente 176 votos- en una votación final del Pleno del Congreso.

## **Reparto de escaños entre provincias**

---

Los 350 diputados se reparten a razón de uno para Ceuta y otro para Melilla, además de la cuota provincial o mínimo de representación de 2 escaños por provincia que se fija también en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Estos 102 escaños que podíamos denominar fijos resultan de sumar los dos 2 de Ceuta y Melilla y los 100 correspondientes a 2 escaños por cada una de las 50 provincias. Hasta 350 escaños quedan por repartir 248 escaños. El reparto se realizará proporcionalmente a la población de cada provincia según la regla de resto mayor o cuota Hare. Esto supone obtener una cuota de reparto –dividiendo la población de las provincias y las islas<sup>26</sup> entre 248- para posteriormente emplear dicha cuota como divisor de la población de cada provincia. Se adjudican tantos escaños a la provincia como la parte entera de esa división. Se suman todos los escaños que se hayan repartido por este sistema y los que faltaren hasta 248 se atribuirán a las provincias que tenga una fracción decimal mayor de la anterior división.

A esta cuestión se refiere el Informe del Consejo de Estado como “magnitud de la circunscripción”<sup>27</sup>. Evidentemente ello exige circunscripciones en donde se elige a más de un candidato. Esta operación depende

---

<sup>26</sup> Artículo 172. 3. a) de la Ley Orgánica, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Hemos de entender que excluyendo del total de España a la población de Ceuta y Melilla.

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO. *Ob. Cit. Pág. 147*: “Por magnitud de la circunscripción se entiende el número de escaños asignados a la misma”

del número total de escaños a repartir, de si se establece un mínimo por circunscripción, de la fórmula de reparto y de los criterios que subyacen al reparto (¿se computan los ausentes? ¿Sobre la población o sobre el censo global? ...). En España, la Constitución establece el número de diputados entre 300 y 400 y es en el párrafo 1º del artículo 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en donde se fija en 350 el número de diputados. Se trata de una competencia legislativa dentro de los límites fijados por la Constitución.

También la Constitución determina un mínimo provincial de escaños y es la misma Ley Orgánica la que determina que ese mínimo provincial se fija en 2 escaños por provincial –cuota provincial<sup>28</sup>. El sistema de reparto del resto de los escaños por provincias se realiza mediante una fórmula proporcional según la población –más fácil de calcular según los datos del Instituto Nacional de Estadística y menos controvertida que el censo de cada provincia. La citada Ley Orgánica utilizará la fórmula proporcional de resto mayor para repartir los escaños entre las provincias. La distribución de escaños entre las provincias en las elecciones al Congreso de los Diputados de marzo de 2008 nos explica la sobrerrepresentación o infrarrepresentación

---

<sup>28</sup> El origen de esta “cuota provincial” lo encontramos en el período de la Transición en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. En el preámbulo de dicha norma se justifica la representación mínima inicial de 2 diputados por provincias pues así “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”

en la siguiente tabla en donde se pone en relación la población de la provincia con el número de escaños de dicha provincia.

**Diferencias de representación entre circunscripciones en España en 2008**

<i>Provincia</i>	<i>Población</i>	<i>% población</i>	<i>Escaños</i>	<i>% escaños</i>	<i>Habitates por escaño</i>	<i>CR</i>
<b>Soria</b>	93.593	0,207	2	0,571	46.797	2,760
<b>Teruel</b>	144.046	0,319	3	0,857	48.015	2,690
<b>Segovia</b>	159.322	0,352	3	0,857	53.107	2,432
<b>Ávila</b>	168.638	0,373	3	0,857	56.213	2,297
<b>Palencia</b>	173.281	0,383	3	0,857	57.760	2,236
<b>Zamora</b>	197.237	0,436	3	0,857	65.746	1,964
<b>Melilla</b>	69.440	0,154	1	0,286	69.440	1,860
<b>Cuenca</b>	211.375	0,468	3	0,857	70.458	1,833
<b>Guadalajara</b>	224.076	0,496	3	0,857	74.692	1,729
<b>Huesca</b>	220.107	0,487	3	0,857	73.369	1,760
<b>Álava</b>	305.459	0,676	4	1,143	76.365	1,691
<b>Logroño</b>	308.968	0,684	4	1,143	77.242	1,672
<b>Ceuta</b>	76.603	0,169	1	0,286	76.603	1,686
<b>Orense</b>	336.926	0,745	4	1,143	84.232	1,533
<b>Lugo</b>	355.176	0,786	4	1,143	88.794	1,454
<b>Salamanca</b>	351.326	0,777	4	1,143	87.832	1,470
<b>Burgos</b>	365.972	0,810	4	1,143	91.493	1,412
<b>Albacete</b>	392.110	0,867	4	1,143	98.028	1,317
<b>Huelva</b>	497.671	1,101	5	1,429	99.534	1,297
<b>León</b>	497.387	1,100	5	1,429	99.477	1,298
<b>Ciudad Real</b>	510.122	1,129	5	1,429	102.024	1,266
<b>Cáceres</b>	411.531	0,910	4	1,143	102.883	1,255
<b>Lérida</b>	414.015	0,916	4	1,143	103.504	1,248
<b>Valladolid</b>	521.661	1,154	5	1,429	104.332	1,238

*Ajustes para la Elección de los Diputados*

Toledo	639.621	1,415	6	1,714	106.604	1,211
Almería	646.633	1,431	6	1,714	107.772	1,198
Jaén	664.742	1,471	6	1,714	110.790	1,166
Badajoz	678.459	1,501	6	1,714	113.077	1,142
Castellón	573.282	1,268	5	1,429	114.656	1,126
Santander	572.824	1,267	5	1,429	114.565	1,127
Guipúzcoa	694.944	1,537	6	1,714	115.824	1,115
Gerona	706.185	1,562	6	1,714	117.698	1,097
Navarra	605.876	1,340	5	1,429	121.175	1,066
Granada	884.099	1,956	7	2,000	126.300	1,023
Tarragona	757.795	1,677	6	1,714	126.299	1,023
Baleares	1.030.650	2,280	8	2,286	128.831	1,002
<b>TOTAL NACIONAL</b>	45.200.737	100,000	350	100,000	129.145	1,000
Las Palmas	1.042.131	2,306	8	2,286	130.266	0,991
Córdoba	792.182	1,753	6	1,714	132.030	0,978
Zaragoza	932.502	2,063	7	2,000	133.215	0,969
Cádiz	1.207.343	2,671	9	2,571	134.149	0,963
Asturias	1.074.862	2,378	8	2,286	134.358	0,961
Pontevedra	947.639	2,097	7	2,000	135.377	0,954
Murcia	1.392.117	3,080	10	2,857	139.212	0,928
S.Cruz de Tenerife	983.820	2,177	7	2,000	140.546	0,919
Coruña, La	1.132.792	2,506	8	2,286	141.599	0,912
Vizcaya	1.141.457	2,525	8	2,286	142.682	0,905
Málaga	1.517.523	3,357	10	2,857	151.752	0,851
Alicante	1.825.264	4,038	12	3,429	152.105	0,849
Sevilla	1.849.268	4,091	12	3,429	154.106	0,838
Valencia	2.486.483	5,501	16	4,571	155.405	0,831
Barcelona	5.332.513	11,797	31	8,857	172.017	0,751
Madrid	6.081.689	13,455	35	10,000	173.763	0,743

El CR que aparece en la última columna indica el **Coefficiente de Representación** que resulta de dividir el porcentaje de escaños (el tanto por ciento de escaños que esa provincia tiene sobre los 350 escaños del Congreso de los Diputados) por el porcentaje de población (el tanto por cierto que representa la población de esa provincia en el total nacional). Este Coeficiente fue calculado sobre dos decimales por María GARROTE MARCOS<sup>29</sup>. La tabla ha sido ordenada colocando arriba las provincias sobrerrepresentadas. Cuando el coeficiente es mayor de 1 existe sobrerrepresentación, cuando es menor de 1 hay infrarrepresentación. En la penúltima columna se determina a cada escaño cuantos habitantes le corresponden.

En esta tabla podemos ver que la sobrerrepresentación se aprecia en treinta y seis circunscripciones –prácticamente el 70% de las 52- mientras que sólo 16 circunscripciones están infrarrepresentadas. Si estimados que una oscilación del 0,1% del CR arriba o abajo no supone una sobrerrepresentación o infrarrepresentación, en ese caso hay quince circunscripciones que se encuentran correctamente representadas, cinco por arriba y diez por abajo. Limitando por tanto la sobrerrepresentación a 31 y la infrarrepresentación a 6. Ciertamente que hay cinco provincias que superan el 2 en el Coeficiente de

---

<sup>29</sup> GARROTE DE MARCOS, María: “*Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto*”, Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, 2008, pp. 9-10.

Representación, son las claramente beneficiadas por el sistema.

Se puede observar que en las provincias con poca población, la cuota provincial produce una sobrerrepresentación que se traduce en otra sobrerrepresentación de los partidos que tienen implantación en esas provincias. En esas provincias de pocos escaños, la proporcionalidad es prácticamente nula. Por ello se favorece a los dos grandes partidos -en la actualidad PSOE y PP- que son los únicos que obtienen representación, salvo en aquellas provincias con implantación nacionalista en donde se rompe el bipartidismo. Esto ocurre, como han puesto de manifiesto los profesores FERNÁNDEZ-MIRANDA, en circunscripciones de cinco, cuatro y tres escaños sin implantación nacionalista, lo que ellos denominan quinto subsistema electoral, en donde “la proporcionalidad no funciona en absoluto... el sistema tiende a funcionar como mayoritario;... y lo normal es la selección de dos candidaturas, siendo excepcional la de tres”<sup>30</sup>.

