



FACULTAD DE DERECHO

**"Elementos del sistema electoral que favorecen
la gobernabilidad. Estudio de Derecho
Comparado"**

Autor: Alberto Molinero Barbero

5º E-3 B

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril, 2024

Resumen

La formación de gobiernos es, aunque no la única, la finalidad última de cualquier proceso electoral. Por ello, es necesario que todo sistema electoral persiga y fomente de manera eficaz la formación de gobiernos sólidos y estables, capaces de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. El sistema español, en la actualidad, fracasa en ese cometido, y es por ello por lo que se hace necesario una reforma que permita y facilite la gobernabilidad. Para ello, es preciso analizar todos y cada uno de los elementos clave que componen este sistema e identificar cuál o cuáles pueden ser susceptibles de ser modificados. No obstante, no sólo es necesario identificar de manera interna estos elementos, sino que además es conveniente observar los sistemas electorales de los países de nuestro entorno, de manera que puedan identificarse elementos inéditos que puedan ser importados a España y que puedan contribuir a solucionar el problema existente. Con todo, se elaborará una propuesta de reforma compatible con nuestro sistema político.

Palabras clave: Gobernabilidad y representatividad, sistema electoral, derecho comparado, ley electoral

Abstract

The formation of governments is, although not the only one, the ultimate purpose of any electoral process. Therefore, it is necessary for any electoral system to effectively pursue and promote the formation of solid and stable governments, capable of responding to the needs of the citizens. The Spanish system, at present, fails in this task, and it is for this reason that a reform that allows and facilitates governability is necessary. To this end, it is necessary to analyze each and every one of the key elements that make up this system and identify which can be modified. However, it is not only necessary to identify these elements internally, but it is also convenient to observe the electoral systems of the countries around us, so that new elements can be identified which can be imported to Spain and which can contribute to solve the existing problem. All in all, a reform proposal compatible with our political system will be elaborated.

Key words: Governance and representativeness, electoral system, comparative law, electoral law

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO Y CONTEXTO	6
OBJETIVOS	8
METODOLOGÍA EMPLEADA	9
REGULACIÓN Y SINGULARIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA ..	10
ANTECEDENTES	10
REGULACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL Y LEY DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL	14
ELEMENTOS CLAVE	21
Tamaño de la Cámara.....	22
Circunscripciones electorales	23
Fórmula electoral	25
Barrera electoral	27
Modalidad de voto.....	28
SISTEMAS ELECTORALES EN LAS PRINCIPALES DEMOCRACIAS DEL MUNDO	30
DISTINTOS SISTEMAS ELECTORALES	30
MODELO GRIEGO	31
MODELO ALEMÁN	33
MODELO ITALIANO	34
MODELO FRANCÉS	36
DEFECTOS DEL MODELO ESPAÑOL	37
PROPUESTAS DE REFORMA: ELEMENTOS QUE FAVORECERÍAN LA GOVERNABILIDAD. CONSTITUCIONALIDA DE LA MEDIDA	40
SIMULACIÓN DE LA PROPUESTA	44
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXOS	55
Anexo 1:	55
Anexo 2:	55
Anexo 3:	56
Anexo 4:	57
Anexo 5:	57
Anexo 6:	58

Anexo 7:	58
Anexo 8:	59
Anexo 9:	59

INTRODUCCIÓN

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO Y CONTEXTO

La gobernabilidad es un elemento esencial en cualquier sistema político y régimen democrático, así como una de las razones fundamentales por la cual tiene lugar el proceso electoral. No obstante, el sistema electoral, al menos en el Estado español, donde la forma política es la monarquía parlamentaria, no tiene como única función favorecer la formación de gobiernos estables, sino también garantizar la representación proporcional de la población y de los territorios, favorecer la formación de un Parlamento representativo¹, así como también posee una función de mecanismo formal de la democracia. Asimismo, como afirma García, las tres funciones clásicas de cualquier proceso electoral en democracias representativas, son tres: formar gobierno, otorgar la representación política, y legitimar el sistema constitucional². Así, la dicotomía entre representatividad y gobernabilidad ha sido y es objeto de debate debido a la relación inversamente proporcional con la que ambas normalmente se relacionan.

Tal y como afirma Lijphart³, *“la elección del sistema electoral está entre las más importantes -y puede decirse que es la más importante- de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias”*, y en este proceso, puede optarse por dos opciones: bien favorecer la gobernabilidad perjudicando la proporcionalidad entre representantes y electores, o bien favorecer la representatividad de todas las tendencias, lo cual sí que respetaría la proporcionalidad entre escaños y votos, aunque dificultaría gravemente la gobernabilidad. Así, en principio, el mejor sistema electoral podría definirse como aquel que logra equilibrar la balanza entre gobernabilidad y proporcionalidad.

1 Delgado-Iribarren García-Campero M., Ripollés Serrano, M.P, Biglino Campos, P., *EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: Un debate de sus logros y deficiencias*, Colección de Estudios, Madrid, 2012, p. 19

2 García, J. L., *La organización del pueblo: Los sistemas electorales*. En D. López, M. F. Massó, y L. Pegoraro (directores), *Derecho Constitucional Comparado*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017

3 Lijphart, A. *“Democratization and constitutional choices in Czechia-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991”*. *Journal of Theoretical Politics* 4(2), 1992, pp. 207-223.

La dificultad de ciertos sistemas para favorecer la gobernabilidad se acentúa especialmente en el caso de España, tal y como se ha podido comprobar en los últimos años, dónde la entrada y consolidación de terceras y cuartas fuerzas políticas estatales ha dificultado gravemente la constitución de gobiernos estables, con capacidad de implantar plenamente políticas públicas. Esta dificultad se puede observar en España desde el año 2016, cuando tuvo lugar la primera repetición electoral en la historia de España, producida por el bloqueo político y por la incapacidad de las fuerzas políticas para llegar a un acuerdo de investidura. Así, desde 2015, ningún partido de gobierno ha obtenido mayoría absoluta para gobernar. Desde 2016 a 2019, tanto el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) gobernaron en minoría, mientras que, desde el 2019, el PSOE gobierna en coalición con otros partidos, así como con el apoyo de investidura de numerosos partidos políticos, la mayoría de ellos de corte nacionalista.

Es precisamente esta dificultad la que se va a analizar en este trabajo, analizando específicamente aquellos elementos del sistema electoral que objetivamente perjudican la formación de gobiernos estables y con capacidad de gobernar, porque, como dice Garrote de Marcos, el objetivo de las elecciones, en una democracia representativa, es la designación por parte del cuerpo electoral de los representantes que van a ejercer el poder político⁴, de manera que se verifica que el fin último del proceso electoral es la formación de gobiernos.

Igualmente, se mostrará cómo el sistema electoral elegido por cada Estado está influenciado notablemente por su sistema o forma política. En este sentido, y de cara a proponer una modificación de nuestro sistema electoral, es preciso recalcar que el sistema político adoptado en España es el de una monarquía parlamentaria, distinto de otros sistemas presidencialistas, semi-presidencialistas o republicanos, dónde el presidente del Gobierno, si bien es nombrado formalmente por el Rey, es elegido por los miembros del Congreso de los Diputados, ya sea por mayoría absoluta o simple (Art.99 CE). Como afirma Sevilla Duro⁵,

⁴ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020

⁵ Sevilla Duro, M. A., *El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma*, Revista de Derecho Electoral, Número 32, Segundo Semestre 2021

*“Ello implica que el sistema de gobierno se basa en la representación parlamentaria, que se estructura en torno a las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado (art. 66.1 CE). Igualmente, como este apunta también, “Ambas configuran un bicameralismo imperfecto con un sistema de elección diferenciado con el objetivo de garantizar la representación poblacional en el Congreso y la territorial en el Senado.”*⁶

Antes de proceder, es preciso mencionar que algunas de las consecuencias negativas asociadas a la formación de gobiernos inestables residen en la dificultad de aprobar los presupuestos generales del estado, excesivo recurso a normas como el Decreto-Ley (norma con rango de ley que emana del Gobierno), excesiva dependencia de partidos minoritarios de los que depende el partido o partidos que forman el Gobierno, o situaciones de bloqueo institucional, como la que ocurre en la actualidad en el Consejo General del Poder Judicial.

OBJETIVOS

Una vez delimitado el problema existente en España en relación con la incapacidad para formar gobiernos sólidos, cómo consecuencia de un sistema electoral necesitado de una reforma adaptada a los nuevos comportamientos sociológicos, uno de los objetivos será analizar en profundidad los sistemas electorales de otros países de nuestro entorno que puedan resultar de interés, y tratar de identificar elementos y características que puedan ser importados a nuestro sistema, en aras de favorecer la gobernabilidad en nuestro país.

Además, se realizará una propuesta de reforma de este sistema, con la intención de depurar aquellos elementos del sistema electoral que, por el paso del tiempo, se han demostrado ser ineficientes, y sustituirlos por otros que hayan sido probados cómo beneficiosos para la democracia española. La propuesta que se realizará se procurará que se encuentre dentro del margen de maniobra que la constitución permite, tratando de evitar en lo posible la modificación de esta, dado el inmovilismo de nuestra constitución, o al menos, los aspectos nucleares de esta, como es el sistema político.

⁶ *Ibid.*

Igualmente, con el fin de entender el sistema electoral actual, previamente, se hará un breve recorrido histórico por el conjunto de constituciones españolas, así cómo se estudiará el proceso de formación de este sistema durante el periodo de la Transición.

En resumen, los objetivos planteados en este trabajo son los siguientes: (i) Identificar los elementos del sistema electoral en España, y estudiar la evolución que estos han tenido a lo largo de nuestra historia constitucional; (ii) Identificar elementos presentes en sistemas electorales de ciertos países del entorno de España que favorecen la gobernabilidad y que pueden ser importados al sistema español; (iii) Elaborar una propuesta de reforma que dé solución al problema expuesto de falta de gobernabilidad.

METODOLOGÍA EMPLEADA

Para realizar este proyecto, se hará una revisión de parte de la literatura académica existente sobre la materia, así como de aquellas publicaciones e informes publicados en revistas de prestigio. Igualmente, se estudiarán y se revisarán algunas de las propuestas de reforma más comunes entre la doctrina.

Además, se realizará un análisis exhaustivo de la legislación relativa al sistema electoral español, especialmente en lo contenido tanto en la Constitución Española de 1978, como en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985. Igualmente, se analizará la legislación concerniente al sistema electoral de aquellos países que servirán como punto de referencia para comparar nuestro sistema, atendiendo especialmente a las recientes reformas acontecidas en estos otros Estados, dónde la reforma de la ley electoral no es tan poco común cómo en España.

Antes de comenzar a exponer las investigaciones realizadas es preciso señalar que el ámbito de investigación en este proyecto está limitado al proceso electoral que acontece para las Elecciones Generales, concretamente en relación con la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, pues esta Cámara es la encargada, por mandato constitucional, de elegir al presidente del Gobierno (Art. 99 CE). La investigación, así, no tratará aquellos

defectos que el sistema pueda tener tanto a nivel local, autonómico o europeo, pues el problema de falta de gobernabilidad estable dónde más se acentúa es en el ámbito del gobierno.

REGULACIÓN Y SINGULARIDADES DEL SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA

ANTECEDENTES

La primera constitución de la historia de España, la Constitución de 1812, ya contenía disposiciones relativas al sistema electoral, así como la mayoría de las Constituciones españolas que han ido apareciendo a lo largo del constitucionalismo español, desde 1812 hasta 1978.

Hasta 1978, el sistema electoral español fue modificándose según las circunstancias del momento. No obstante, se han identificado tres elementos comunes en este periodo⁷: Interés por modular el derecho de sufragio de acuerdo con las aspiraciones de los actores políticos, centralidad de la circunscripción en la mecánica electoral, y utilización de la regla de la mayoría cómo fórmula electoral.

La primera ley electoral de corte moderno de la historia de España, promulgada para elegir a los diputados de Cádiz, fue la Instrucción de 1 de enero de 1810, dictada por la Junta Suprema Central y Gubernativa de España. Esta instrucción se caracteriza por contener diversas disposiciones en materia electoral, como puede ser, la circunscripción electoral provincial, el número de diputados elegidos por cada circunscripción, la fórmula electoral, los requisitos para elegir y para ser elegido, las distintas clases de representantes, el sufragio universal masculino e indirecto para los parroquianos “mayores de 25 años y que tengan casa abierta” y la composición y funciones de la Junta encargada de cumplir la Instrucción, así como las funciones de las Juntas provinciales y Juntas parroquiales. Se estableció además que se

⁷ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020 p. 68

habrían de elegir 208 diputados, uno por cada 50.000 “almas”, y 68 diputados suplentes. En esta, se establecían tres clases de representantes: parroquiales, de partido y provinciales.