### **Reparto de escaños entre partidos**

---

El reparto de escaños se realiza en cada circunscripción según los votos obtenidos por cada candidatura. Ceuta y Melilla eligen al diputado más votado por una fórmula mayoritaria simple. En el resto de las circunscripciones sólo entran en el reparto las

---

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento”. Madrid, 2003. Página 156.

candidaturas que hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. La fórmula proporcional a emplear en el reparto de escaños es la regla D'Hondt, tal y como se describe en el artículo 163 Ley Orgánica 5/1985. Se trata de una fórmula de media mayor.

### **Listas cerradas y bloqueadas**

---

En las elecciones al Congreso de los Diputados los candidatos se agrupan en listas cerradas y bloqueadas, lo cual supone que el votante no puede eliminar a ninguno de los candidatos propuestos -aunque considere que es un corrupto o mantenga una enemistad personal con él-, ni alterar el orden de preferencia. Este sistema vincula a los candidatos al partido, evita las luchas internas dentro de las listas y simplifica el recuento. Se le ha achacado la falta de libertad del votante y que funcione el voto útil, el voto del miedo, el voto al líder político, más que a los candidatos propiamente dichos. Junto a la forma de elección del Presidente del Gobierno, el sistema de listas cerradas y bloqueadas permite que una forma política que se denomina “monarquía constitucional” sea de facto un sistema cuasi-presidencialista<sup>31</sup>, en donde las competencias y capacidades del Presidente del Gobierno son extraordinarias.

---

<sup>31</sup> Manuel DELGADO-IRIBARREN se refiere a “una cultura política presidencialista bajo la forma de gobierno parlamentario” en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. nº 22 2º semestre 2008. Página 19.

## Problemas

Desde la opinión pública se identifican al menos las siguientes **disfunciones**:

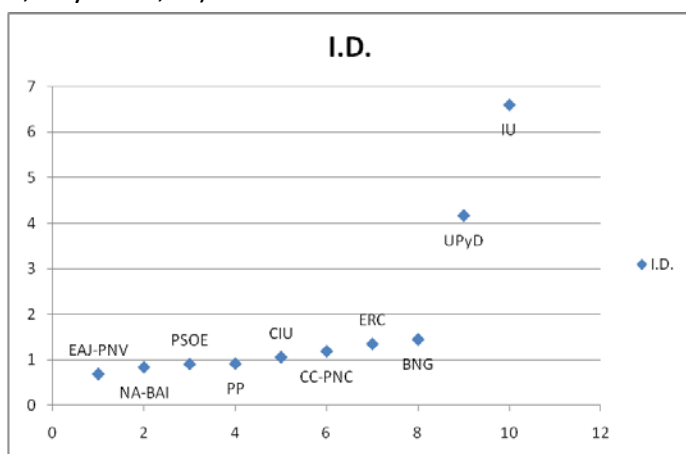
- una **crisis de representatividad**, fundamentalmente por las siguientes razones:
  - una escasa representación de los partidos con un importante número de votantes que se encuentra muy dispersos, -en la actualidad Izquierda Unida y UPyD-.

Distribución de votos y escaños en el Congreso –marzo 2008					
Candidaturas	votos	(%)*	escaños	(%)	I.D.
PSOE- PSC	11.289.335	43,87%	169	48,29%	0,91
PP (+UPN)	10.278.010	39,94%	152	43,43%	0,92
CIU	779.425	3,03%	10	2,86%	1,06
EAJ-PNV	306.128	1,19%	6	1,71%	0,69
ERC	291.532	1,16%	3	0,86%	1,35
<b>IU</b>	<b>969.946</b>	<b>3,77%</b>	<b>2</b>	0,57%	<b>6,60</b>
BNG	212.543	0,83%	2	0,57%	1,45
CC-PNC	174.629	0,68%	2	0,57%	1,19
<b>UPyD</b>	<b>306.079</b>	<b>1,19%</b>	<b>1</b>	0,29%	<b>4,17</b>
NA-BAI	62.398	0,24%	1	0,29%	0,84
Total	24.670.025	96,94%	350		0,91
Otros partidos	772.052				
En blanco	286.182				

I.D.= Índice de descompensación = %Votos /%Escaños

En el cuadro adjunto se representan los votos obtenidos por los partidos que obtuvieron representación parlamentaria. Si nos fijamos en el porcentaje de votos a nivel nacional y el porcentaje de diputados en el Congreso podemos obtener un índice de descompensación (I.D.) que se obtiene dividiendo el porcentaje de votos entre el porcentaje de diputados.

Este índice es 1 cuando la representación en el Congreso es igual al porcentaje de votos obtenido, circunstancia que es extraño que se dé. Es inferior si existe una sobrerrepresentación y es superior a 1 si hay infrarrepresentación. Los partidos más sobrerrepresentados son la coalición Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco que tiene un I.D. de 0,69 y Nafarroa-Bai (NA-BAI) cuyo I.D. es 0,84. Los dos grandes partidos tienen un I.D. próximo al 1 (PSOE 0,91 y PP: 0,92).



Un índice de descompensación (I.D.) entre 0 y 2 es admisible, la sobrerrepresentación de CIU, Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario, Esquerra Republicana de Cataluña y el Bloque Nacionalista Gallego es pequeña pues se mueven entre un 1,06 y un 1,45. En el gráfico de dispersión anterior se puede apreciar claramente la desproporción que afecta a UPyD (I.D.= 4,17 ) y a IU (I.D.= 6,60). Desproporción que a todas luces es injusta.

- La segunda causa de la crisis de representatividad se encuentra en la desconfianza del elector hacia sus representantes. Esta desconfianza creemos que obedece a varias razones. Comenzando porque la elección se ha realizado fundamentalmente sobre una opción política y un candidato a la Presidencia del Gobierno y no sobre los nombres que conforman la lista. Además la limitada autonomía real de los diputados sobre las indicaciones del partido, no ayuda a que los electores se sientan identificados con los diputados de su provincia.
- un **sistema político cerrado** –con grandes dificultades para que aparezcan nuevos partidos- en torno a dos partidos fuertes, con gran disciplina por parte de los representantes políticos hacia las consignas del partido y su cúpula, lo que se ha dado en llamar “una partidocracia dirigida por una *cupulocracia*”. Los electores en muchos casos votan a uno de estos partidos, más que por afinidad ideológica, por dos razones que la propaganda electoral explota al máximo: el “voto de miedo”<sup>32</sup>, pues se vota a un partido frente al otro partido y el “voto útil”, pues no se vota a partidos minoritarios que seguramente sean más afines ideológicamente,

---

<sup>32</sup> En este sentido es oportuno recordar las campañas electorales en las que se señalaba el miedo hacia la derecha que se representaba como un perro doberman.

para apoyar de forma útil a uno de los partidos mayoritarios.

- ante la **falta de un partido nacional** que pudiera operar como **bisagra**, los partidos nacionalistas han ocupado esa posición, logrando importantes réditos políticos y económicos, pese a que su representación en el Congreso de los Diputados es escasa (entre un 5,4% y 8,3% en las diferentes legislaturas) y se corresponde prácticamente al número de votos que obtienen a nivel nacional (entre un 5,9% y un 8,4%). Así lo ve URDÁNOZ cuando titula su artículo: “El maquiavélico sistema electoral español” señalando en el subtítulo: “nuestro sistema es desproporcional, impone el bipartidismo, fomenta la polarización y hace casi imposible que surja un tercer partido moderador. Los nacionalistas quedan como única alternativa para pactar”<sup>33</sup>.

Existe una opinión extendida que considera que el peso de los partidos nacionalistas es excesivo en el Congreso de los Diputados. Es cierto que el protagonismo de los partidos nacionalistas ha producido importantes réditos políticos, traducidos en más competencias y recursos. Esto ha llevado a afirmar que “el sistema electoral da un peso desproporcionado a los pequeños partidos nacionalistas”<sup>34</sup>, pero esto no

---

<sup>33</sup> URDÁNOZ GANUZA, Jorge: “El maquiavélico sistema electoral español” en Diario El País, 9/7/2009.

<sup>34</sup>The Economist: The perils of parochialism (Los peligros del provincianismo)  
[http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story\\_id=12501079](http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=12501079) 6 noviembre 2008

es cierto. No tenemos más que mirar el gráfico que se acompaña para comprender que el peso de los partidos nacionalistas en el Congreso de los Diputados es parejo a sus votos a nivel nacional.



[http://www.adn.es/blog/si\\_ministro/politica/20081117](http://www.adn.es/blog/si_ministro/politica/20081117)

Como dice Orriols : “...merece la pena recordar que la afirmación del *The Economist* no se ajusta a la realidad. Los datos demuestran que los partidos nacionalistas consiguen una representación en el Congreso muy parecida a su porcentaje de votos. Desde las elecciones de 1979, los principales partidos nacionalistas de nuestro país han conseguido de media un 7,5% de los votos, un porcentaje prácticamente idéntico a los escaños obtenidos (7,1%). No hay duda de que el sistema electoral español ha garantizado a los nacionalistas una representación en el Congreso justa y proporcional. En realidad, son PP y PSOE los que suelen conseguir un peso desproporcionado. Por ejemplo, socialistas y populares obtuvieron en las pasadas

elecciones generales el 83% de los votos, pero se hicieron con el 92% de los escaños. La sobrerrepresentación de estos dos partidos se ha conseguido tradicionalmente a costa de IU y, en las pasadas elecciones, de la nueva formación de la ex socialista, Rosa Díez”<sup>35</sup>.