No obstante, si bien es cierto que esta norma se empleó para la celebración de las primeras elecciones de la historia de España, esta fue sustituida por lo dispuesto en la Constitución de 1812, que estableció un régimen más exhaustivo de elección indirecta, dedicándole a la regulación del sistema electoral los artículos comprendidos entre el 27 y 103, y manteniendo en esencia lo dispuesto en la Instrucción. A diferencia de la anterior Instrucción, en la Constitución de 1812 estableció la elección de un diputado por cada 70.000 almas.

De manera complementaria a estas dos normas, destaca igualmente el Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de la Península de convocatoria a Cortes e Instrucciones para la elección de diputados, de 22 de marzo de 1820. En este se estableció la elección de 149 diputados y 54 suplentes.

Con el reinado de Isabel II y la publicación del Estatuto Real (1834), tuvo lugar un cambio en el sistema electoral, cuyas características esenciales fueron la eliminación de la regulación relativa al sistema electoral del texto constitucional, y un excesivo recurso a normas de rango reglamentario, como son los Decretos de 20 de mayo de 1834 y de 26 de mayo de 1836, y la extrema restricción del número de votantes, siempre en base a la renta (sufragio censitario y capacitario), de manera que el cuerpo electoral se redujo a 16.000 personas aproximadamente para el primero de los decretos, y a 50.000 para el segundo. Estas normas condujeron a un nuevo restrictivo sistema de elección indirecta de los representantes, en el que, las Juntas Electorales de partido elegían a los miembros de las Juntas de Provincias, y estos eran los que, en cada circunscripción elegían a los diputados. Mientras que el Decreto de 1834 estableció la elección de 188, el de 1836 se estableció la elección de 258 diputados.

Tras el Estatuto Real, la regulación constitucional en las Constituciones de 1837, 1845 y 1856 no presentó apenas cambios, y todas ellas, aunque regulaban sucintamente la elección de los miembros de las Cortes, se remitían a la ley para su desarrollo. Así, durante el reinado de Isabel II, tuvo lugar la producción de tres leyes electorales que favorecieron

contundentemente a la aparición del sistema de partidos: ley de julio de 1837, ley de marzo de 1846 y ley de julio de 1865. Durante este periodo, tuvo lugar una alternancia entre el partido progresista, moderado y liberal. Estos partidos, durante su permanencia, se encargaron de promulgar leyes restringiendo o ampliando el número de electores y el tamaño de la circunscripción electoral, según sus intereses, a través de las citadas leyes.

Con la Ley de 1937, se celebraron siete elecciones, y esta se caracterizó por la regulación relativa a los diputados suplentes (Art. 5). Durante este periodo, el número de diputados ascendió a 241, mientras que el de suplentes a 134, manteniéndose la fórmula electoral mayoritaria. Con la aprobación de la ley de 1846, tuvo lugar un aumento del número de diputados, hasta 349, así como un aumento de las exigencias para poder ser elector, de manera que tuvo lugar un descenso del censo electoral. La ley de 1865, aplicada sólo en dos elecciones, aunque mantuvo el sufragio censitario y capacitario característico de este periodo, redujo la renta mínima necesaria para ser elector.

Tras la Revolución Gloriosa de 1868, se dio paso al Sexenio Revolucionario (1868-1876), cuya característica principal, en relación con el sistema electoral, fue la implantación del sufragio universal masculino, igual, directo y secreto, y la sustitución de la provincia como circunscripción electoral. En este sentido, destaca el Decreto Electoral de 9 de noviembre de 1868. Las primeras elecciones dónde se aplicó esta regulación fue en las elecciones municipales de 18 de diciembre de 1868 y en las elecciones para elegir a las Cortes Constituyentes en enero de 1869.

La Constitución de 1869 mantuvo la tradición de las anteriores constituciones, y se limitó a regular las cuestiones básicas, mientras que el contenido del sistema electoral sería establecido en la Ley de 20 de agosto de 1870, complementado por las leyes de 11 de enero de 1871, de 11 de marzo de 1873 y de 1 de octubre de 1875. Esta regulación no distó mucho de lo dispuesto en el Decreto de 1868, y se caracterizó principalmente por la fijación de distritos unipersonales para la elección de los Diputados. Destaca igualmente lo dispuesto en la ley de 1873, en relación con el descenso de la edad mínima para ser elector desde los 25 hasta los 21 años.

Con la Constitución de 1876, se dio paso al periodo de la Restauración, el más largo periodo constitucional hasta el momento. Durante este periodo, tuvo lugar el denominado *turnismo*, que estuvo marcado por la alternancia en el gobierno del partido conservador y liberal, lo cual dotó al sistema de una relativa estabilidad. La regulación contenida en esta Constitución fue aún si cabe más deficiente, ya que ni siquiera estableció el voto universal, remitiéndose en la ley para cualquier cuestión. Como consecuencia, tuvo lugar la promulgación de la Ley de 28 de diciembre de 1878, que restableció el sufragio censitario, modificó las circunscripciones electorales y volvió a introducir la edad mínima de 25 años, la Ley de 1890, que restableció el sufragio universal masculino para mayores de 25 años, aunque esto apenas tuvo repercusión en el resultado electoral, y la Ley de 1907, que permitió la proclamación de candidatos en aquellas circunscripciones en que no había oposición.

Este periodo, hasta la dictadura de Primo de Rivera en 1923, estuvo marcado esencialmente por la exclusiva existencia de dos partidos políticos y por una estructura caciquésca, sobre todo en las áreas rurales, así como por la técnica del *encasillamiento*, según la cual los escaños estaban ya asignados a determinadas personas incluso antes de que las elecciones se celebrasen. Pese a la “ola democratizadora” existente en Europa en aquel momento, el hecho de que los partidos políticos tuvieran la posibilidad de nombrar a los interventores encargados de supervisar las elecciones, que el voto pudiera ejercerse sin necesidad de acreditar la identidad, y que el voto se ejerciese sin sobre, supuso que el fraude electoral se convirtiera en la tónica habitual del momento.

Tras la dictadura de Primo de Rivera, se dio paso a la segunda fallida República (1931-1936), caracterizada por un sistema parlamentario democrático. El sistema electoral en esta época se estableció en el Real Decreto de gobierno provisional de 8 de mayo de 1931 y se caracterizó por restituir el sufragio universal masculino (y sufragio pasivo femenino), y por el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, salvo los núcleos de más de 100.000 habitantes, que constituían una única circunscripción. Igualmente, redujo la edad de sufragio activo y pasivo hasta los 23 años.

Con la Constitución de 1931, se constitucionalizaron todos estos elementos y se retornó a un análisis exhaustivo de la normativa electoral en sede constitucional, algo inusual en las anteriores constituciones. Algunos de los elementos novedosos fueron la introducción de nuevas fórmulas de elección directa o del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Posteriormente, tuvo lugar la promulgación de la Ley electoral de 27 de julio de 1933, que se caracterizó por establecer un sistema mayoritario de doble vuelta y por modificar de nuevo la circunscripción electoral, asemejándolas ahora a la provincia. Este sistema supuso una revolución total en comparación con el anterior, sobre todo en relación con el número de partidos que se presentaron, aunque se vio lastrado por la excesiva ventaja que poseían las fuerzas mayoritarias, pues apenas quedó espacio para la oposición, obligando a los partidos a formar coaliciones fuertemente polarizadas.

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL Y LEY DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Tras el recorrido histórico constitucional aquí expuesto, es preciso señalar que no fue hasta la Transición cuando se diseñó realmente un sistema electoral que efectivamente cumpliera con la función representativa y facilitadora de gobernabilidad, pues hasta entonces, en los anteriores sistemas, la sucesión de gobiernos parecía más provocada por pronunciamientos militares y por pactos entre partidos, que realmente por decisiones democráticas, y la representatividad, no era más que una moneda de cambio para los partidos gobernantes.

Las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista se celebraron el 15 de junio de 1977 y fueron reguladas por una norma aprobada en marzo de 1977, el Real Decreto-Ley de Normas Electorales, basada en la Ley, de 4 de enero de 1977, para la Reforma Política.

Aunque esta norma fue aprobada por las Cortes franquistas, sí que contó con el consenso de la oposición. El primer choque entre ambas partes se suscitó en torno a si lo que se debía implantar era un sistema mayoritario o proporcional. Mientras que los miembros del Movimiento y de Alianza Popular se mostraban contrario a un sistema proporcional, la oposición lo exigía pues era el único modo de garantizar el pluralismo político. No obstante,

ambas partes llegaron a un acuerdo, a través de la introducción de elementos correctores para evitar la excesiva fragmentación. En este punto, es preciso recordar lo dispuesto en el Informe del Consejo Nacional del Movimiento, que si bien avala el Proyecto de Ley para la Reforma Política, se muestra contrario al sistema mayoritario ya que se “*creo recomendable el sistema mayoritario para ambas Cámaras, ya que sólo a través de él puede lograrse un número no excesivo de opciones políticas que permitan el adecuado funcionamiento de la democracia*”.⁸ Es esta discusión acerca de si se debía primar el modelo mayoritario o proporcional, pese a las presiones de los sectores más conservadores, como afirman Lago y Montero, “*todos los actores parecieron colocar en el sistema mayoritario republicano de voto limitado una especie de antimodelo*”⁹.

Ya en este estadio, y aunque la norma en principio era provisional, se establecieron muchos de los elementos que aún perduran en la actualidad, como puede ser el mínimo de 2 escaños por cada circunscripción electoral, el número de escaños totales del Congreso de los Diputados, la forma de distribución de los escaños entre las provincias, la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción o el sistema de votación basado en listas cerradas y bloqueadas, algo por cierto, novedoso en nuestra historia constitucional.

Tal y cómo establece Garrote de Marcos¹⁰, los dos elementos más importantes diferentes respecto de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política y del Real Decreto-Ley de 1977, fueron la no concreción del número exacto de diputados, pues solamente se estableció la horquilla, y la sustitución de la afirmación de que las elecciones se inspirarán en criterios de representación proporcional, por la de que la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

⁸ Informe de 8 de octubre, reproducido en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, No 1.532, de 21 de octubre de 1976

⁹ Montero, J.R., Lago, I. *Todavía no sé quiénes, pero ganaremos'*: Manipulación política del sistema electoral español *Working Papers*, Online Series, Universidad Autónoma de Madrid, 2005

¹⁰ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020 p. 104

Posteriormente, se decidió que muchos de estos elementos se introdujeran en la propia Constitución de la misma manera que se había hecho en 1812. No obstante, este proceso no fue sencillo, y prueba de ello es la no inclusión de estos en el propio Anteproyecto, así como los intensos debates producidos en la Comisión Constitucional del Congreso. No obstante, tras un acuerdo entre UCD y PSOE, estos elementos se introdujeron en el texto constitucional, concretamente en el Artículo 68 CE.

Un elemento importante que se introdujo con la aprobación del texto constitucional fue el denominado *sistema de partidos*, tal y como se puede observar en el sistema de listas cerradas y bloqueadas elaboradas y ordenadas exclusivamente por el órgano de dirección del partido que las presenta. Este sistema se evidenció en un primer momento en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (ya derogada), previa a la aprobación del texto constitucional, que estableció, entre otras cosas, el sistema de financiación de los partidos, basado en el éxito electoral. No obstante, aunque de los partidos se predica que tienen que desarrollarse conforme a lo dispuesto en la ley, con especial atención a los principios de funcionamiento democrático y democracia interna, la práctica ha demostrado que el alcance de la intervención del estado en la vida de los partidos es muy limitado, imperando la denominada “*disciplina de partido*”, siendo muy limitadas además las fórmulas de participación directa de los afiliados en la confección de las listas electorales.

Una de las razones por la que se elaboró un sistema electoral de este carácter fue, tal y como Oscar Alzaga¹¹ ha reiterado, “*para que el Gobierno vigente pudiera obtener una mayoría absoluta que permitiese, a la vez que una representación política de los distintos partidos e ideologías, una sólida estabilidad política sin una excesiva dispersión de partidos que dificultase el exitoso asentamiento de la democracia*”. Textualmente, Alzaga ha afirmado que “*el encargo político real de los expertos consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones*

¹¹ Alzaga Villaamil, Ó. *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Trotta, Madrid, 2011.

*preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista”.*¹²

En defensa de esta representación proporcional, Oscar Alzaga ha afirmado además que “*el pluralismo político se defendió como un valor político, solo alcanzable —como nos enseñaban algunas de las mejores constituciones europeas de la época— a través de un sistema de representación proporcional, que desembocara en unos partidos homologables a los de aquella Europa.*” Y “*considerábamos imprescindible, para legitimar con nuestra presencia una transición, que el sistema electoral que rigiese en, al menos fuese el proporcional, aunque pronto comprendimos que había que limitar la exigencia al Congreso.*”¹³

Una vez aprobado este texto constitucional, fue preciso elaborar una Ley Electoral que desarrollase todos los elementos propios de un sistema, tal y cómo había establecido la Constitución. Constitucionalmente, se había establecido expresamente que esta ley habría de adoptar obligatoriamente la forma de Ley Orgánica, de manera que era extremadamente necesario aprobar una ley de este carácter y dejar sin vigencia el Decreto Ley que hasta el momento venía regulando las elecciones. Finalmente, y tras varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se aprobó en las Cortes la LOREG (Ley Orgánica de Régimen Electoral General) en 1985, que recogía en un único texto prácticamente toda la normativa electoral de carácter provisional que se había venido aplicando en las anteriores elecciones tras la muerte del dictador Francisco Franco, es decir, la Ley de Reforma Política y Real Decreto Ley de Normas Electorales, desarrollando así todos los elementos del sistema que la Constitución no hacía. Además, esta ley se convirtió en una de las que más apoyos han recibido en la historia Constitucional. Aunque esta ha sufrido distintas reformas, ninguna ha versado sobre el sistema de elección de miembros del Congreso de los Diputados ni sobre

¹² Alzaga Villaamil, Ó. “*I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*”. En Il X aniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive, ed. Giancarlo Rolla. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Roma, 1989

¹³ Alzaga Villaamil, Ó. *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Trotta, Madrid, 2011.

ninguno de los elementos estructurales del sistema electoral, establecidos desde el Decreto-Ley de 19 de marzo de 1977, es decir, sobre el Capítulo III y V del Título II.

Esta ley no sólo regula la elección de los miembros del congreso de los diputados, sino todo lo relativo al proceso electoral, incluyendo la campaña electoral, la administración electoral, el censo electoral, los requisitos que han de observarse a la hora de convocar elecciones, la proclamación de las candidaturas, las mesas electorales, la forma en que ha de realizarse el escrutinio, los delitos electorales, así como cualquier cuestión que pudiera afectar al proceso electoral en sí mismo.

Antes de proceder a identificar los elementos que vertebran el sistema electoral español es preciso identificar, tanto las disposiciones constitucionales que han de ser observadas en todo caso si se propone realizar una reforma, cómo las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), ley esencial en la regulación del sistema electoral, que contienen estos elementos.

Artículo 68 CE

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

(...)

Artículo ciento sesenta y uno LOREG

1. Para la elección de Diputados y Senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales.

2. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, para las elecciones de Senadores, a las Provincias insulares, en las que a tales efectos se consideran circunscripciones cada una de las siguientes islas o agrupaciones de islas: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y La Palma.

Artículo ciento sesenta y dos LOREG

1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados.

2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.

3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.

b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.

c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

Artículo ciento sesenta y tres LOREG

1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.

No obstante, el denominado concepto de “derecho electoral” no está constituido exclusivamente por estas leyes, sino que, como dice Vallès y Bosch, incluye “*el conjunto de disposiciones jurídicas de distinto rango que se aplican al proceso electoral. Son por tanto las normas constitucionales, administrativas y penales que constituyen las “reglas del juego” que han experimentado una mayor formalización: quién puede ser elector, quién*

puede ser candidato, qué límite se impone a los gastos electorales, qué fórmula electoral debe aplicarse, qué sanciones se imponen a los infractores de las reglas electorales..., etc.”

14.

Así pues, este derecho incluye también el *Acta relativa a la elección de los diputados al parlamento europeo por sufragio universal directo* de 1976, cuatro Leyes Orgánicas, diecinueve Leyes Orgánicas por las que se modifican la LOREG, una ley ordinaria, y dieciocho reales decretos y órdenes ministeriales, así como el conjunto de la normativa autonómica y local relativa a los procesos electorales autonómicos.

Es preciso además distinguir este del denominado “régimen electoral”, el cual, según Montero y Riera, “abarca de modo amplio la regulación (normalmente jurídica) de todas las cuestiones relacionadas con el acto electoral”¹⁵

ELEMENTOS CLAVE

Como consecuencia de un análisis pormenorizado de estas disposiciones, y a la luz de lo expuesto por la doctrina a lo largo de los años, se han identificado distintos elementos claves y determinantes de este sistema electoral español. Aunque entre la doctrina más especializada se han realizado distintas clasificaciones acerca de los elementos que componen nuestro sistema electoral, yo, en mi análisis, me guiaré por la clasificación de los elementos esenciales realizada por Garrote de Marcos¹⁶. Entre otras clasificaciones se encuentra la de Vallès y Bosch, quienes consideran que los elementos más importantes de un sistema electoral son: la asamblea, los distritos, el prorrateo, la fórmula electoral, la modalidad de voto y el umbral electoral.¹⁷

¹⁴ Vallés J.M. y Bosch, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 33- 34.

¹⁵ Montero, J. R. y Riera, P., “*Informe sobre la reforma del sistema electoral*”, que fue presentado a la Comisión de estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008.

¹⁶ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020 pp. 40-60

¹⁷ Vallés J.M, y Bosch, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997

Tamaño de la Cámara

Como se ha aclarado anteriormente, aunque España posee un parlamento bicameral, la Cámara que se va a estudiar aquí es el Congreso de los Diputados. La Constitución, en su Artículo 68, establece que esta deberá estar compuesta por entre 300 y 400 miembros, mientras que el número concreto es establecido orgánicamente en la LOREG, que estipula que habrá de estar formada por 350 miembros exactamente. Previamente a esta ley, la Disposición Transitoria Primera de la LRP, ya estipuló que el número exacto de diputados habría de ser 350. En cuanto al origen de este número en concreto, esta dimensión parece responder a la propuesta de Taagepera, referente a que el tamaño de la cámara ha de corresponderse con la raíz cúbica de la población del Estado.¹⁸

Dado que España es uno de los países europeos con menor número de parlamentarios por habitantes, el aumento de la Cámara es una medida que en no pocas ocasiones se ha propuesto como mecanismo para, sobre todo, aumentar la representatividad del sistema. Igualmente, su incidencia positiva sobre la gobernabilidad no ha sido siempre unánime. Por un lado, es claro que un aumento de los representantes puede dar lugar a una mayor proporcionalidad y representatividad, aunque por otro, esto también acarrearía consecuencias negativas, como mayor gasto político, descontento social, o aparición de facciones en los partidos.

Haciendo un análisis comparativo de las cámaras bajas de los países de nuestro entorno, se demuestra que un aumento del tamaño del Congreso de los Diputados no es una medida desproporcionada, de manera que un posible aumento ha de tratarse de un punto a tener en cuenta, dados los múltiples beneficios que este puede conllevar, tanto en aras de la proporcionalidad y representatividad, como de la gobernabilidad. (Anexo I)

Cómo se puede observar, la ratio de diputados en España es significativamente mayor que la media, lo cual indica que en España hay menos diputados por habitante que en otros países,

¹⁸ Taagepera, R. *The size of national assemblies*. Social Science Research (1/4), 1972, pp.385- 401.

algunos de ellos considerados como democracias más sólidas que España. Así, en España hay 1 diputado por cada 139.000 habitantes aproximadamente, mientras que la media de los países seleccionados es de 105.000 habitantes por diputado.

Circunscripciones electorales

La circunscripción electoral provincial es un elemento protegido constitucionalmente en el Artículo 68 CE, al igual que la representación mínima en cada una de estas. No obstante, si bien es cierto que la Constitución Española establece el mandato de imposición de un mínimo de representantes en cada circunscripción electoral, esta concreción se materializa en la LOREG, donde se establece un mínimo de dos representantes por circunscripción. Asimismo, esta regla cuenta con una salvedad constitucionalmente establecida, y es para el caso de Ceuta y Melilla, donde el legislador quiso que estas contasen de todo modo con un representante respectivamente. Es por esta razón por la que en España no existe en sentido estricto, un sistema de representación proporcional, pues de ser así, no se repartirían al menos dos escaños en ciertas provincias. Igualmente, este mínimo de escaños en cada circunscripción (aunque sin mencionar a Ceuta y Melilla), ya estaba contenido en el apartado IV del Preámbulo del RDLNE.

Es preciso señalar que el concepto de circunscripción electoral hace referencia al ente o subdivisión territorial que se toma referencia para elegir los escaños en un proceso electoral determinado. En nuestro sistema, el criterio que se utiliza es un criterio administrativo o histórico, en contraposición a un criterio poblacional, pues no todas las provincias cuentan con el mismo número de habitantes. Como se ha comentado anteriormente, la circunscripción electoral ha sido a lo largo de la historia de nuestro sistema electoral un elemento controvertido y propenso a ser modificado según las circunstancias políticas. No obstante, el legislador constitucional, siguiendo la estela de lo dispuesto en el Real Decreto de 1977, estableció la provincia como circunscripción electoral, zanjando así un largo periodo de incertidumbre en cuanto a esta. Otras posibilidades hubieran sido circunscripciones uninominales o autonómicas, o incluso una circunscripción única.

La técnica que se utiliza para atribuir un determinado número de escaños a una circunscripción electoral en España es el prorrateo electoral y el criterio que se emplea es una combinación entre un criterio personal y territorial, como consecuencia del mandato constitucional ¹⁹. Este sistema es radicalmente distinto al de la Cámara alta o Senado, dónde no se prorratea, sino que se atribuye un número de escaños fijos a cada división territorial, de manera que el criterio es netamente territorial.

Así, cada provincia tendrá tantos diputados como proporcionalmente le correspondan, además de dos escaños fijos, tal y como indica el ya mencionado Artículo 162 LOREG. Como afirma Montero y Lago, “*Ello significa que, tras asignar sendos diputados a Ceuta y Melilla, y otros 100 a los 50 distritos, los 248 restantes se adjudican sobre la base de (i) obtener una cuota de reparto mediante la división por 248 de la población de derecho de las 50 provincias peninsulares e insulares; (ii) adjudicar a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial entre la cuota de reparto; y (iii) distribuir los diputados restantes a cada una de las provincias cuyos cocientes tenga mayores fracciones decimales.*” ²⁰

Otro elemento conflictivo de la provincia cómo circunscripción electoral es la diferencia existente en la ratio electores/ escaños entre las distintas provincias, lo cual conduce a un desigual valor de votos en ciertas provincias respecto de otras. Como consecuencia de la imposición mínima de dos escaños y de la fórmula electoral empleada, hay provincias cómo Teruel, en la que la ratio electores/escaños, para las elecciones de julio de 2023, ascendió a 35.450:1, mientras que en otras provincias, como Madrid, escaló a 141.204:1. A esta variación, se le conoce comúnmente cómo *Malapportionment*.

Así, es claro que, conforme más grande es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad, aunque si bien las mayores distorsiones no se producen en las provincias pequeñas ni en las

¹⁹ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020 p. 48

²⁰ Montero, J.R., Lago, I. *Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español Working Papers*, Online Series, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p.33

grandes, sino en las medianas, que representan un tercio aproximadamente de las circunscripciones.

Igualmente, por parte de la doctrina, también se ha argumentado que este hecho da lugar a que en España pueda hablarse de tres subsistemas: Uno mayoritario, que incluye a las provincias que reparten entre 1 y 5 escaños, otro proporcional, que incluye a las provincias que reparten más de 10 escaños, y otro intermedio para las que reparten entre 6 y 9 escaños.

21

En relación con la gobernabilidad, la influencia que el tamaño de la circunscripción tiene es limitada, pues no se considera como un elemento clave a la hora de facilitar o no una gobernabilidad estable, sino más bien como un elemento modulador de la representatividad de la población.

Fórmula electoral

Este concepto hace referencia al procedimiento seguido para transformar los votos emitidos de los electores en escaños dentro de una circunscripción. Dentro de las fórmulas, existen dos grandes “familias”, las mayoritarias y las proporcionales. Mientras que las primeras otorgan la totalidad de escaños en juego al ganador en votos, ya sea por mayoría absoluta o relativa, las segundas tratan de repartir los escaños entre las distintas formaciones políticas de manera proporcional a los votos cosechados, velando en todo caso porque la distribución de escaños sea semejante a la distribución de votos.