El peso desproporcionado en la política de los partidos nacionalistas viene determinado, no porque exista una sobrerrepresentación de los mismos -que sí se da en los partidos mayoritarios- sino por al menos tres razones: la ausencia de una formación política de carácter nacional que ocupe la posición de “partido bisagra”, por la escaso acuerdo entre los partidos mayoritarios sobre temas de trascendencia nacional y, por el hecho, de no tener cerrado el estado de las autonomías. En estas situaciones los partidos nacionalistas obtienen unos importantes réditos políticos del partido en el gobierno que no cuenta con mayoría suficiente en el Congreso de los Diputados, por lo que debe ofrecer más recursos y competencias a los partidos nacionalistas.

- Desde una perspectiva más técnica se critica el sistema electoral de elección de los diputados por “que –desde la perspectiva del principio de igualdad del sufragio- denuncian las diferencias representativas existentes en la previa distribución

---

<sup>35</sup> ORRIOLS, Lluís: “¿Demasiados nacionalistas en el Congreso?”  
[http://www.adn.es/blog/si\\_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html](http://www.adn.es/blog/si_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html) 17 de noviembre de 2008.

de escaños entre circunscripciones...”<sup>36</sup>. Fundamentalmente referidas a la **sobrerrepresentación e infrarrepresentación de las provincias** producida por la cuota provincial que se traduce en que los votantes de provincias sobrerrepresentadas tienen más valor que los votantes de Madrid.

En la tabla de la página 46 ya nos hemos referido a la diferencia de representación entre las provincias y, por tanto a su sobrerrepresentación o infrarrepresentación. Se trata de un problema derivado de la cuota provincial mínima de 2 escaños por provincia. Esta cuestión afectaría a la igualdad del voto de los ciudadanos. La provincia de Soria está sobrerrepresentada porque sus 93.593 habitantes -que representan el 0,207% de la población española- tiene 2 representantes en el Congreso de los Diputados, esto es el 2,760% de los escaños. Por el contrario, Madrid con 6.018.689 habitantes –el 13,455% de la población española- sólo tiene 35 diputados –el 10% de la cámara.

Se corresponde esta cuestión a la idea de “un hombre, un voto”, esto es la igualdad a la hora del valor del voto, el principio de igualdad de sufragio. Lo cierto es que el valor de cada voto depende de muchas circunstancias y tiene diferentes valoraciones como ya hemos manifestado<sup>37</sup> en

---

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009. Página 145

<sup>37</sup> Véanse las páginas 22 y siguientes de esta misma obra.

relación con el *igual valor numérico* -la fuerza del voto de cada elector deben ser los mismos-; o *igual valor de resultados* -cuando todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación". Hay varias razones como la integración territorial, gobernabilidad, favorecer a las zonas más atrasadas... que van a romper el principio de igualdad del voto. Ello es asumible siempre que tenga una razón suficiente y no obedezcan a razones de mera oportunidad política. Lo que sin embargo, sí que es importante es la **igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas**. Así lo ha recogido el Informe del Consejo de Estado que entiende que el estudio de la desigualdad en las elecciones debe hacerse no a partir de la igualdad del poder del voto de los electores, sino de la igualdad de oportunidades de las diferentes candidaturas"<sup>38</sup>.

- También se censura la actual configuración legal de las listas de candidatos por cuanto **restringen la libertad de elección de los votantes**. Esto es, la crítica a las listas cerradas y bloqueadas. Este tipo de listas presentan ventajas que ya hemos expuesto<sup>39</sup>. Las listas abiertas sólo se pueden dar en circunscripciones pluripersonales, esto es cuando se elige a más de un representante. Lo cierto es que en

---

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO: "Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general". 24 de febrero de 2009. Página 164. Véase lo manifestado en esta misma obra en las páginas 23 y siguientes.

<sup>39</sup> En la página 50 y siguientes.

Italia el sistema de listas abiertas anterior a 1994 supuso un control del electorado y un clientelismo político. El sistema funcionaba en Italia mediante el compromiso de determinadas familias o personas a votar en un orden determinado a los candidatos (2,5,6,12,4,32...) incluso con números o candidatos imposibles (el 54 que no existía), de esa forma los interventores contabilizaban si una determinada personal o un grupo de personas había votado según lo pactado previamente. Esto suponía no sólo la ruptura del secreto del voto, sino el control efectivo sobre grupos de votantes. En definitiva una democracia intervenida.

Ya hemos manifestado que en las elecciones al Senado en las provincias peninsulares funciona el sistema de listas abiertas. El votante elige a tres candidatos de entre todos los que se presentan. Sin embargo, los resultados son invariables: el votante señala a los tres candidatos del mismo partido político.

## **Ventajas**

---

Por otro lado el sistema electoral español **ha funcionado correctamente** en general, con un altísimo grado de gobernabilidad -en este sentido hemos evitado la inestabilidad política como es el caso de Italia:

- Con mayorías absolutas y mayorías suficientes para que gobernaran los dos partidos más votados (agrupan entre el 85% y el 90% de los diputados en las diferentes legislaturas) y, además con legislaturas relativamente largas.

- Se ha permitido una alternancia en el poder entre los dos partidos más votados.
- Existe entre los dos partidos más votados un consenso a favor de éste sistema.
- Una simplificación de cara a la opinión pública, al identificar las siglas y la cara del líder el partido político con una opción política que se impone a los candidatos que figuran en las listas cerradas y bloqueadas de su mismo partido político. Esto junto a la férrea disciplina dentro de partido nos permite decir que hemos convertido un sistema parlamentario en cuasi presidencial, sin plantear los problemas de cohabitación que tendría un sistema presidencial. En cierto sentido, la representación se realiza sobre la opción política que bajo unas siglas presenta un programa político y un candidato a la Presidencia del Gobierno. Esto se comprueba cuando se preguntan a los electores de fuera de Madrid por quién han votado y la mayoría responde que por las siglas de los partidos o por el candidato del partido a la presidencia del gobierno, en muy pocas ocasiones se refieren al cabeza de lista por su provincia.

## **Propuesta de ajuste del sistema actual**

---

### **Planteamiento global: tres medidas para un nuevo Congreso de los Diputados.**

---

La primera tentación que se tiene cuando se aborda una reforma electoral es comenzar desde cero, tratando de buscar un sistema electoral perfecto. Pero no existe. Todo sistema electoral está anclado a unas realidades sociológicas, políticas e históricas. Un sistema electoral puede ser perfectamente válido para una sociedad y no funcionar en otra, puede haber sido un excelente sistema electoral en el pasado, pero no valer para el presente. Por ejemplo, ¿funcionaría en nuestro país el concepto de “representante personal” de las democracias anglosajonas? Por poner un ejemplo, una persona católica residente en el barrio de Chueca de Madrid ¿se sentiría representado por el político representante de los gays, el señor Zerolo? Quizás el cambio podría realizarse en el Senado, para introducir ese concepto de representante personal o representantes en el caso de circunscripciones plurinominales. Evidentemente hasta el momento esto no ha ocurrido en el Senado, pese a emplearse una fórmula de mayoría corregida por voto limitado – en las provincias peninsulares se votan a tres candidatos y se eligen a cuatro senadores.

Un cambio radical del sistema político traería a nuestro juicio una inestabilidad no deseada y tampoco garantizaría que finalizase la posición de ventaja de los partidos nacionalistas, la aparición de un partido

nacional bisagra o la eliminación de la desigualdad de algunos partidos.

Además, la modificación electoral debe de evitar la reforma de la Constitución. Cambiando la Ley Orgánica del Régimen Electoral con pequeños retoques es posible que se consiga un sistema electoral asumible por una gran mayoría, justo, representativo, que integre a los diferentes territorios y garantice la gobernabilidad.

Por ello, aun manteniendo el sistema proporcional para la elección de los diputados al Congreso, con la provincia como circunscripción y con una cuota provincial, propondremos varias medidas que tratan de mejorar los puntos negativos de un sistema que como se ha manifestado anteriormente tiene también varios aspectos positivos.

¿Cuáles son los aspectos negativos del sistema electoral español que tratamos de mejorar con la siguiente propuesta?

En primer lugar la descompensación que existe entre la representación que obtienen algunos partidos de ámbito nacional y su representación en el Congreso de los Diputados. Esto supone una clara ruptura del principio de justicia electoral al que hacíamos referencia.

En segundo lugar, la dificultad de los partidos que no tienen concentrados sus votos en determinadas provincias para conseguir representación en el Congreso. Ello supone, en menor medida, una quiebra del principio de justicia, pero sí implica una ruptura del principio de representación, pues ante este fenómeno,

muchos votantes tratan de hacer útil su voto apoyando a uno de los dos grandes partidos que a su juicio es menos malo.

Lo cierto es que cualquier vía de solución de estos dos problemas va a afectar de forma importante a la gobernabilidad. Esto es, aumentar los escaños en el Congreso de los Diputados, o lo que es lo mismo dar mayor representación a los partidos que se encuentren en las dos situaciones antes descritas, supone una disminución del peso de los grandes partidos y, en especial del partido mayoritario. Esto afecta de forma importante a la gobernabilidad. Por ello, cualquier medida que se proponga para paliar los dos problemas antes descritos -descompensación y falta de representación- debe de acompañarse de alguna medida que proteja la gobernabilidad.

La propuesta que se hace en lugar de una ruptura con el sistema vigente, consiste en una reforma del sistema electoral al Congreso<sup>40</sup> con tres medidas que no son acumulables:

- el establecimiento de una barrera electoral positiva del 1% de los votos a nivel nacional. Según esta barrera aquellas fuerzas políticas que habiéndose presentado en 32 circunscripciones no obtuvieran representación en el Congreso de los Diputados, pero sí que alcanzasen el 1% de los sufragios válidos (excluyendo los votos nulos, pero incluyendo los votos en blanco) se les otorgaría 1 escaño en el

---

<sup>40</sup> Estas propuestas suponen que el número de diputados no sea fijo como en la actualidad sino que podría variar en función de las circunstancias, pero siempre con un máximo de 400 diputados.

Congreso por **representación mínima**. En las elecciones del año 2008 ese 1% estaría fijado en 257.349 votos. Ninguna fuerza política se encontró en estas circunstancias. Si UPyD no hubiera obtenido un escaño por Madrid, sí que se le habría aplicado esta propuesta, pues obtuvo el 1,19% de los votos válidos. Incluso es posible establecer un redondeo a la baja del 1%.

- un mecanismo para compensar la escasa representación de los partidos políticos en el Congreso en relación con el volumen de votos que obtienen. En la situación actual IU ha obtenido el 3,55% de los votos válidos, pero su representación en el Congreso es de solo el 0,57% (2 diputados de 350). Esto supone una desproporción de  $3,55\% / 0,57\% = 6,22$ . IU recibe seis veces más votos que su representación en el Congreso. Nuestra propuesta supone que cuando los resultados electorales porcentuales sean superiores al doble de la representación parlamentaria, debería atribuirse un **escaño de compensación** -redondeando a la baja-; si cuadruplican, dos escaños más y; así sucesivamente. La fórmula consistiría en dividir la descompensación –que hemos calculado dividiendo el porcentaje de apoyo a nivel nacional entre el porcentaje de representación en el Congreso- entre 2. En las elecciones del 2008 esto supondría 3 escaños más para IU y 2 más para UPyD
- indudablemente el incremento de escaños en el Congreso de los Diputados supondría un factor de inestabilidad y, por tanto, de dificultad para que los grandes partidos puedan gobernar. Por ello se

proponen unos escaños de gobernabilidad que siempre serán número impar –con objeto de favorecer al partido más votado. Por cada escaño de representación mínima o de compensación se atribuirá uno de **gobernabilidad**. Si en el cómputo total fuere un número par, se incrementará en uno más los escaños de gobernabilidad. El reparto de estos escaños se realizará entre todas las fuerzas políticas por el sistema de D’Hondt, pero en la primera columna cada partido elevará al cuadrado sus votos.

El máximo de escaños que se podrían atribuir por compensación y por representación mínima sería de 25, teniendo preferencia los de compensación sobre los de representación mínima y los de los partidos con más votos sobre los de menos.

### Escaño de representación mínima o barrera electoral positiva

---

#### *Concepto*

---

Cuando una fuerza política obtiene un significativo apoyo a nivel nacional es lógico que obtenga algún tipo de representación política en el Congreso de los Diputados. Se trata de retribuir con representación política a aquellos partidos o agrupaciones que consiguen superar una barrera electoral a nivel de todo el Estado en función del número de votos válidos en unas elecciones. Evidentemente esto ocurre cuando en un primer reparto de escaños no consigue representación en el Congreso de los Diputados.

## *Circunstancias*

---

Aquellas fuerzas políticas que no hubieran obtenido representación en el Congreso de los Diputados, con candidaturas en al menos 32 circunscripciones y hubieran superado una barrera electoral determinada –por ejemplo del 1% a nivel nacional-, se les otorgaría un representante en el Congreso de los Diputados

### La exigencia de 32 circunscripciones

Quizás lo más llamativo sea esa exigencia de que se presente al menos a 32 circunscripciones. Trataremos de aclarar esta circunstancia en estas líneas. La primera idea es que se trata de una fuerza política con proyección nacional, fundamentalmente porque estamos refiriéndonos al Congreso de los Diputados que es la cámara legislativa que tiene una preeminencia sobre la otra cámara, el Senado. En ambas cámaras se encuentra representada la soberanía popular, pero es el Congreso de los Diputados el órgano encargado de investir al Presidente del Gobierno, y de ejercitar el control responsabilidad sobre el mismo –esencialmente mediante la moción de censura, pero también por medio de la cuestión de confianza y de la acusación a los miembros del Gobierno de traición. Por tanto, no sería lógico atribuir este beneficio a fuerzas locales, autonómicas o nacionalistas. Se trata de abrir el Congreso de los Diputados a pequeñas fuerzas que representen a todos los españoles. Mediante la metáfora abrir se trata de permitir el acceso a este escaño de representación mínima.

La pregunta es ¿por qué 32 y no 16? ¿Por qué 32 y no 52?

Recordemos que las circunscripciones al Congreso de los Diputados son Ceuta y Melilla y las 50 provincias peninsulares e insulares.

En la actualidad la distribución territorial de los partidos políticos, además de la implantación de partidos nacionalistas ha hecho que las Comunidades Autónomas sean la referencia política más inmediata. Cada Comunidad Autónoma tiene tantas circunscripciones como provincias, de forma que la distribución de las circunscripciones es la siguiente:

Andalucía	8
Aragón	3
Asturias	1
Baleares	1
Canarias	2
Cantabria	1
Castilla La Mancha	6
Castilla León	8
Cataluña	4
Extremadura	2
Galicia	4
La Rioja	1
Madrid	1
Murcia	1
Navarra	1
País Vasco	3
Valencia	3
Ceuta	1
Melilla	1

A la hora de determinar un número mínimo de circunscripciones en las que ha de presentarse una fuerza política para ser considerada de carácter nacional, deberíamos buscar una cifra que no permita la preeminencia de unas Comunidades Autónomas con características comunes sobre las otras.

### *Criterio del nacionalismo*

En primer lugar podemos diferenciar entre Comunidades Autónomas en las que existe una tendencia centrífuga –por la existencia de importantes fuerzas nacionalistas- de otras que podemos etiquetar como centrípetas. Se trata de buscar una situación en la que no exista imposición de un grupo sobre el otro, esto es que sea necesario obtener representación en ambas categorías.

Según esta clasificación en la primera tabla aparecen las Comunidades Autónomas con fuerzas “nacionalistas”

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Aragón	3	3
Navarra	1	4
Andalucía	8	12
Cataluña	4	16
Valencia	3	19
Canarias	2	21
Baleares	1	22
Galicia	4	26
País Vasco	3	29
Cantabria	1	30

La suma de todas ellas es de 30 circunscripciones con tendencia centrífuga

En la segunda tabla podemos colocar aquellas comunidades autónomas en una tendencia centrípeta que sumarían 22.

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Castilla León	8	8
Castilla La Mancha	6	14
Extremadura	2	16
Madrid	1	17
Murcia	1	18
Ceuta	1	19
Melilla	1	20
Asturias	1	21
La Rioja	1	22

Por tanto debería establecerse más de 30 circunscripciones para determinar el que una fuerza o coalición política tuviera carácter nacional.

### *Criterio del geográfico*

Otro criterio sería el geográfico, distinguiendo entre Comunidades Autónomas del Norte, del Interior; y Mediterráneas-Atlánticas.

Entre las del Norte incluiremos a La Rioja aunque posiblemente podría también incluirse en las del Interior. Las categorías serían:

Norteñas (diez o nueve si no se incluye a La Rioja)

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Galicia	4	4
País Vasco	3	7
Asturias	1	8
Cantabria	1	9
La Rioja	1	10

Interiores (veintiuna o veintidós si se incluye a La Rioja)

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Aragón	3	3
Navarra	1	4
Castilla León	8	12
Castilla La Mancha	6	18
Extremadura	2	20
Madrid	1	21

Arco Mediterráneo-Atlántico (veintiuna circunscripciones)

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Andalucía	8	8
Cataluña	4	12
Valencia	3	15
Canarias	2	17
Baleares	1	18
Murcia	1	19
Ceuta	1	20
Melilla	1	21

Con estas categorías, sólo la unión entre “interior” y “arco mediterráneo” superarían los 42. Pero de la otra forma la unión entre “norte” con cualquiera otra de las categorías no superaría los 31. Nos parece elevado fijar en 42 el número de provincias, por lo que de nuevo nos encontramos con el número próximo de 30-31.

*Criterio del económico*

La tercera perspectiva tiene que ver con la aportación de las Comunidades Autónomas al PIB español. Las Comunidades Autónomas que más aportan al PIB español –aquellas que lo hacen por encima del 5% (prácticamente por encima de la media)- agrupan a 31 circunscripciones.