En nuestro sistema se emplea, aunque sin nombrarla explícitamente, una fórmula proporcional de divisor denominada D'Hont. Esta clase de fórmulas se caracterizan por dividir la cifra de votos total de cada partido entre una serie continua de números, de manera que los escaños en juego se atribuyen a los partidos a los que correspondan los cocientes más

²¹ Penadés, A. *El sistema electoral español (1977-1996)*. En J. L. Paniagua y J. C. Monedero (eds.), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos, 1999

altos. La fórmula D'Hont se caracteriza por emplear números naturales (1,2,3,4...), aunque existen otras fórmulas de divisor como la de Saint-Lague (1,3,5,7), la de Saint-Lague corregida (1,4,3,5), la de serie Imperiali (2,3,4), la de serie danesa (1,4).

Además de las fórmulas de divisor, existen otras fórmulas denominadas de cociente o de restos mayores, basadas en la asignación de escaños en base a una cuota cuya obtención varía en función de la fórmula que se emplee. Entre este tipo de cuotas encontramos la cuota de Hare (Votos candidaturas/número total de escaños), la de Hagenbach-Bischoff (Votos candidaturas/(número total de escaños + 1)), la de Cuota Imperiali (Votos candidaturas/(Número total de escaños + 2)), la de cuota Droop ($1 + (\text{Votos candidaturas}/(\text{Número total de escaños} + 1))$).

Si bien es cierto que la constitución impone en su Artículo 68.3 CE la adopción de un sistema proporcional, la adopción de la fórmula proporcional en concreto se realiza en sede legal, siendo posible su modificación sin necesidad de modificar la Constitución.

Aunque esta fórmula tiene vocación de facilitar una representación proporcional, la realidad es que beneficia claramente a los dos partidos mayoritarios, especialmente en aquellas provincias de menor tamaño, ya que reparten un número menor de escaños. Como afirma Benoit, esta fórmula, a grandes rasgos, *“favorece en mayor medida a los partidos grandes y a castigar con mayor dureza a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional”*²², aunque repetimos que, sus consecuencias son distintas en función del tamaño de la circunscripción. Igualmente, respecto de esta, afirma Martínez Sospedra y Uribe Atalona que *“La fórmula D'Hondt, como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional y, en razón de la estructura de la serie numérica que se emplea al efecto de establecer la cifra*

²² Benoit, Kenneth, y John W. Schiemann. *“Institutional choice in new democracies. Bargaining over Hungary's 1989 electoral law”*. Journal of Theoretical Studies 13 (2), 2001 pp. 153-182.

repartidora, tiende a beneficiar siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrados en alguna provincia”²³

Barrera electoral

Este elemento hace referencia al porcentaje mínimo exigido por ley a cada candidatura para poder participar en el reparto de escaños. Con ello, lo que se pretende es evitar la atomización del parlamento y favorecer a las candidaturas más votadas. En el caso del Congreso de los Diputados, se establece una barrera del 3% de los votos válidos emitidos para cada candidatura en cada circunscripción, sin que haya una barrera electoral estatal para el conjunto de candidaturas, como sí ocurre en otras democracias cercanas. Esta imposición no está constitucionalmente protegida, sino se establece en la LOREG. Previamente, el artículo 20 del RDLNE versó sobre este elemento.

Esta barrera o umbral legal no ha de confundirse con el umbral efectivo, que es aquel porcentaje mínimo por el cual una candidatura obtiene representación en una circunscripción. Este puede variar en función del tamaño de la circunscripción y no tiene estipulación legal, siendo este el que realmente tiene una incidencia práctica real. Así, cuanto mayor sea el umbral efectivo en una circunscripción, mayor será la desproporcionalidad en esta.

Este elemento apenas tiene incidencia práctica sobre la gobernabilidad y la representatividad, pues, en la mayoría de las ocasiones, en las elecciones al Congreso de los diputados, el umbral efectivo es superior a la barrera electoral, salvo en las circunscripciones más amplias, como Madrid o Barcelona.

Sobre esta barrera, tal y cómo establece Ripollés Serrano, *“la finalidad de las barreras electorales es procurar que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de*

²³ Martínez Sospedra, M., Uribe Ojalora, A. *La reforma del sistema electoral español: la elección del congreso de los diputados a examen. diversas soluciones para un mismo problema*, Revista de las Cortes Generales pp.49-103

*que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a las formaciones políticas de cierta importancia”.*²⁴

Modalidad de voto

Este elemento hace referencia a la manera en que un votante elige su preferencia política y emite el voto. Esta definición tiene distintas dimensiones, y hace referencia tanto a si el votante elige a una sola candidatura o varias ordenadas en función de su preferencia, o a si elige a unos candidatos en concreto o a un conjunto de candidatos dispuestos en una lista. En palabras del Consejo de Estado, este elemento hace referencia “*la forma en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección y al modo en que los electores pueden ejercer su voto*”.²⁵

Así, en España, el sistema existente para elegir a los diputados es un sistema de listas cerradas, bloqueadas y de voto cegórico, dnde sólo se permite la elección de una candidatura²⁶. La regulación relativa a este punto no está constitucionalmente protegida, sino que viene contenida en el artículo 169 de la LOREG. Al igual que la barrera electoral, este elemento ya se contuvo en el Artículo 20 del RDLNE.

No obstante, para el Senado, el sistema de elección es un sistema de listas abiertas, dnde cada elector elige su preferencia, pudiendo incluir en su “lista” a candidatos de diferentes formaciones políticas, cosa que no ocurre en el Congreso, dnde son los partidos quienes eligen internamente a los componentes y el orden en el que estos se integran en ella. Tal y cómo se puede deducir del comportamiento del votante para elegir a estos miembros, la crítica a la modalidad de listas cerradas y bloqueadas carece de sentido, pues se ha observado como se da una nula utilización de los mecanismos de selección de candidatos, de manera

²⁴ Delgado-Iribarren García-Campero M., Ripollés Serrano, M.P, Biglino Campos, P., *EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: Un debate de sus logros y deficiencias* Colección de Estudios, Madrid, 2012

²⁵ Comisión de Estudios del Consejo de Estado. *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Informe Consultivo*, 2009

²⁶ Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020 p. 59

que si aquí no se utiliza, no hay nada que hiciera pensar que se fuera a utilizar para el caso del Congreso.

Tal y cómo se puede observar en la siguiente tabla (Anexo II), en todas las circunscripciones, menos en dos²⁷, el partido ganador de las elecciones al Congreso de los diputados de 23 de julio de 2023 fue el partido cuyo senador obtuvo el porcentaje más alto, lo cual nos indica que la sociedad española no modifica su voto, por regla general, cuando se le permite votar en un sistema de listas abiertas.

No obstante, es preciso recordar que esto no siempre fue así, sobre todo en las primeras elecciones, dónde, en la circunscripción de Madrid, por ejemplo, mientras que UCD ganó las elecciones al Congreso, este no obtuvo ningún diputado en el Senado.

Entre las razones por las cuales se implantó esta modalidad, y no otra, Jiménez de Parga afirma que *“El Gobierno de entonces alegó que era una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y dejar fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo, lo provisional se ha convertido en permanente, gracias a las sucesivas decisiones políticas”*²⁸. Otra de las razones por las que se adoptó esta modalidad de voto en las primeras elecciones fue para facilitar la votación a la población española, que desde hacía más de cuarenta años no acudía a las urnas.

Siguiendo esto, la LOREG adoptó esta premisa, que continúa estando vigente en la actualidad. Aunque ya la población española ha experimentado la posibilidad de votar en listas abiertas, no parece que este sea el problema en la dificultad a la hora de formar gobiernos estables, pues se ha demostrado que los resultados de las elecciones al Congreso

²⁷ Hay que tener en cuenta que en el caso de las provincias insulares, el sistema de elección establecido en el artículo 69 CE, no es el mismo que para el Congreso de los Diputados. En el caso del Senado, cada isla “mayor” (Mallorca, Tenerife y Gran Canaria) elige a tres senadores, mientras que las restantes, eligen a uno cada una.

²⁸ Jiménez de Parga, M., *España: final de una etapa histórica*, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, n° 90, Madrid, 2013, pp. 424-426

son prácticamente idénticos a los del Senado. Es por ello por lo que la importancia de los partidos políticos en España es esencial. Aunque la hegemonía que se le concede a los partidos, sobre todo a los mayoritarios, ha sido criticada ampliamente desde su origen (partidos de empleados), la realidad es que, consecuentemente, no se ha presentado hasta ahora ninguna propuesta importante para su reforma. Es preciso señalar que recientemente, a través de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se puso una restricción a la libertad de los partidos para confeccionar libremente las listas. Con esta, se impusieron las llamadas listas cremallera, que obligaban a los partidos a disponer una presencia equilibrada de hombres y mujeres en sus listas.

SISTEMAS ELECTORALES EN LAS PRINCIPALES DEMOCRACIAS DEL MUNDO

DISTINTOS SISTEMAS ELECTORALES

El sistema español se caracteriza por ser un sistema representativo, dónde la distribución de escaños se realiza de manera proporcional a los votos recibidos, tal y cómo exige la CE en su Artículo 68.3 CE. En contraposición, otros sistemas han adoptado sistemas mayoritarios, dónde el ganador de las elecciones en cada circunscripción es quien resulta ganador de todos los escaños en juego.

A continuación, se estudiarán los sistemas electorales de ciertos países del entorno de España que presentan elementos que pueden ser potencialmente importados a España, teniendo en cuenta la problemática existente aquí. En este análisis, se hará hincapié en el desarrollo de aquellos elementos que más impacto tienen de cara a facilitar o no la gobernabilidad, como son el tamaño de la cámara baja, la circunscripción electoral, la barrera electoral, así como otros elementos alejados del sistema español actual cómo son las dobles vueltas o balotaje. Así, aunque relevantes, no se entrará a analizar otros elementos como la modalidad de voto, pues se considera que no tienen incidencia práctica sobre la problemática actual.

MODELO GRIEGO

El sistema electoral griego se caracteriza por ser un sistema de representación proporcional reforzado, y no puro, pues aunque para las elecciones de mayo de 2023 este sistema fue puro, volvió a ser reforzado en las de junio de 2023, como consecuencia del restablecimiento de la prima de gobernabilidad en el año 2020, la cual había sido eliminada en 2016 por el gobierno de coalición SYRIZA-ANEL. A grandes rasgos, este sistema se caracteriza por combinar elementos de representación proporcional con mecanismos diseñados para facilitar la formación de gobiernos estables. Las principales características de este sistema son las siguientes:

- Parlamento Unicameral (*Vouli ton Ellinon* o Boulé de los Helenos) formado por 300 integrantes elegidos mediante sufragio universal, directo, secreto y obligatorio, para un periodo de cuatro años. Al igual que ocurre en España, la Constitución griega establece una horquilla de entre 200 y 300, mientras que el número concreto es establecido legalmente.

- Distribución proporcional de los escaños en función del resultado electoral de cada candidatura en cada circunscripción. A igual que España, Grecia está dividida en varias circunscripciones, cada una de las cuales asigna un número determinado de escaños basado en su población.

Así, en Grecia, encontramos tres tipos de circunscripciones: (i) Circunscripciones uninominales en las que solo se elige a un representante. En las elecciones de junio de 2023, el número de este tipo de circunscripciones ascendió a nueve. Para ellas, se utilizó el método de la mayoría relativa; (ii) Circunscripciones plurinominales en las que se asignan varios escaños en función de la población de la circunscripción. En las elecciones de junio de 2023, el número de este tipo de circunscripciones ascendió a cincuenta y uno (incluyendo el voto extranjero), y la fórmula de restos mayores que se empleó fue la cuota Hare; (iii) Circunscripción de Estado, la cual se trata de una circunscripción especial a nivel nacional que se utiliza para asignar los escaños restantes bajo el sistema de representación proporcional, utilizando igualmente el método de restos mayores, concretamente, la cuota o

cociente de Hare. De esta manera, para las elecciones de junio de 2023, 285 de los 300 miembros se eligieron mediante las distintas circunscripciones electorales, ya sean uninominales o plurinominales, mientras que los 15 restantes se eligieron mediante la circunscripción nacional única.