Comunidad Autónoma	% aportación	Provincias	Suma
Cataluña	<b>18,6%</b>	4	4
Madrid	<b>17,7%</b>	1	5
Andalucía	<b>13,7%</b>	8	13
Valencia	<b>9,7%</b>	3	16
País Vasco	<b>6,3%</b>	3	19
Castilla León	<b>5,3%</b>	8	27
Galicia	<b>5,2%</b>	4	31
Canarias	<b>4,0%</b>	2	2
Castilla La Mancha	<b>3,4%</b>	6	8
Aragón	<b>3,1%</b>	3	11
Murcia	<b>2,6%</b>	1	12
Baleares	<b>2,5%</b>	1	13
Asturias	<b>2,2%</b>	1	14
Navarra	<b>1,7%</b>	1	15
Extremadura	<b>1,7%</b>	2	17
Cantabria	<b>1,3%</b>	1	18
La Rioja	<b>0,7%</b>	1	19
Ceuta	<b>0,1%</b>	1	20
Melilla	<b>0,1%</b>	1	21

Los tres criterios expuestos nos abocan a que el número mínimo de circunscripciones en los que deba presentarse un partido para tener opción a la representación mínima cuando llegue al 1% de los votos válidos a nivel nacional es de 32 provincias, con objeto de que exista un equilibrio e impedir que se ignoren por parte de las candidaturas a las comunidades autónomas más desfavorecidas (centrípetas, del interior o con menor creación de riqueza).

### La barrera electoral positiva del 1%

En este caso la barrera no es excluyente –como ocurre con el 3% en las circunscripciones - sino que opera como una barrera positiva. Si se alcanza en el total nacional un número importante de votos, se consigue un representante. La barrera se puede establecer de muchas formas: en relación con un número fijo de votos, con independencia de la participación y de los votos nulos; un porcentaje de la población; de la población con derecho a voto; un porcentaje de los votos emitidos; los votos válidos (incluidos los votos en blanco), de los votos a candidaturas presentadas, sin considerar el voto de los residentes ausentes en el extranjero o teniéndolos en cuenta; o incluso estableciendo un redondeo al alza o a la baja -por ejemplo redondeando a la baja a décimas de millar...

A la hora de establecer la barrera positiva a partir de la cual se obtendría un escaño de representación mínima entendemos que no debería esperarse al recuento de los votos emitidos en el extranjero por los españoles residentes ausente -censo CERA- y que debería hacerse sobre el 1% de los votos válidos -los emitidos excluyendo los nulos pero incluyendo los emitidos en blanco- aplicando un redondeo a la baja a decenas de millar.

En las elecciones del 9 de marzo de 2008, se emitieron 25.900.442 votos en España de los cuales 165.576 fueron votos nulos, lo que supone que los votos válidos fueron 25.734.866. El 1% de dichos votos es 257.349 que redondeado a la baja a decenas de millar supone una barrera de 250.000 votos, una

cantidad importante de votos que justificaría que una fuerza política obtuviera al menos 1 diputado.

### *Efectos*

---

Esta propuesta permitiría la entrada en el Congreso de Diputados de fuerzas políticas emergentes de carácter nacional. Por otro lado, permitiría la pervivencia de fuerzas políticas de carácter nacional en declive. Todo ello con la idea de que la presencia en el Congreso de los Diputados supone una exposición mayor ante la opinión pública, además de obtener la correspondiente compensación económica a cargo de los fondos públicos.

### *Escaños de compensación*

---

#### *Situación injusta*

---

En las últimas contiendas electorales hemos podido observar una situación injusta en la que Izquierda Unida, pese a lograr un importante apoyo del electorado, conseguía una exigua representación parlamentaria. En las elecciones del año 2008, Izquierda Unida fue votada por 969.946 electores, lo que supone 3,77% de los votos, pero sólo obtuvo dos diputados, esto es el 0,57% del Congreso de los Diputados. Si dividimos el porcentaje de representación en el total nacional entre el porcentaje de representación que obtiene ( $3,77 / 0,57$ ) podemos afirmar que su resultado electoral fue 6,60 veces superior a su representación en el Congreso – o a la inversa que su representación en el Congreso de los Diputados es 6,60 veces inferior al apoyo popular

obtenido en las elecciones. También UDyP se encuentra en una situación similar, pues obtuvo 306.079 votos, que representan el 1,19% de los votos válidos emitidos, y sólo un diputado – el 0,29% de la Cámara. En este caso (1,19 / 0,29) su apoyo electoral fue 4,17 veces superior a su representación en el Congreso de los Diputados.

En la convocatoria del año 2004 Izquierda Unida obtuvo 1.284.081 votos, el 4,96% de los votantes, con cinco diputados que representan el 1,43% de la Cámara, por tanto (4,96/1,43) es 3,47 veces mayor el apoyo electoral que la representación parlamentaria.

En ambos casos se trata de formaciones políticas que han concurrido a nivel nacional, cierto que Izquierda Unida en coalición con otras fuerzas y con variaciones en el nombre.

### *Propuesta*

---

Nuestra propuesta es compensar a las fuerzas políticas en las que existe una gran diferencia entre el apoyo a nivel nacional y su representación política en el Congreso de los Diputados. Entendemos que concurren a nivel nacional cuando presentan candidaturas en al menos 32 circunscripciones, lo cual favorecerá a aquellas opciones políticas que realizan el esfuerzo de presentarse a nivel nacional y excluirá a las puramente localistas. No se impedirán sin embargo, las coaliciones de fuerzas nacionalistas. Es más, seguramente pequeñas fuerzas nacionalistas concurrirían coaligadas, lo que les exige un esfuerzo de coordinación, de programa común y en definitiva, de pensar por un proyecto global de España.

### *Fórmula*

---

La fórmula a aplicar comienza cuando los resultados electorales porcentuales sean superiores al doble de la representación parlamentaria. En ese caso entendemos que debería atribuirse un diputado –redondeando a la baja-; si cuadriplica, dos diputados y, así sucesivamente. La fórmula consistiría en dividir por 2 la descompensación (el I.D.) que hemos calculado dividiendo el porcentaje de apoyo a nivel nacional entre el porcentaje de representación en el Congreso. En las elecciones del 2008, Izquierda Unida habría sido compensada con  $6,60/2 = 3,3$ , esto es 3 diputados más. UdyP lo habría sido con  $4,17/2 = 2,08$ , esto es 2 diputados más. En el año 2004 Izquierda Unida sólo habría obtenido 1 diputado de compensación ( $3,47/2 = 1,23$ )

### *Escaños de gobernabilidad*

---

#### *Argumentación*

---

Indudablemente el hecho de aumentar el número de Diputados a favor de fuerzas políticas que no son las mayoritarias complica la gobernabilidad y estabilidad del Gobierno, por ello se propone que cuando existan escaños de compensación y de representación mínima se atribuirán -para facilitar la gobernabilidad - el mismo número de escaños que la suma de ambos, si fuera número impar, y uno más si la suma de los escaños de compensación y de representación mínima fuera par.

## *Fórmula*

---

Para repartir esos escaños, se construirá una tabla D'Hondt con los resultados de cada partido a nivel nacional, **después de haber elevado dicha cantidad de votos al cuadrado**<sup>41</sup>. Se repartirán los escaños entre los partidos políticos aplicando la regla D'Hondt. Al establecerse en todo caso, que el número de escaños de gobernabilidad es impar, se está otorgando al partido más votado un plus de gobernabilidad, pues lo normal es que obtenga al menos un escaño más que la segunda fuerza política.

### *¿Por qué un número impar?*

---

Se trata de favorecer, aunque sea de forma muy limitada, al partido que más votos ha obtenido en todo el territorio nacional. Lo normal es que sean los dos partidos más votados quienes obtengan los escaños de gobernabilidad, si fuera un número par de escaños a repartir entre ellos, muy posiblemente los dos partidos obtendrían el mismo número de escaños y, por tanto, complicaría la gobernabilidad.

---

<sup>41</sup> Esta idea se recoge del GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES-Universidad de Granada "Un sistema electoral ecuaníme" (Informe GIME 08) Octubre, 2009. Página 3.  
<http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/R&G.html>

## **Atribución a las provincias los escaños de compensación, de representación mínima y de gobernabilidad.**

---

Todos los nuevos escaños se atribuirán a las listas de las circunscripciones provinciales. Se excluye a Ceuta y Melilla de este reparto pues la Constitución fija taxativamente la representación en 1 diputado para cada una de estas ciudades, lo cual nos obligaría a modificar la Carta Magna. El reparto de los nuevos escaños a las provincias supone que no habrá una lista a nivel nacional, por lo que tampoco es necesario una reforma constitucional para crear otro tipo de circunscripción. El problema es ¿a qué circunscripción le corresponden esos escaños de compensación, representación mínima o gobernabilidad?

En este punto existen dos posibles formas de atribuir los escaños. Lo más sencillo sería atribuirlos a la lista de la circunscripción en donde hubiera obtenido el mayor número de votos, si le correspondiera más de un escaño por compensación o gobernabilidad, el segundo escaño le correspondería a la circunscripción provincial donde obtuvo el segundo mejor resultado electoral y, así sucesivamente. Cuando la lista provincial ya hubiera obtenido representación, el escaño corresponderá al primer no electo de la lista.

La variante sería tener en cuenta más que el total de votos, el porcentaje de votos de cada circunscripción. Por ejemplo, según la primera variante – número de votos - si a UCD le hubiera correspondido un escaño de gobernabilidad en el año 1979, si tenemos en cuenta el total de votos, este le correspondería al siguiente de la lista por Madrid en

donde obtuvo 764.830 (el 33,14%). Según la segunda variante el escaño le correspondería a la lista en donde se obtuvo el mayor porcentaje de los votos de toda España. En concreto en Ávila donde el 65,81% de los votantes apoyaron a UCD –aunque solo fueran 67.001 votos. Lo cierto es que en esas elecciones en Ávila, UCD consiguió los tres escaños, por lo que el escaño de gobernabilidad se atribuiría a un suplente.