Tradicionalmente, el sistema electoral griego ha incluido un "bonus" de escaños para el partido que obtiene la mayoría de los votos. Este bono ha variado con el tiempo y las reformas electorales. Así, esta medida se abolió en el año 2016, y se dejó de aplicar por primera vez, desde 2004, en las elecciones presidenciales de mayo 2023, de manera que se regresó a un sistema de representación proporcional puro. No obstante, en 2020 volvió a modificarse la ley electoral, y volvió a establecerse la prima a la mayoría, aunque no con la misma fórmula, pues ahora la cuantía de la bonificación al partido ganador se vincula a la cuota de votos recibidos, pudiendo obtener desde un mínimo de 20 escaños si ha recibido un 25% de los votos emitidos, a 50, si ha obtenido al menos un 40%, y no recibiendo nada si no ha alcanzado el partido ganador un 25 por ciento de los votos, o si el partido vencedor es una coalición. Para alcanzar el máximo, se otorga un escaño adicional por cada 0.5% adicional del voto ganado, hasta un máximo de 50 escaños de bonificación. Con la nueva reforma, la forma en la que estos 50 escaños se atribuyen al ganador de las elecciones no es directa, y requiere de un complicado y dificultoso proceso.

La razón por la que en las elecciones de mayo de 2023 no se aplicó la prima a la mayoría, pese a que había sido reestablecida en 2020, es debido a que la ley griega no permite que las modificaciones relativas al sistema electoral, si no se han aprobado mediante una mayoría cualificada, se apliquen en las elecciones inmediatamente posteriores a esta reforma. Así, es por ello por lo que, en las elecciones de junio de 2023, una vez celebradas unas elecciones presidenciales en mayo de 2023, sí se pudo aplicar la prima a la mayoría reintroducida en 2020.

- Barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en el conjunto de las circunscripciones, es decir, a nivel nacional.

MODELO ALEMÁN

El sistema electoral alemán se caracteriza por ser un sistema de representación personalizado, basado en la combinación de elementos de representación proporcional y votación directa. Al igual que se ha hecho con el sistema griego, se analizarán a continuación las principales características del sistema alemán:

- Al igual que en España, en Alemania el Parlamento es bicameral y está formado por el Bundestag (Cámara baja) y Bundesrat (Cámara alta), aunque solamente se analizará la primera de ellas, ya que es la encargada de elegir al jefe de Gobierno o canciller. El Bundesrat, pese a realizar las funciones propias de una cámara alta, pues su función principal es aprobar, vetar o modificar las normas que afectan a los Länder o estados federados, no se puede equiparar al Senado español, ya que los miembros de este no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino por los ejecutivos de cada uno de los estados federados, asegurando que los intereses regionales estén presentes en la toma de decisiones a nivel nacional.

Esta cámara baja, en esta legislatura, está integrada por 736 miembros, quienes, entre otros cometidos, reciben el encargo de elegir al *Canciller* o jefe de Gobierno. Dichos miembros son elegidos cada 4 años mediante un sistema de representación proporcional mixta, por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto.

- En cuanto a la fórmula electoral empleada para elegir a los miembros de esta cámara, este sistema está considerado como uno de los sistemas electorales más positivos del mundo, y se caracteriza por que cada votante tiene dos votos. Mediante el primero de ellos se elige a los representantes de los 299 distritos uninominales, mediante la regla de la mayoría relativa, mientras que mediante el segundo, se eligen al resto de miembros de la cámara mediante a través de listas cerradas y bloqueadas, utilizando la fórmula electoral de Saint- Lagüe, fórmula que, comparada con otras fórmulas de divisor, favorece en cierta medida a los partidos minoritarios dentro de una determinada circunscripción.

En el caso del primer voto, los electores sólo eligen a un miembro por cada distrito, de manera que estos se van actualizando y modificando en función de los cambios demográficos. En el

caso del segundo voto, aquí los electores votan a una lista cerrada de una única formación política.

- Para el caso del segundo voto, para poder participar en el reparto proporcional de escaños, cada candidatura debe haber obtenido al menos un 5% de los votos válidos emitidos o, excepcionalmente, haber ganado en al menos 3 distritos electorales.

Aunque existen fundadas dudas de que un sistema así pueda favorecer la gobernabilidad en España, se trata de uno de los sistemas electorales más proporcionales y positivos para la representatividad, pues se trata de una de las democracias europeas con menor índice de Gallagher, índice de mínimos cuadrados que mide la desproporcionalidad entre los resultados electorales traducidos en escaños, y los votos emitidos. La razón por la que este sistema goza de tan buena acogida en Alemania es debido a la afianzada cultura de pactos existente en Alemania, que ha dado lugar en diversas ocasiones a la denominada *gran coalición*, formada por la CDU (democracia cristiana) y SPD (socialdemocracia). En España, pese a que un sistema formado por distritos uninominales dónde el candidato deba de tener un mayor contacto con el distrito al que se presenta, pues ha de rendir cuentas ante él si busca la reelección, sea altamente positivo para la democracia, es bastante improbable que un sistema así pueda gozar de éxito, pues no solucionaría el problema de la gobernabilidad.

MODELO ITALIANO

El sistema electoral italiano se basa en una combinación entre un modelo mayoritario y uno proporcional, dado que coexisten distritos uninominales y plurinominales. Igualmente, se van a explicar las características relativas a este sistema:

- El Parlamento italiano tiene también una estructura bicameral y está formado por la Cámara de Diputados o *Camara dei Deputati* (Cámara baja) y por el Senado o *Senato della Repubblica* (Cámara alta). El primer ministro o jefe de gobierno es elegido por los miembros del Parlamento en su conjunto. En cuanto al sistema de elección, un tercio aproximadamente de los miembros de Senado y de la Cámara, se eligen mediante un sistema mayoritario,

mientras que los dos tercios restantes se eligen mediante un sistema de representación proporcional, de la misma manera que en España. Una diferencia entre ambas cámaras es que la edad mínima necesaria para poder elegir a senadores es de 25 años, mientras que para elegir a diputados, esta es de 18 ²⁹.

Actualmente, tras la reforma aprobada por el Parlamento y refrendada mediante referéndum de 21 de septiembre de 2020 (reforma *Fraccaro*), la Cámara de los Diputados pasó de estar formada por 630 miembros a estar compuesta por 400 miembros, de los cuales el 36% se eligen a través de distritos uninominales, mientras que el 64% restante, se hace mediante circunscripciones plurinominales. En el caso del Senado, tras la reforma, el número de diputados quedó fijado en 200 y se asemeja a la Cámara de Diputados en el sentido de que una parte se eligen por el método mayoritario mientras que otra se elige proporcionalmente. Al contrario de lo que ocurre en el caso alemán, el sistema italiano es un sistema bicameral perfecto, dónde ambas cámaras poseen las mismas competencias.

En el caso de la cámara baja, de los 400 miembros de los que esta se compone, 147 corresponden a distritos uninominales y 253 a distritos plurinominales, de los cuales 8 corresponden a la circunscripción de voto extranjero. Para el caso del Senado, 74 se eligen mediante circunscripciones uninominales, mientras que 126 lo hacen a través de distritos plurinominales, de los cuales 4 corresponden a la circunscripción de voto extranjero. Además, para el caso del Senado, existen también “senadores vitalicios”, nombrados a discreción por el presidente de la República entre las personalidades más importantes del país, que hayan destacado en el campo científico, social, artístico, médico, o literario.

- Respecto a la fórmula electoral, para los distritos plurinominales, se emplea una fórmula de restos mayores, concretamente la cuota o cociente de Hare.

Hasta el 2015, el sistema electoral contó con una prima de mayoría que otorgaba al ganador de las elecciones tantos escaños como fueran necesarios para obtener la mayoría absoluta, de

²⁹ Salvador Crespo, M., *SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y FORMACIÓN DEL GOBIERNO EN ESPAÑA. SITUACIÓN ACTUAL*. Diritto Pubblico Europeo Rassegna online. Fascicolo 1/2020, 2020

manera que se garantizaba la gobernabilidad al partido que hubiera ganado las elecciones, con independencia del margen con el que hubiera ocurrido. En el caso de la Cámara de los Diputados, para otorgar esta prima, se consideraban los resultados a nivel nacional, mientras que en el caso del Senado, lo que se tenía en cuenta eran los resultados regionales . Este elemento fue declarado inconstitucional por la *Corte Costituzionale* y el carácter de esta prima fue modificado (*Rosatellum*). Así, a partir de 2015, como consecuencia de la Ley *Rosellatum*, la prima ya no garantizaría la gobernabilidad, sino que consistiría en un plus a aquel partido que hubiera ganado las elecciones, de la misma manera que ocurre en Grecia. No obstante, la ley electoral fue modificada de nuevo en octubre de 2017 (*Rosatellum bis*) que derogó la prima a la mayoría e implantó el actual sistema mixto, el cual sería modificado en 2020, como se ha indicado *supra*. Esta última modificación no afectó al sistema en sí, sino sólo al número de miembros de las cámaras. De esta manera, esta prima a la mayoría se aplicó por última vez en las elecciones de 2013, y no se ha aplicado para las elecciones de 2018 y de 2022.

- En cuanto a la barrera electoral, para los distritos plurinominales, rige una barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en el total de la nación, mientras que para los uninominales esta se reduce al 1%. Además, para el caso del Senado, se impone una barrera del 20% a nivel regional.

MODELO FRANCÉS

El sistema electoral francés difiere radicalmente de los antes expuestos aquí, principalmente como consecuencia de su sistema político. Mientras que Grecia, Italia y Alemania tiene como forma de gobierno la república parlamentaria, el sistema político vigente en Francia es el de una república presidencialista, o más concretamente, una república semi-presidencialista, como consecuencia de la existencia de un presidente de la República (jefe del Estado francés) y primer ministro (jefe del Gobierno). Por esta razón, el análisis que se realizará no será tan exhaustivo.

Las elecciones presidenciales francesas se caracterizan por un sistema de doble vuelta o balotaje. En la primera vuelta todos los candidatos presidenciales participan. Si un candidato recibe más del 50% de los votos, es declarado ganador. Dado que se presentan los candidatos de distintos partidos, es raro que alguien gane en la primera vuelta. En la segunda vuelta, si ningún candidato consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta, los dos candidatos con más votos avanzan a una segunda vuelta. El candidato que obtiene la mayoría de los votos en esta ronda es elegido presidente.

Así, este sistema electoral de doble vuelta para elegir al presidente de la República es un sistema electoral mayoritario en el que la nación en la circunscripción única. Este sistema, con sus peculiaridades, es el que rige también para las elecciones legislativas. La diferencia esencial es que la circunscripción ya no es única, sino que existen 577 circunscripciones.

DEFECTOS DEL MODELO ESPAÑOL

Una de las características de, no solo del sistema electoral español, sino de todos los sistemas electorales, es la inercia que presentan, en el sentido de que constituyen elementos tan poco propensos al cambio, que ni siquiera cuando el gobierno cambia de signo político se modifican. Tal y cómo afirma Ripollés Serrano ³⁰, haciendo referencia a la “ley de hierro de los partidos políticos”, las leyes electorales presentan una gran resistencia al cambio pues quienes podrían cambiarlas son quienes precisamente han ganado las elecciones con ellas, de manera que salvo una hipotética situación de ilegitimidad o de falta absoluta de representatividad o proporcionalidad, estas difícilmente serán cambiadas. A este hecho, también se le conoce cómo principio de conservación electoral, según el cual, los gobernantes, para no correr el riesgo de favorecer gobernabilidad sobre representatividad o viceversa, en ocasiones optan por no adoptar ningún cambio en relación con el sistema electoral.³¹

³⁰ Delgado-Iribarren García-Campero M., Ripollés Serrano, M.P, Biglino Campos, P., *El sistema electoral español: Un debate de sus logros y deficiencias* Colección de Estudios, Madrid, 2012, p. 61

³¹ Arnaldo Alcubilla, E. *El funcionamiento del sistema electoral español*, Revista de Derecho Electoral, Número 28, Segundo Semestre 2019, Madrid, 177-183

No obstante, y pese a que nuestro sistema electoral en el pasado posibilitó exitosamente el equilibrio institucional, y cumplió eficazmente con sus funciones encomendadas, a la luz del nuevo comportamiento electoral de la población española y de las experiencias de los últimos diez años, no se puede afirmar que este siga teniendo el éxito que tuvo en antaño, pues pese a que cumple su función de favorecer la formación de un Parlamento representativo que refleje el pluralismo social y político, no cumple ya la función de garantizar la formación de gobiernos estables. Esto tiene lugar desde el año 2015, en el que por primera vez no se forma gobierno a la luz de los resultados electorales obtenidos. No obstante, si bien es cierto que en las últimas elecciones de junio de 2023 se ha observado un fortalecimiento de los dos grandes partidos, igualmente se ha observado el asentamiento de terceras y cuartas fuerzas políticas nacionales, de manera se ha probado que el bipartidismo de antes de 2015 es poco probable que vuelva a tener lugar. Esto, unido a que cada vez más es preciso el voto favorable de los partidos de ámbito nacionalista, hace necesaria una reforma del sistema electoral para facilitar formaciones de gobiernos estables y para evitar las consecuencias negativas asociadas a la inestabilidad que se mencionaron al inicio del proyecto.