Hay argumentos a favor de una u otra posibilidad:

A favor de que sea el número de votos, se puede argumentar que de esta forma se compensa la infrarrepresentación de las provincias con mayor número de habitantes –fundamentalmente Madrid y Barcelona-, pues es ahí donde se producirá presumiblemente el mayor apoyo. Además, los cabezas de lista por Madrid son los líderes de las diferentes fuerzas políticas y candidatos a la Presidencia del Gobierno, según una regla no escrita. En el caso de coaliciones de partidos políticos, se les exigiría un acuerdo sobre quién va a encabezar su coalición presentándose como número uno por Madrid. Incluso puede pensarse que la simplificación de la realidad electoral llevaría a considerar la “batalla electoral” en Madrid entre los líderes de las diferentes opciones políticas.

A favor de que sea el mayor porcentaje obtenido el criterio de atribución pueden utilizarse los dos últimos argumentos desde otra perspectiva: se dificultan las coaliciones al exigirse por vía de facto que concurren con un líder en común y, es negativo, que se centralice la batalla política en una circunscripción como es Madrid. Es cierto, que puede favorecerse un cierto localismo si se utiliza este criterio –incluso con la

creación de “feudos” por parte de algún partido político-, pero también que obliga a las fuerzas políticas a volcarse en circunscripciones menores que por este sistema pueden obtener un plus de representación. De alguna forma las provincias seguras y, por tanto en donde menos campaña se realiza, volverían a ser objeto del interés de los estrategas electorales. Por ello, está sería la opción que propondríamos. Claro que si un partido al que correspondiera alguno de los escaños de representación mínima, compensación y gobernabilidad tuviera porcentualmente los mismos resultados en dos provincias, el desempate se realizaría por el número de votos.

### **Aplicación a los resultados de marzo del 2008**

Según los resultados de las elecciones de marzo de 2008, dos partidos habrían obtenido escaños de compensación. Izquierda Unida que obtuvo el 3,77% de los votos en el ámbito nacional y sólo el 0,57% de los escaños del Congreso de los Diputados. La descompensación podemos cifrarla en  $3,77 / 0,57 = 6,6$  y por la propuesta que realizamos le corresponderían ( $6,6/2 = 3,3$ ) tres escaños de compensación.

El caso del partido liderado por Rosa Díez (UDyP) consiguió el 1,19% de los votos válidos emitidos, y sólo 1 diputado – el 0,29% de la Cámara- . En este caso ( $1,19 / 0,29$ ) su apoyo electoral fue 4,17 veces superior a su representación en el Congreso de los Diputados, por lo que, según nuestra propuesta le corresponderían ( $4,17/2=2,085$ ) dos escaños de compensación.

Esos cinco escaños de compensación serían en el caso de los tres de IU para las circunscripciones en

donde obtuvo un mayor porcentaje de votos que corresponden a Asturias (7,177%), Córdoba (7,042%) y Barcelona (5,561%). Los dos de UDiP serían para las listas de Madrid (3,74%) y Burgos (2,114%).

Para “compensar la compensación” se proponen los escaños de gobernabilidad que se reparten utilizando la regla de D’Hondt pero en la columna primera se pondría la cantidad resultante de elevar al cuadrado el número de votos de cada partido. En el caso que nos ocupa el PSOE habría obtenido 3 nuevos diputado (en total 172) y el PP sólo 2 (en total 156).

Los escaños de gobernabilidad le corresponderían tres al PSOE que se atribuirían a las listas que tuvieron mejores resultados: Sevilla (58,093%), Huelva (55,671%) y Jaén (55,481%). Al PP le corresponderían dos escaños que se atribuirían a los primeros no electos de las listas por Murcia (61,236%) y Ávila (58,583%)

Con esta distribución la composición del Congreso de los Diputados sería de 360 diputados una vez que se han incorporados a los 350 iniciales, 5 de compensación y 5 de gobernabilidad.

En esta primera extrapolación no existen escaños de representación mínima, solamente escaños de compensación –tres para IU y dos para UPyD-, así como cinco escaños de gobernabilidad –tres para el PSOE y dos para el PP. Observemos que la representación en términos porcentuales es prácticamente la misma que en la composición real del año 2008.

	Composición real 2008		Propuesta	
P.S.O.E.	169	48,286%	172	47,778%
P.P.	154	44,000%	156	43,333%
CIU	10	2,857%	10	2,778%
EAJ-PNV	6	1,714%	6	1,667%
ER	3	0,857%	3	0,833%
I.U.	2	0,571%	5	1,389%
B.N.G.	2	0,571%	2	0,556%
CC-PNC	2	0,571%	2	0,556%
UPYD	1	0,286%	3	0,833%
NA-BAI	1	0,286%	1	0,278%
	350		360	

En la actualidad el PSOE precisa en todo caso del apoyo de alguna o de varias fuerzas nacionalista para alcanzar los 176 diputados de la mayoría absoluta. En la propuesta, podemos observar que el PSOE con los dos partidos de ámbito nacional que pueden realizar una función de bisagra (IU y UPyD) alcanzan los 180 diputados, esto es les falta sólo 1 para tener mayoría absoluta que ahora se fija en 181 diputados, esto abre las posibilidades de pactos y funciona, en definitiva, como una fórmula que garantiza una mayor estabilidad del Gobierno.

Además observamos que IU obtiene 5 diputados lo que le permitiría tener un Grupo Parlamentario propio, de esa forma Izquierda Republicana de Cataluña seguramente se tendría que integrar en el Grupo Mixto.

## **Una reflexión y una hipótesis para escaños de representación mínima**

---

En cuanto a los escaños de representación mínima en las elecciones de marzo de 2008 ningún partido sin escaño supera los 250.000 votos del total nacional. En el caso que UPyD no hubiera obtenido su escaño por Madrid, sí que podría haber obtenido un escaño de representación mínima, pues obtuvo en toda España 306.078 votos.

La hipótesis es que existieran este tipo de “escaño de representación mínima” quizás se habría producido una coalición entre Coalición Andalucista, Partido Aragonés, Nueva Canarias..., entre partidos verdes o, incluso entre pequeños partidos de dimensión nacional (Ciudadanos, Alternativa, CDS...).

Supongamos que se consigue integrar a varios partidos en una coalición que se presenta en 32 circunscripciones, no consigue ningún diputado, pero supera los 250.000 votos a nivel nacional. En ese caso le correspondería 1 diputado por “representación mínima” a la coalición. Esta hipotética coalición obtendría su escaño en aquella provincia en donde su porcentaje de votos fuera mayor.

Así pues en esta hipótesis habría 5 escaños de compensación y 1 de representación mínima. Para facilitar la gobernabilidad de un Congreso de los Diputados que ya tiene 356 diputados, se establecen 6 diputados de gobernabilidad más uno más, por ser éste un número par, esto es 7 escaños de gobernabilidad.

De igual forma como se atribuyeron antes los escaños de gobernabilidad, se eleva al cuadrado los

votos de cada partido y se reparte según la regla de D'Hondt. En el caso que nos ocupa el PSOE habría obtenido 4 nuevos diputados (en total 173) y el PP sólo 3 (en total 157). El Congreso de los Diputados estaría constituido en esa legislatura con 363 escaños (un incremento de 13 escaños, esto es un incremento del 3,58%).

A la hora de determinar a qué circunscripciones les corresponden esos escaños de gobernabilidad utilizaríamos el mismo criterio de antes, a aquellas en las que el PSOE y el PP hubieran obtenido un porcentaje mayor de votos. El PSOE en Sevilla (58,093%), Huelva (55,671%), Jaén (55,481%) y Badajoz (52,337%). El PP en Murcia (61,236%), Ávila (58,583%) y Ceuta (55,109%). Aquí se nos plantea el problema de si Ceuta puede tener este segundo diputado para el PP (sería el suplente, pues allí sólo se elige uno por un sistema de mayoría simple). A tenor del artículo 68. 2: "Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado", debemos entender que ello no es posible y, por tanto, atribuir el tercer escaño de gobernabilidad que le corresponde al PP a Salamanca (53,779%) que es la cuarta circunscripción, la tercera provincia, en donde el PP obtuvo su mejor resultado porcentual.

En este supuesto hipotético la composición del Congreso de los Diputados sería el que figura en la siguiente tabla:

	Composición real 2008		Propuesta con hipótesis		I.R
P.S.O.E.	169	48,286%	173	47,658%	0,92
P.P.	154	44,000%	157	43,251%	0,92
CIU	10	2,857%	10	2,755%	1,10
EAJ-PNV	6	1,714%	6	1,653%	0,72
ESQUERRA	3	0,857%	3	0,826%	1,40
I.U.	2	0,571%	5	1,377%	2,74
B.N.G.	2	0,571%	2	0,551%	1,51
CC-PNC	2	0,571%	2	0,551%	1,23
UPYD	1	0,286%	3	0,826%	1,44
NA-BAI	1	0,286%	1	0,275%	0,87
Nueva Coalición de partidos	0	0	1	0,275%	
	350		363		

## **Inconvenientes**

---

Los aspectos **negativos** de la propuesta:

- Se trata de un “parche” que trata de solucionar problemas sin cambiar radicalmente el sistema electoral y, pese a su sencillez habría que explicarlo a la ciudadanía.
- No soluciona los problemas de sobrerrepresentación o infrarrepresentación. Aunque podrían atenuarse si se reduce la representación mínima de cada provincia a solo 1 escaño. Pero esa propuesta merece una reflexión aparte.

- No se amplía la libertad de elección de los votantes, pues las listas seguirían siendo cerradas y controladas por el partido. También ello nos llevaría a una explicación a parte aunque quizás la solución pasaría por establecer un Senado en donde existieran representantes más personales de los votantes.
- La atribución de los escaños de representación mínima, compensación y gobernabilidad se reparten después del reparto general y una vez que son oficiales los resultados –habría que esperar al cómputo de los votos emitidos en el extranjero, a las impugnaciones, etc., aunque al establecerse un redondeo a decenas de millar esta objeción podría solucionarse.

## **Ventajas**

---

Los efectos **positivos** de esta propuesta podemos resumirlos en:

- No es necesario una reforma en profundidad y, por tanto, no se exige una reforma constitucional.
- Se abre la posibilidad de que aparezcan nuevas fuerzas políticas de alcance nacional en el Congreso de los Diputados.
- Se introduce un elemento de justicia en la representación –en la actualidad se mejoraría la representación de los partidos políticos más “castigados” por el sistema vigente como es el caso de IU y UpyD.

- Permite mejorar la representatividad de los electores que votarían en función de su afinidad política y social más que por miedo o utilidad.
- Es muy sencillo y fácilmente explicable ante los votantes. Se trata de otorgar una representación mínima y de compensar a los partidos mal representados en el Congreso de los Diputados.
- Por último, la propuesta no atenta contra la estabilidad política, sino que la refuerza a través de los escaños de gobernabilidad.

## **Otras posibles modificaciones**

---

Existen otros factores sobre los que una reforma electoral puede actuar: aumentar el número de diputados a 400, reducir la cuota provincial a sólo un diputado por provincia, configurar las listas abiertas o establecer una barrera electoral del 5% a nivel nacional.

## **Un Congreso con 400 diputados**

---

La idea de aumentar el número de diputados para lograr una mayor proporcionalidad se ha propuesto desde diferentes ámbitos. Sin embargo, es incompatible con la propuesta que hacemos pues cuando se dan las circunstancias previstas para los escaños de representación mínima o compensación el número de diputados se incrementa. Y como 400 es el tope máximo de la Constitución, para superarlo se hace precisa una reforma constitucional.

En segundo lugar, hoy en día la crisis de la representatividad y la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes hacen difícilmente vendible la idea de incrementar el número de diputados. Madrid y Barcelona tendrían más diputados pero todos seguirían apretando “el botón que corresponda, según que el portavoz levante uno, dos o tres dedos”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar en “Teoría y Realidad Constitucional” nº 22, 2º semestre, 2008. Página 14.

## **Reducción de la cuota provincial**

---

La otra idea que no hay que descartar es la reducción de la cuota provincial que en la actualidad la Ley Orgánica de Régimen Electoral fija en dos diputados por provincia a un solo diputado.

En las páginas 32 y 33 incluimos una tabla con las “Diferencias de representación entre circunscripciones en España”. Ahora ofrecemos una tabla en la que se puede comparar el número de escaños por circunscripción si la cuota provincial se rebaja a 1 escaño.

En la tabla se puede comprobar que las pequeñas provincias van a perder escaños. Si en las pasadas elecciones Soria fue la provincia que bajó a sólo 2 escaños, con esta propuesta serían 6 provincias más que sólo tendrían 2 diputados. Indudablemente Madrid ganaría 6 (con los resultados del año 2008 tres le corresponderían al PP, dos al PSOE y uno a IU), y Barcelona 5 escaños (tres le corresponderían al PSOE, uno a CIU y otro a ICV-EUIA), pero prácticamente todos los escaños que se pierden en las provincias que ven reducidos sus escaños de 3 a 2 corresponden al partido más votado, lo que significa una dificultad añadida en la gobernabilidad.

### **Leyenda**

A2=número de escaños con cuota provincial de 2 escaños

B2=habitantes por cada escaño con cuota provincial de 2 escaños

CR2=Coeficiente de Representación con cuota provincial de 2 escaños. Resulta de dividir el porcentaje de población entre el tanto por ciento de escaños que esa provincia tiene sobre los 350 escaños del Congreso de los Diputados. La tabla está ordenada de mayor a menor por este concepto.

*Ajustes para la Elección de los Diputados*

A1=número de escaños con cuota provincial de 1 escaño.

B1=habitantes por cada escaño con cuota provincial de 1 escaño.

CR1=Coefficiente de Representación con cuota provincial de 1 escaño.

<i>Circunscrip.</i>	<i>Población</i>	Cuota provincial de 2			Cuota provincial de 1			Dif. A2- A1
		<b>A2</b>	<b>B2</b>	<b>CR2</b>	<b>A1</b>	<b>B1</b>	<b>CR1</b>	
Soria	93.593	<b>2</b>	46.797	2,760	2	46.797	2,760	0
Teruel	144.046	<b>3</b>	48.015	2,690	2	72.023	1,793	-1
Segovia	159.322	<b>3</b>	53.107	2,432	2	79.661	1,621	-1
Ávila	168.638	<b>3</b>	56.213	2,297	2	84.319	1,532	-1
Palencia	173.281	<b>3</b>	57.760	2,236	2	86.641	1,491	-1
Zamora	197.237	<b>3</b>	65.746	1,964	2	98.619	1,310	-1
Melilla	69.440	<b>1</b>	69.440	1,860	1	69.440	1,860	0
Cuenca	211.375	<b>3</b>	70.458	1,833	2	105.688	1,222	-1
Huesca	220.107	<b>3</b>	73.369	1,760	3	73.369	1,760	0
Guadalajara	224.076	<b>3</b>	74.692	1,729	3	74.692	1,729	0
Álava	305.459	<b>4</b>	76.365	1,691	3	101.820	1,268	-1
Ceuta	76.603	<b>1</b>	76.603	1,686	1	76.603	1,686	0
Logroño	308.968	<b>4</b>	77.242	1,672	3	102.989	1,254	-1
Orense	336.926	<b>4</b>	84.232	1,533	3	112.309	1,150	-1
Salamanca	351.326	<b>4</b>	87.832	1,470	3	117.109	1,103	-1
Lugo	355.176	<b>4</b>	88.794	1,454	3	118.392	1,091	-1
Burgos	365.972	<b>4</b>	91.493	1,412	3	121.991	1,059	-1
Albacete	392.110	<b>4</b>	98.028	1,317	4	98.028	1,317	0
León	497.387	<b>5</b>	99.477	1,298	4	124.347	1,039	-1
Huelva	497.671	<b>5</b>	99.534	1,297	4	124.418	1,038	-1
Ciudad Real	510.122	<b>5</b>	102.024	1,266	4	127.531	1,013	-1
Cáceres	411.531	<b>4</b>	102.883	1,255	4	102.883	1,255	0
Lérida	414.015	<b>4</b>	103.504	1,248	4	103.504	1,248	0
Valladolid	521.661	<b>5</b>	104.332	1,238	5	104.332	1,238	0

Toledo	639.621	6	106.604	1,211	5	127.924	1,010	-1
Almería	646.633	6	107.772	1,198	5	129.327	0,999	-1
Jaén	664.742	6	110.790	1,166	5	132.948	0,971	-1
Badajoz	678.459	6	113.077	1,142	6	113.077	1,142	0
Santander	572.824	5	114.565	1,127	5	114.565	1,127	0
Castellón	573.282	5	114.656	1,126	5	114.656	1,126	0
Guipúzcoa	694.944	6	115.824	1,115	6	115.824	1,115	0
Gerona	706.185	6	117.698	1,097	6	117.698	1,097	0
Navarra	605.876	5	121.175	1,066	5	121.175	1,066	0
Tarragona	757.795	6	126.299	1,023	6	126.299	1,023	0
Granada	884.099	7	126.300	1,023	7	126.300	1,023	0
Baleares	1.030.650	8	128.831	1,002	8	128.831	1,002	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	45.200.737	<b>350</b>	129.145	1,000	350	129.145	1,000	0
Las Palmas	1.042.131	8	130.266	0,991	8	130.266	0,991	0
Córdoba	792.182	6	132.030	0,978	6	132.030	0,978	0
Zaragoza	932.502	7	133.215	0,969	7	133.215	0,969	0
Cádiz	1.207.343	9	134.149	0,963	9	134.149	0,963	0
Asturias	1.074.862	8	134.358	0,961	8	134.358	0,961	0
Pontevedra	947.639	7	135.377	0,954	7	135.377	0,954	0
Murcia	1.392.117	10	139.212	0,928	10	139.212	0,928	0
S.C. Tenerife	983.820	7	140.546	0,919	8	122.978	1,050	1
Coruña, La	1.132.792	8	141.599	0,912	9	125.866	1,026	1
Vizcaya	1.141.457	8	142.682	0,905	9	126.829	1,018	1
Málaga	1.517.523	10	151.752	0,851	11	137.957	0,936	1
Alicante	1.825.264	12	152.105	0,849	13	140.405	0,920	1
Sevilla	1.849.268	12	154.106	0,838	13	142.251	0,908	1
Valencia	2.486.483	16	155.405	0,831	17	146.264	0,883	1
Barcelona	5.332.513	31	172.017	0,751	36	148.125	0,872	5
Madrid	6.081.689	35	173.763	0,743	41	148.334	0,871	6

## **Listas abiertas**

---

Ya hemos afrontado la cuestión de las listas abiertas en las páginas 38 y 58. Quizá la modificación del sistema de listas fuese la que más dificultades presentase y reticencias por parte de los partidos políticos. En la actualidad la confección de las listas electorales garantiza el control del partido por parte de sus dirigentes, tanto a nivel nacional como provincial, y no creemos que estén dispuestos a perder ese control, pese a las demandas del 15M que piden “elegir a los representantes directamente”. Pero también es cierto que los votantes son fieles a las siglas políticas más que a nombres concretos, por lo que los partidos no deberían tener reticencias ante las listas abiertas. Ya existen listas abiertas en la elección de senadores, pero como se puede comprobar en la mayoría de los casos, el elector vota a unas siglas y no a unos nombres.