Como se ha podido observar, en la historia democrática de España, se ha evolucionado desde un pluralismo democrático, a un bipartidismo imperfecto, hasta un actual multipartidismo fragmentado ³², el cual dificulta gravemente la obtención de mayorías absolutas. Si bien es cierto que, tanto en la mayoría de los países de la Unión Europea, como en gran parte de las Comunidades Autónomas, los gobiernos de coalición formados por más de un partido son harto habituales, España tradicionalmente ha sido la excepción, pues hasta 2018 nunca había habido un gobierno de coalición. De hecho, hay países que, en los últimos treinta años, jamás han tenido un gobierno formado por un único partido, y aun así, han demostrado ser más estables que los gobiernos españoles, cómo es el caso de Luxemburgo o Alemania ³³.

³² Salvador Crespo, M., *Sistema electoral, sistema de partidos y formación del gobierno en España. Situación actual*. *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*. Fascicolo 1/2020, 2020, p.23

³³ Soriano Moreno, S., *El sistema electoral de las cortes a través de su proceso de constitucionalización*, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, 2020, ISSN 1139-5583, p. 577

La necesidad de llegar a acuerdos políticos ante la ausencia de mayorías absolutas no implica *per se* inestabilidad o ingobernabilidad, así como tampoco es cierto que solo mediante la obtención de mayorías absolutas se alcanza la estabilidad. Así, la estabilidad o no de una coalición o de un gobierno minoritario, depende en gran medida del contexto de su formación³⁴.

Tal y cómo afirma Dieter Nolan, el mejor sistema electoral es el que se adapta mejor, y aunque afirma además que el sistema español se ha adaptado bien a los retos de la transición, a la luz de los nuevos acontecimientos esto ya dejó de ocurrir ³⁵.

De cara a valorar fidedignamente la bondad del sistema electoral, algunos de los criterios que la doctrina ha identificado para valorar esta, son el respeto al principio de representatividad o la efectividad para lograr la formación de gobiernos estables.

Respecto de la proporcionalidad, se ha pronunciado el TC en la STC 75/1985 estableciendo que la proporcionalidad “*es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa 'pureza' de la proporcionalidad abstractamente considerada*”, así como en la STC 193/1989 “*En tanto el legislador se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales* “ (28/33). Así, queda claro que las diferencias existentes en cuanto a la distribución de escaños entre las candidaturas o en la asignación de escaños en cada circunscripción, no atentan contra lo dispuesto en el artículo 68.3 CE, pues el TC parece reconocer que la utilización de fórmulas proporcionales conlleva

³⁴ *Íbid.* p. 582

³⁵ Delgado-Iribarren García-Campero M., Ripollés Serrano, M.P, Biglino Campos, P., *El sistema electoral español: Un debate de sus logros y deficiencias* Colección de Estudios, Madrid, 2012, p. 42

per se desviaciones o efectos correctores. Pese a este espíritu proporcional al que se apela en la Constitución, muchos autores se han dispuesto contraria a esta idea, como Sevilla Duro, quien afirma que “*En la práctica, el sistema electoral del Congreso de los Diputados está más cerca de lo mayoritario que de lo proporcional.*”³⁶. Es preciso recordar que, cuando se dictó la primera sentencia en 1985, en España solamente se hubieron celebrado tres elecciones generales, celebradas en 1977, 1979 y 1982, de manera que el TC contó con el resultado de estas elecciones para valorar la proporcionalidad del sistema. La diferencia entre los votos recibidos y los escaños obtenidos por el partido más votado en estas elecciones fueron +12,99%, +13,16% y +9,60% respectivamente.³⁷

En cuanto a la efectividad, esta hace referencia a la utilidad del sistema para conseguir el resultado que se espera de él. En este caso, como dijimos al principio, la función principal del sistema es, aunque no la única formación de gobiernos estables.

Una vez analizado los principales elementos de nuestro sistema electoral, y los principales elementos de los sistemas electorales de los países de nuestro entorno, cualquier modificación de la ley electoral debe incidir sobre aquellos elementos que se han probado cómo importantes en relación con la representatividad, pero sobre todo, con la gobernabilidad.

PROPUESTAS DE REFORMA: ELEMENTOS QUE FAVORECERÍAN LA GOBERNABILIDAD. CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA

Entre las distintas propuestas de reforma del sistema electoral, se encuentran aquellas que abogan por modificar la barrera electoral, aumentar el número de diputados, disminuir el

³⁶ Sevilla Duro, M. A., *El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma*, Revista de Derecho Electoral, Número 32, Segundo Semestre 2021

³⁷ Martínez Sospedra, M., Uribe Ojalora, A. *La reforma del sistema electoral español: la elección del congreso de los diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema*: Revista de las Cortes Generales, p.53

número mínimo de diputados por circunscripción electoral, sustituir la fórmula electoral D'Hont, o algunas otras de mayor calado, cómo sustituir el sistema de representación proporcional por uno mayoritario, conceder un número de diputados al ganador, implantar un sistema de elección de doble vuelta, o modificar la provincia cómo circunscripción electoral. Todas estas propuestas han sido enunciadas y desarrolladas por parte de la doctrina más especializada. No obstante, a continuación me centraré en aquellas dos que, teniendo en cuenta los elementos más controvertidos de nuestro sistema, así como la experiencia en países de nuestro entorno, pueden ser más convenientes para nuestra democracia. Igualmente, demostraré empíricamente cómo la última de las propuestas puede modificar el resultado electoral y favorecer de manera efectiva la formación de gobiernos estables.

Aunque lo más sencillo y factible sería proponer una modificación de la ley electoral que no implicase un cambio en la Constitución, parece claro que con la mera modificación de la LOREG no bastaría para solucionar este grave problema de gobernabilidad, dado que el núcleo del problema reside en aquellos elementos que se encuentran constitucionalmente protegidos.

En primer lugar, es preciso considerar la implantación de un sistema de doble vuelta, semejante al existente en Francia. Con este sistema, el problema de la gobernabilidad quedaría de todo modo solucionado, ya que no sería necesario alcanzar ningún pacto entre partidos políticos para investir a un presidente, pues es la población quien, de manera conjunta y directa, elegiría al presidente. El aspecto más positivo de este sistema es que, para los casos en que un partido no gozase de mayoría absoluta en la cámara baja, la investidura del presidente se realizaría sin necesidad de llegar a pactos en ocasiones oscuras y desconocidas para la mayoría de la población. No obstante, pese a que es la solución más eficaz y adecuada para una democracia cómo la nuestra, debo desechar la posibilidad de implantar este sistema en España, teniendo en cuenta el carácter de nuestra democracia y de nuestro sistema político. Además, hay que recordar lo establecido por Nohlen, relativo a que

el sistema electoral no es una variable independiente, sino que es interdependiente de los sistemas políticos.³⁸

La segunda propuesta, más compatible con los principios inspiradores de nuestra constitución, sería conceder una prima de escaños al partido que hubiera obtenido el mayor número de escaños. Aunque la implantación de mi propuesta es altamente improbable, considero que es lo más adecuado para nuestra democracia. Esta prima variaría en función del resultado obtenido y estaría vetada en todo caso a coaliciones. Igualmente, esta prima no aseguraría de todo modo la gobernabilidad a la candidatura que más escaños hubiera obtenido, pero sí que facilitaría la formación de gobierno, así como evitaría la necesidad de tener que llegar a pactos con infinidad de partidos minoritarios. Esta prima, al contrario de cómo operó en Italia en el pasado, no otorgaría al ganador los escaños suficientes para alcanzar la mayoría absoluta, sino solamente un plus que le permitiese, bien gobernar en solitario de manera estable, o bien llegar a acuerdos con un número reducido de partidos. Así, propongo otorgar al ganador un número de escaños que puede concretarse, desde un mínimo de 25, siempre y cuando este hubiera alcanzado un 25% de los votos válidos emitidos en el conjunto del país, y no haya concurrido a las elecciones en coalición con otro partido, hasta un máximo de 50 escaños, cuando este partido hubiera alcanzado un 40% de los votos válidos emitidos en el conjunto del país, correspondiendo un escaño más por cada 0,6% de voto válido emitido obtenido.

Así pues, para que esta prima tenga el sentido pretendido, es necesario que se mantenga el tamaño actual de la cámara baja, dado que de lo que se trata es de que, el partido ganador, con el mismo número de integrantes de la cámara, obtenga una ventaja sobre el resto de los partidos, que le permita formar y consolidar una mayoría para formar gobierno. Así, para ello, sería necesario cambiar la estructura del sistema de elección de los miembros del Congreso de los Diputados, de manera que 300 de ellos se siguieran eligiendo siguiendo el sistema vigente y expuesto anteriormente, mientras que los otros 50 se atribuyeran, todo o en parte, al partido ganador de la prima, eligiéndose los restantes, en caso de que no se hubiera

³⁸ *Crif.* Nohlen, D. *Sistema de gobierno, sistema electoral, y sistema de partidos políticos: Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Federal Electoral : Fundación Friedrich Naumann, Mexico, 1999.

alcanzado el 40% de los votos (y este partido no tuviera derecho a la máxima prima), a través de una segunda urna de votación en la que la circunscripción sería única, con una barrera del 3% a nivel nacional, y empleándose la fórmula D'Hont para asignar los escaños, siguiendo igualmente un sistema de listas cerradas y bloqueadas. En relación con la elección de diputados a través del actual sistema, sería además necesario reducir el mínimo exigido en la LOREG de dos diputados por circunscripción electoral, a uno, de manera que se persiga una mayor proporcionalidad.

Igualmente, en el hipotético caso de que dos o más partidos hubieran obtenido el mismo número de escaños, entraría el juego el criterio de votos, de manera que la prima se concedería al partido que mayor número de votos hubiera obtenido.

Respecto de la identidad de los diputados que ocuparían la citada prima o bonus, serían los partidos ganadores de las elecciones quienes de manera interna, seleccionarían y elegirían a los ocupantes de los escaños reservados a esta prima. Para ello, sería necesario que los partidos confeccionaran una lista con su propuesta de candidatos, previamente a la celebración de las elecciones, de manera que el electorado tenga conocimiento de qué personas en concreto ocuparían estos escaños, en caso de victoria electoral.

Así, de estos 300 escaños, 52 se han de repartir a razón de uno por cada circunscripción electoral, mientras que los 248 restantes se han de distribuir en atención al padrón de población a 1 de enero de 2019 y 1 de enero de 2023, para cada una de las elecciones (que no en atención al censo electoral). Para este caso, la distribución de escaños por provincia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 162 de la LOREG, quedaría así (Anexo III).

Para el caso de la provincia de Badajoz, no obstante, como consecuencia de los cambios producidos en el padrón, mientras que para las elecciones generales celebradas en 2019 le corresponderían 5 escaños, para el caso de las de 2023, este número descendería a 4. De igual manera, en el caso de la provincia de Valencia, mientras que para el caso de las elecciones de 2019, le corresponderían 14 escaños, para el de las de julio de 2023, le corresponderían 15 escaños.

SIMULACIÓN DE LA PROPUESTA

En este punto se analizará el impacto que la introducción de la prima a la mayoría tendría sobre los resultados electorales finales en la cámara baja, tanto en las pasadas elecciones de julio de 2023, como en las elecciones de noviembre de 2019. Tanto en una como en otra, pese a que los ganadores de las respectivas elecciones fueron distintos, en ningún caso se logró alcanzar una mayoría absoluta, siendo necesario en ambos casos que se alcanzaren acuerdos entre diversos partidos. En las primeras de ellas, para poder investir al actual presidente, fue necesario el voto afirmativo de 8 partidos y dos abstenciones clave, mientras que para el caso de las últimas fue necesario el voto afirmativo de 8 partidos distintos.

En la siguiente tabla (Anexo IV) se muestran los resultados electorales de las elecciones de 2019, resaltando (en verde) los partidos cuyo apoyo, directo o indirecto (voto afirmativo o abstención), fue necesario para que la investidura del candidato tuviera lugar³⁹.

Teniendo en cuenta estos resultados, y atendiendo a las reglas enunciadas anteriormente, dado que el ganador de las elecciones no es una coalición, y este ha obtenido un mínimo del 25 % de los votos válidos emitidos, procedería otorgar dicha prima. Como se ha dicho, esta prima se habría de modular en función del porcentaje de votos obtenido, así que, a la luz de estos resultados, el número concreto de escaños que el PSOE recibiría sería de 30 escaños, de los cuales 25 corresponderían a la cuota fija, y 5 a la cuota variable.

Igualmente, trasponiendo estos resultados electorales a las nuevas reglas enunciadas anteriormente, los resultados quedarían así de la siguiente manera: (Anexo V)

De esta manera, los resultados electorales finales quedarían de la siguiente forma: (Anexo VI)

Tal y como se puede observar, el partido ganador, con este nuevo sistema electoral, obtiene 22 escaños más, lo que claramente le otorga una positiva ventaja a la hora de formar gobierno

³⁹ Para el caso de CCa-PNC-NC, el diputado de CC votó en contra, mientras que el de NC votó a favor

y de formar un gobierno sólido y estable. De esta manera, al partido ganador le bastaría el apoyo de sólo uno de los hasta diez grupos políticos que le apoyaron en el pasado, lo cual le facilitaría bastante la investidura.

Igualmente, respecto de las elecciones de julio de 2023, la siguiente tabla muestra los resultados obtenidos aquí, resaltando igualmente (en verde) el apoyo que el candidato precisó para ser investido: (Anexo VII)

Teniendo en cuenta estos resultados, y atendiendo igualmente a las reglas antes enunciadas, dado que el partido ganador no es una coalición, y supera con creces la barrera mínima del 25% de los votos válidos emitidos para conceder esta prima, procede la asignación del bonus a la mayoría. Así, este bonus, de acuerdo con la regla enunciada, ascendería a 38. A continuación, al igual que se ha hecho anteriormente, se procede al desglose de los resultados que se hubieran obtenido en las elecciones de julio de 2023 con el nuevo sistema electoral anteriormente expuesto: (Anexo VIII).

Igualmente, los resultados electorales finales que se hubieran obtenido en caso de adoptar esta medida serían los siguientes: (Anexo IX)

En este caso, el partido ganador de las elecciones tendría una clara ventaja para formar un gobierno estable, pues ya no sería necesario el voto afirmativo de hasta 8 grupos políticos, sino que bastaría con el apoyo de un partido para formar gobierno.

Como se ha podido observar, esta nueva medida no solventaría el problema de gobernabilidad, en el sentido de que con ella ya no sería necesario llegar a acuerdos, pues como se ha demostrado, seguiría siendo necesario realizar pactos entre partidos para poder investir a un candidato, que por otro lado, son necesarios y positivos en cualquier democracia. Ahora bien, lo que sí tendría lugar sería una disminución de la dificultad para formar estos pactos, ya que el número de partidos necesarios, con sus respectivos intereses y exigencias, sería menor, lo cual facilitaría de todo modo la gobernabilidad.

Igualmente, de esta medida no se puede afirmar que beneficie a un bloque ideológico u a otro, pues, en el primero de los casos, beneficia al bloque progresista, mientras que en el segundo, beneficia al bloque conservador, de manera que la imparcialidad de esta medida y su no adscripción política, es un elemento positivo y reseñable. No obstante, lógicamente, perjudicaría al bloque de partidos de corte regionalista y nacionalista, en el que se incluyen todos aquellos partidos de ámbito regional, que hasta entonces venían jugando un papel clave, y en ocasiones excesivo, de acuerdo con el apoyo electoral recibido por el conjunto de los españoles, a la hora de formar gobiernos, y en la mayoría de las ocasiones, sobre todo desde 2015, eran los que decidían que partido habría de ocupar la presidencia del gobierno.

Si bien es cierto que esta medida perjudicaría más aún la proporcionalidad del sistema, pues es preciso recordar que el sistema actual dista bastante de ser proporcional,⁴⁰ beneficiaría considerablemente al conjunto de los españoles, quienes evitarían el riesgo de acudir a segundas elecciones por falta de acuerdo entre los partidos pertenecientes a los tres bloques, o la incertidumbre de no poder tener unos presupuestos generales aprobados año tras año, que permitan los avances en materia social y económica que el momento demande, entre otras situaciones.

Respecto de los cambios legislativos que serían necesarios para poder implantar esta medida, teniendo en cuenta la actual articulación de nuestro sistema electoral, implicarían de todo modo una modificación de la LOREG, así como una modificación de la Constitución, concretamente en relación con el apartado segundo del artículo 68. En cualquier caso, esta reforma constitucional se realizaría mediante el cauce previsto en el artículo 167 CE, el cual exige una mayoría afirmativa de tres quintos del Congreso de los Diputados.

Así, dado que el sistema vigente en la actualidad permanecería sin apenas cambios, pues no modificaría de ninguna manera el sistema de elección de los escaños por las circunscripciones actuales, ni se modificaría el carácter de estas, los cambios en la constitución solamente deberán versar en relación con el apartado dos del artículo 68, que hace referencia al hecho

⁴⁰ En las elecciones de 2019, el ganador obtuvo el 28,25% de los votos y el 34,28% de los escaños, mientras que en las de 2023, el ganador obtuvo el 33,06% de los votos y el 39,14% de los escaños.

de que la circunscripción electoral es la provincia. Así, para implantar esta medida sería necesario de todo modo mencionar que, para el caso de que el partido ganador no alcance el 40% de los votos, también podrían elegirse diputados a través de la circunscripción única nacional.

No obstante, en relación con la constitucionalidad de la nueva propuesta, el aspecto más controvertido tendría que ver con “el criterio de representación proporcional” que exige la constitución en el apartado tercero del citado artículo, y que habría de inspirar el sistema electoral en su conjunto. Pese a que el otorgamiento de una prima de escaños al ganador, solo y exclusivamente por el mero hecho de haber obtenido un escaño más (o voto más) que su más inmediato adversario político, pueda parecer desproporcional y completamente alejado de un sistema basado en criterios proporcionales, es preciso recordar lo mencionado anteriormente, en relación con la STC 75/1985, dónde el alto tribunal admitió la proporcionalidad del sistema, aún habiéndose producido una diferencia de un 13% entre los escaños obtenidos por el partido ganador y su porcentaje de votos, para las elecciones de 1979. De esta manera, parece evidente que la proporcionalidad se configura cómo un criterio meramente orientativo. Así pues, con la nueva propuesta de reforma, esta desviación entre el número de votos recibidos por el ganador y el número de escaños pasa a ser solamente de un 12,3 %, para el caso de las elecciones de noviembre de 2019, y de un 12,65% para el caso de las elecciones de julio de 2023, de manera que difícilmente sería posible argumentar que esta propuesta atenta contra el criterio de proporcionalidad exigible al sistema electoral, pues en el pasado el presente sistema ha dado lugar a situaciones ciertamente más desproporcionales de las aquí expuestas, y pese a ello, se ha aceptado este como proporcional.

En relación con la modificación de la LOREG, sería necesario de todo modo la modificación de los artículos 161, 162 y 163, bien para modificar lo que contradiga lo propuesto anteriormente, o bien para introducir los nuevos elementos propuestos, como puede ser el bonus al ganador de las elecciones. En este caso, el cauce legislativo a seguir sería a través de la elaboración de una ley orgánica, nunca mediante ley ordinaria.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que estas propuestas podrían ser beneficiosas para la democracia española, dado que su implantación depende de los dos grandes partidos, que son los grandes beneficiados por ella, no parece que estas reformas vayan nunca a llegar a materializarse. Así, es posible que se esté volviendo a un *neoturnismo*, ya que los dos grandes partidos parecen encontrarse cómodos con este sistema electoral, pues, hasta ahora, pese a la entrada de terceras y cuartas fuerzas políticas, nunca se ha puesto en jaque su hegemonía, y la alternancia ha sido, desde hace más de cuarenta años, la norma. No obstante, sería positivo que estos partidos observaran y evaluaran la problemática actual existente en relación con la eficacia del sistema, y adoptaran una decisión conjunta y consensuada. Sobre esta posible modificación, se ha pronunciado parte de la doctrina, como Arnaldo Alcubilla, quien afirma que esta habría de realizarse “*(con) consenso, acuerdo sustancial y fundamental, de manera que no cabe imponer cambios por mayorías coyunturales aprovechando debilidades de rivales que no son ni deben ser enemigos, pues el Estado democrático nace del pluralismo real y efectivo de espacios que se complementan sin odios.*”⁴¹

Para finalizar este proyecto, es preciso retrotraernos al inicio, cuando se enumeraron los objetivos que este persigue. A continuación, valoraré el grado de cumplimiento de cada uno de ellos, para así poder valorar la coherencia y consistencia de todo lo aquí expuesto.

El primero de los objetivos propuestos fue “Identificar los elementos del sistema electoral en España, y estudiar la evolución que estos han tenido a lo largo de nuestra historia constitucional”. En primer lugar, la identificación de estos elementos y el estudio de su evolución se ha realizado en el primer epígrafe, dónde se ha comenzado con el estudio de las leyes electorales, desde la primera Instrucción elaborada en 1810, hasta la Ley Orgánica de Régimen Electoral vigente desde 1985, haciendo hincapié en la regulación contenida en todas y cada una de las Constituciones españolas. Además, se han identificado y explicado los cinco elementos esenciales del sistema: Tamaño de la cámara, circunscripción electoral, fórmula

⁴¹ Arnaldo Alcubilla, E. *El funcionamiento del sistema electoral español*, Revista de Derecho Electoral, Número 28, Segundo Semestre 2019, pp. 177-183

electora, modalidad de voto y barrera electoral. Con ello, se verifica el cumplimiento de este objetivo.

El segundo de los objetivos propuestos fue “Identificar elementos presentes en sistemas electorales de ciertos países del entorno de España que favorecen la gobernabilidad y que pueden ser importados al sistema español”. Para ello, se han estudiado los sistemas electorales de cuatro países de nuestro entorno: sistema alemán, sistema italiano, sistema griego, sistema francés. De ellos, concretamente del griego y del italiano, se ha extraído la idea nuclear para la posterior propuesta de reforma del sistema español, como son el otorgamiento de una serie de escaños adicionales al partido ganador de las elecciones, o la elección de ciertos escaños a través de la circunscripción única, de manera que se verifica el cumplimiento también de este objetivo planteado. No obstante, si bien de ellos se ha extraído la idea, la propuesta que se ha hecho no supone la importación idéntica de algún modelo a España, sino que la propuesta se ha modulado conforme a la idiosincrasia española.

El tercero de los objetivos propuestos fue “Elaborar una propuesta de reforma que dé solución al problema expuesto de falta de gobernabilidad”. Aunque se trata de una ardua tarea la de reformar el sistema electoral, principalmente porque exige la modificación de tanto la Constitución como la LOREG, se ha emitido una propuesta conforme con la forma política de España, es decir, con la monarquía parlamentaria (Art. 1.3 CE). Para ello, ha sido preciso tener en mente que el presidente del Gobierno, aunque es nombrado formalmente por el Rey, precisa del voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados para ser nombrado (Art. 99.3 CE), lo cual se puede convertir en una tarea enormemente gravosa para los candidatos propuestos por el Rey, dada la fragmentación que desde hace una década tiene lugar en el Congreso de los Diputados. Así, la propuesta enunciada anteriormente parece solucionar eficazmente el problema existente en los últimos años, dónde la gobernabilidad se ha convertido en una moneda de cambio para multitud de partidos de corte regionalista, los cuales han visto aumentado su poder e influencia hasta dimensiones excesivas, exigiendo medidas y concesiones, que, en muchas ocasiones, no buscan el progreso y el desarrollo de España en su conjunto, sino meramente la satisfacción de intereses políticos, o incluso personales. Con todo, se considera que la propuesta emitida cumple

también este objetivo, pues objetivamente reduce el número de pactos necesarios para alcanzar la mayoría necesaria en el Congreso, en los casos en los que no hay un ganador con mayoría absoluta, otorgando una natural y coherente ventaja al ganador de las elecciones, y facilitando la consecución de mayorías sólidas que permitan la implantación de políticas y avances que redunden en el bienestar del conjunto de los españoles.