Sin embargo en la reforma que proponemos no incluimos las listas abiertas frente a las listas cerradas y bloqueadas que existen en la actualidad.

Las razones para no proponer las listas abiertas se puede resumir en que supone una alteración profunda del sistema electoral, plantean grandes objeciones por parte los partidos políticos con la consiguiente dificultad para conseguir el consenso en la reforma, dificultan el recuento de los votos y, en las grandes circunscripciones en donde se eligen 8 o más diputados -que son las auténticamente proporcionales- el votante seguiría votando por siglas dada la dificultad de conocer más allá de dos o tres nombres de la lista. Todo ello unido a la experiencia del clientelismo político que se dio en Italia antes de 1994.

## **Barrera electoral del 5% a nivel nacional**

---

La propuesta de establecer una barrera electoral del 5% a nivel nacional tiene su origen todos aquellos que consideran que los partidos nacionalistas tienen excesiva influencia en el Congreso de los Diputados. Mediante esta medida se trataría de erradicarlos de la Cámara baja y, por tanto simplificar, la composición del Congreso. Como ya he explicado en otro lugar<sup>43</sup>, no estoy de acuerdo con excluir a los nacionalistas del Congreso Diputados, pues considero que el principio de integración territorial exige que todos aquellos que tengan algo que decir en relación con sus territorios deban estar representados en el Congreso Diputados. Además esta barrera es fácilmente salvable mediante la coalición de partidos nacionalistas. En las elecciones al Parlamento Europeo del año 2009, la Coalición por Europa obtuvo el 5,1 de los votos. En el año 2004, la denominada Galeusca-Pueblos de Europa consiguió el 5,15%.

---

<sup>43</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Las Reglas de la Confrontación Política* en Revista Profesiones número 87. 2004

## **Bibliografía**

---

- ALVAREZ CONDE, Enrique: “Curso de Derecho Constitucional”. Madrid, 2003.
- AULA POLÍTICA del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo CEU: “La España necesaria”. Madrid, 2008.
- CAIRO CAROU, Heriberto (edición de): “Democracia digital. Límites y oportunidades”. Madrid, 2002.
- CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009.
- ECONOMIST, The: The perils of parochialism (Los peligros del provincianismo)  
[http://www.economist.com/specialreports/display\\_story.cfm?story\\_id=12501079](http://www.economist.com/specialreports/display_story.cfm?story_id=12501079)
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento”. Madrid, 2003.
- GARROTE DE MARCOS, María: Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto en Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, 2008.
- GRACIÁN: *Por qué reformar la Ley Electoral* en diario La Razón, 24 de febrero de 2010. Página 25.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES

-Universidad de Granada “Un sistema electoral  
ecuánime” (Informe GIME 09) Octubre, 2009.

<http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/documentos/InformeGIME09.pdf>

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES

-Universidad de Granada “Un sistema electoral  
ecuánime” (Informe GIME 08) Septiembre, 2008.

<http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/R&G.html>

JAUREGUI, Gurutz: “La democracia planetaria” Oviedo,  
2000.

LIJPHART, Arend: “Sistemas electorales y sistemas de  
partidos”. Madrid, 1995.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: Bases, principios y  
criterios de la reforma electoral española: Examen  
jurídicos constitucional en Revista de Estudios  
Políticos Número 34. Julio - Agosto. 1983.

ORRIOLS, Lluís: “¿Demasiados nacionalistas en el  
Congreso?”

[http://www.adn.es/blog/si\\_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html](http://www.adn.es/blog/si_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html) 17 de noviembre de  
2008.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel:  
Propuesta para una reforma electoral (III) en  
Revista “Cuenta y Razón”, número 11, octubre  
2009.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel:  
Claves para una reforma electoral (II) en Revista  
“Cuenta y Razón”, número 10, verano 2009.

- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel:  
Principios para una reforma electoral (I) en Revista  
“Cuenta y Razón”, número 9, mayo 2009.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel:  
Las Reglas de la Confrontación Política en Revista  
Profesiones número 87. 2004.
- SANTOLAYA MACHETI, Pablo: “Manual de  
Procedimiento Electoral” Madrid, 1991.
- SINOVA, Justino y TUSELL, Javier: “La crisis de la  
Democracia en España”. Madrid, 1997.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA:  
Revista “Teoría y Realidad Constitucional” nº 22, 2º  
semestre, 2008.
- URDÁNOZ GANUZA, Jorge: “El maquiavélico sistema  
electoral español” en Diario El País, 9/7/2009.
- VALLÈS, Josep M. y BOSCH, Agustí: “Sistemas  
electorales y gobierno representativo” Barcelona,  
1997.

## Sumario

Presentación .....	5
Prólogo .....	9
De la soberanía popular al poder político.....	15
Principios para un sistema electoral .....	18
Consenso.....	18
Justicia .....	21
Representatividad.....	25
Gobernabilidad .....	25
Integración territorial .....	27
Claves para un sistema electoral .....	29
Circunscripción electoral .....	30
Reparto de escaños entre las circunscripciones electorales .....	33
Barrera Electoral.....	33
Fórmula Electoral.....	34
Mayoritaria.....	35
Proporcional.....	36
Listas Electorales.....	38
Sistema electoral al Congreso de los Diputados.....	41
Rigidez.....	41
Constitucional .....	42
Reserva de Ley Orgánica .....	43
Reparto de escaños entre provincias .....	44
Reparto de escaños entre partidos .....	49

Listas cerradas y bloqueadas.....	50
Problemas.....	51
Ventajas.....	59
Propuesta de ajuste del sistema actual.....	61
Planteamiento global: tres medidas para un nuevo Congreso de los Diputados.....	61
Escaño de representación mínima o barrera electoral positiva.....	65
Concepto.....	65
Circunstancias.....	66
La exigencia de 32 circunscripciones.....	66
Criterio del nacionalismo.....	68
Criterio del geográfico.....	69
Criterio del económico.....	70
La barrera electoral positiva del 1%.....	72
Efectos.....	73
Escaños de compensación.....	73
Situación injusta.....	73
Propuesta.....	74
Fórmula.....	75
Escaños de gobernabilidad.....	75
Argumentación.....	75
Fórmula.....	76
¿Por qué un número impar?.....	76

Atribución a las provincias los escaños de compensación, de representación mínima y de gobernabilidad.....	77
Aplicación a los resultados de marzo del 2008 ..	79
Una reflexión y una hipótesis para escaños de representación mínima .....	82
Inconvenientes .....	84
Ventajas .....	85
Otras posibles modificaciones .....	87
Un Congreso con 400 diputados .....	87
Reducción de la cuota provincial.....	88
Listas abiertas .....	91
Barrera electoral del 5% a nivel nacional .....	92
Bibliografía .....	93

---

El objetivo de este libro es proponer el ajuste del sistema electoral aplicado en España en la elección de los Diputados en Cortes. Y decimos que son sólo ajustes porque los elementos esenciales del sistema se mantienen.

A la rigidez de las normas electorales se une la inercia del sistema que ha permitido a los partidos mayoritarios alternarse en el poder y limitar la capacidad de crecimiento de otros partidos competidores. El sistema electoral actual permite una correcta gobernabilidad del Estado e integra de forma satisfactoria a todas las partes del territorio nacional, pero es injusto y con una grave carencia de representatividad. Esto ya lo manifestábamos en el año 2008 y, ahora en el 2011 el movimiento 15M lo ha incorporado a sus reivindicaciones.

Es injusto porque partidos con un similar número de votos obtienen grandes diferencias en cuanto a escaños.

Las carencias de representatividad obedecen a varias razones comenzando porque muchas personas votan en función del miedo o de la utilidad de su voto, en lugar de sus afinidades políticas y a ello se une una creciente desconfianza del elector respecto de sus representantes políticos que se comprueba con el hecho que según el Centro de Investigaciones Sociológicas los políticos y los partidos sean el tercer motivo de preocupación de los españoles.

Al comienzo de la obra exponemos cuales son los principios para un buen sistema electoral y las claves sobre las cuales puede actuarse para ajustar el sistema.

La parte más innovadora se encuentra en el apartado titulado “Propuesta de Ajuste del Sistema Actual”: los escaños de representación mínima, compensación y gobernabilidad tratan de solucionar, al menos parcialmente, estas dos deficiencias relativas a la injusticia y a la crisis de representatividad de nuestro sistema, todo ello sin menoscabo de la estabilidad.

En esta tercera edición mantenemos las propuestas iniciales y seguimos abiertos a sus críticas y comentarios en [manuels@ccinf.ucm.es](mailto:manuels@ccinf.ucm.es).



Manuel Sánchez de Diego  
Fernández de la Riva

Abogado y Periodista

Doctor en Derecho

Licenciado en Ciencias de la  
Información

Profesor Titular de Derecho  
Constitucional

Universidad Complutense de  
Madrid