Con todo, es por ello por lo que se considera imprescindible concebir la gobernabilidad como un elemento esencial de un sistema democrático⁴². Con este proyecto no se pretende menospreciar o desechar la importancia de las coaliciones y de los pactos de gobierno. Al contrario, lo que se pretende es remarcar la necesidad de establecer un sistema electoral robusto, que permita la formación de gobiernos estables, con capacidad de decisión, evitando en la medida de lo posible las nefastas consecuencias de gobiernos o pactos inestables, permitiendo igualmente la alternancia política, elemento clave en cualquier sistema democrático. Así, aunque la representatividad es necesaria y positiva para nuestro sistema democrático, más aún lo es la gobernabilidad, pues de ella depende en gran medida el avance de un país, pues, como afirma Arnaldo Alcubilla, *“La justicia electoral se convierte en una desolada viuda si no se completa con la visión que proporciona el principio de eficacia traducido como gobernabilidad”*.⁴³

Igualmente, como afirmó Fraga Iribarne, *“Como siempre, cualquiera que sea el sistema, quedarán cocientes no representados, y los electos, a su vez, representan a quienes no les eligieron, pues, como se ha dicho con acierto, representan al conjunto del país”*⁴⁴

En conclusión, mencionando de nuevo a Arnaldo Alcubilla: *“No es momento, (...) para idear un sistema electoral favorecedor de intereses propios, o sea de los partidos desafortunados*

⁴² Soriano Moreno, S., *El sistema electoral de las cortes a través de su proceso de constitucionalización*, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 45, 2020, pp. 570

⁴³ Arnaldo Alcubilla, E. *El funcionamiento del sistema electoral español*, Revista de Derecho Electoral, Número 28, Segundo Semestre 2019, pp. 177-183

⁴⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 78, Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas, sesión nº 14, 1 de junio de 1978;

por los resultados, sino en volver a pensar -como en el 78- en los intereses generales y comunes de la nación española que han de girar necesariamente en el eje de justicia y eficacia, entendidos de consumo.”⁴⁵

⁴⁵ Arnaldo Alcubilla, E. *El funcionamiento del sistema electoral español*, Revista de Derecho Electoral, Número 28, Segundo Semestre 2019, 177-183

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Ley 1/1977, de 4 de enero, de Reforma Política (BOE núm. 4, de 5 de enero de 1977)

Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985)

Instrucción de 1 de enero de 1810 dictada por la Junta Suprema Central Gubernativa de España

Constitución Española de 19 de febrero 1812

Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de la Península de convocatoria a Cortes e Instrucciones para la elección de diputados, de 22 de marzo de 1820

Estatuto Real de 1834

Reales Decretos de 20 de mayo de 1834 y de 26 de mayo de 1836

Constitución Española de 18 de junio 1837

Constitución Española de 23 de mayo 1845

Decreto Electoral de 9 de noviembre de 1868

Ley electoral de 20 de agosto de 1870

Constitución Española de 6 de junio 1869

Leyes electorales de 20 de julio de 1837, 18 de marzo de 1846, y 18 de julio de 1865

Constitución Española de 30 de junio de 1876

Leyes electorales de 20 de julio de 1877, 28 de diciembre de 1878, 26 de junio de 1890, y 8 de agosto de 1907.

Constitución Española de 9 de diciembre de 1931

Decreto de 8 de mayo de 1931

Ley electoral de 27 de julio de 1933

Law 165/2017 ‘Changes to the system for the election of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic (Rosatellum bis)

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*

Ley de 7 de mayo de 1956 de Alemania en materia electoral, *Bundeswahlgesetz*

Constitución de Grecia de 1975, *Συνταγμα της Ελλάδας*

Ley Electoral alemana de 15 de marzo de 1956

Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/1985, de 21 de junio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 193/1989, de 16 de noviembre

DOCTRINA

Alzaga Villaamil, O. *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Trotta, Madrid, 2011.

Arnaldo Alcubilla, E. *El funcionamiento del sistema electoral español*, Revista de Derecho Electoral, Número 28, Segundo Semestre 2019, pp. 177-183

Benoit, Kenneth, y John W. Schiemann. “*Institutional choice in new democracies. Bargaining over Hungary’s 1989 electoral law*”. Journal of Theoretical Studies 13 (2), 2001 pp. 153-182.

Biglino Campos, P., Delgado-Iribarren, M., Ripollés Serrano, M.R., *El sistema electoral español: Un debate de sus logros y deficiencias*, Colección de estudios, Madrid, 2012

Comisión de Estudios del Consejo de Estado. *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Informe Consultivo*, 2009

Delgado Sotillos, I. *La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 45, 2020, pp. 261-290

Ficha de análisis electoral: Elecciones Generales 2019, Gobierno de España: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, marzo 2020

García, J. L. *La organización del pueblo: Los sistemas electorales*. En D. López, M. F. Massó, y L. Pegoraro (dirs.), Derecho Constitucional Comparado, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017

Garrote de Marcos, M. *El sistema electoral español: Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020

Ignazio Arena, A. *El bicameralismo italiano: ¿Una anomalía? (Una respuesta muy breve)* Revista de Estudios Políticos, 190, 2020, pp. 291-321.

Jimenez de Parga, M. *España: final de una etapa histórica*, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 90, Madrid, 2013, pp. 424-426

Lijphart, A. “*Democratization and constitutional choices in Czechia-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991*”. Journal of Theoretical Politics 4(2), 1992, pp. 207-223.

Martínez Sospedra, M., Uribe Ojalora, A. *La reforma del sistema electoral español: la elección del congreso de los diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema*, Revista de las Cortes Generales pp.49-103

Montero, J. R. y Fernández, C. *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977- 2016*. Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político (2), 2018, pp. 5-46.

Montero, J.R., Lago, I. *Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español* Working Papers Online Series, Universidad Autónoma de Madrid, 2005

Montero, J. R. y Riera, P., “Informe sobre la reforma del sistema electoral”, que fue presentado a la Comisión de estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008.

Nohlen, D. *Sistema de gobierno, sistema electoral, y sistema de partidos políticos: Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación : Instituto Federal Electoral : Fundación Friedrich Naumann, Mexico, 1999.

Presno Linera, M.A., *El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la constitución de 1978*, Historia Constitucional, n.19, 2018, pp. 89-121

Salvador Crespo, M., *Sistema electoral, sistema de partidos y formación del gobierno en España. Situación actual*. Diritto Pubblico Europeo Rassegna online. Fascicolo 1/2020, 2020

Soriano Moreno, S., *El sistema electoral de las cortes a través de su proceso de constitucionalización*, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 45, 2020, pp. 567-596

Sevilla Duro, M. A., *El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma*, Revista de Derecho Electoral, Número 32, Segundo Semestre 2021

Vallés J.M, y Bosch, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 33- 34.

RECURSOS DE INTERNET

Andrino, B., Llaneras, K., Grasso, D., Los escaños más disputados y en juego en cada provincia Qué partidos se disputan el último escaño en cada circunscripción a medida que avanza el escrutinio, *El País*, 23 de julio de 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/elecciones-generales/2023-07-23/los-escaños-más-disputados-y-en-juego-en-cada-provincia.html>

“Elecciones Generales 2023”, *El País*, julio 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/elecciones/generales/>

“10N: Elecciones generales: Resultados 2019”, *El País*, noviembre 2023, disponible en <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/>

ANEXOS

Anexo 1:

	Cámara Baja	Numero de Diputados	Número de habitantes	Ratio Diputados/Nº habitantes
Alemania	Bundestag	736	84607016	114.955,18
Portugal	Assembleia da República	230	10467366	45.510,29
Inglaterra	House of Commons	650	67736800	104.210,46
Italia	Camera dei deputati	400	58870764	147.176,91
Polonia	Sejm	460	41026068	89.187,10
Canadá	House of Commons	338	40381196	119.470,99
Australia	House of Representatives	151	26020805	172.323,21
Suecia	Sveriges riksdag	349	10521556	30.147,72
Holanda	Tweede Kamer der Staten-Generaal	150	17811291	118.741,94
Media				104.635,98
España	Congreso de los Diputados	350	48592909	138.836,88

Anexo 2:

Provincia	Partido ganador Congreso	Partido ganador Senado
Almería	PP	PP
Cádiz	PP	PP
Córdoba	PP	PP
Granada	PP	PP
Huelva	PP	PP
Jaén	PP	PP
Málaga	PP	PP
Sevilla	PSOE	PSOE
Huesca	PP	PP
Teruel	PP	PP
Zaragoza	PP	PP
Las Palmas	PSOE	PSOE
Santa cruz de tenerife	PP	PSOE
Cantabria	PP	PP
Albacete	PP	PP
Ciudad Real	PP	PP
Cuenca	PP	PP
Guadalajara	PP	PP
Toledo	PP	PP
Ávila	PP	PP
Burgos	PP	PP
León	PP	PP
Palencia	PP	PP
Salamanca	PP	PP
Segovia	PP	PP
Soria	PP	PP
Valladolid	PP	PP
Zamora	PP	PP
Barcelona	PSOE	PSOE
Girona	PSOE	PSOE
Lleida	PSOE	PSOE
Tarragona	PSOE	PSOE
Ceuta	PP	PP
Melilla	PP	PP
Madrid	PP	PP
Navarra	PSOE	PSOE
Alicante	PP	PP
Castellón	PP	PP
Valencia	PP	PP
Badajoz	PSOE	PSOE
Cáceres	PSOE	PP
A Coruña	PP	PP
Lugo	PP	PP
Ourense	PP	PP
Pontevedra	PP	PP
Baleares	PP	PP
La rioja	PP	PP
Álava	PSOE	PSOE
Guipuzcoa	BILDU	BILDU
Vizcaya	PNV	PNV
Asturias	PP	PP
Murcia	PP	PP

Anexo 3:

Circunscripción	Escaños 2019	Circunscripción	Escaños 202
Madrid	36	Madrid	36
Barcelona	31	Barcelona	31
Valencia	14	Valencia	15
Alicante	11	Alicante	11
Sevilla	11	Sevilla	11
Málaga	10	Málaga	10
Murcia	9	Murcia	9
Cádiz	8	Cádiz	8
Baleares	7	Baleares	7
La Coruña	7	La Coruña	7
Las Palmas	7	Las Palmas	7
Vizcaya	7	Vizcaya	7
Asturias	6	Asturias	6
Granada	6	Granada	6
Pontevedra	6	Pontevedra	6
Tenerife	6	Tenerife	6
Zaragoza	6	Zaragoza	6
Almería	5	Almería	5
Córdoba	5	Córdoba	5
Gerona	5	Gerona	5
Guipuzcoa	5	Guipuzcoa	5
Tarragona	5	Tarragona	5
Toledo	5	Toledo	5
Badajoz	5	Badajoz	4
Cantabria	4	Cantabria	4
Castellón	4	Castellón	4
Ciudad Real	4	Ciudad Real	4
Huelva	4	Huelva	4
Jaén	4	Jaén	4
Navarra	4	Navarra	4
Valladolid	4	Valladolid	4
Álava	3	Álava	3
Albacete	3	Albacete	3
Burgos	3	Burgos	3
Cáceres	3	Cáceres	3
León	3	León	3
Lerida	3	Lerida	3
Lugo	3	Lugo	3
Orense	3	Orense	3
La Rioja	3	La Rioja	3
Salamanca	3	Salamanca	3
Ávila	2	Ávila	2
Cuenca	2	Cuenca	2
Guadalajara	2	Guadalajara	2
Huesca	2	Huesca	2
Palencia	2	Palencia	2
Segovia	2	Segovia	2
Teruel	2	Teruel	2
Zamora	2	Zamora	2
Soria	1	Soria	1
Melilla	1	Melilla	1
Ceuta	1	Ceuta	1
Total	300,00	Total	300,00

Anexo 4:

Partidos	Escaños	Porcentaje de voto
PSOE	120	28,25
PP	89	20,99
VOX	52	15,21
PODEMOS-IU	35	12,97
ERC-SOBIRANISTES	13	3,64
CS	10	6,86
JxCAT-JUNTS	8	2,21
PNV	6	1,58
EH BILDU	5	1,15
MAS PAIS	3	2,33
CUP-PR	2	1,03
CCa-PNC-NC	2	0,52
NA+	2	0,41
BNG	1	0,5
PRC	1	0,29
¡TERUEL EXISTE!	1	0,08

Anexo 5:

Partidos	Escaños	Porcentaje de voto
Resultados 52 circunscripciones		
PSOE	105	28,25
PP	69	20,99
VOX	44	15,21
PODEMOS-IU	33	12,97
ERC-SOBIRANISTES	13	3,64
CS	9	6,86
JxCAT-JUNTS	8	2,21
PNV	6	1,58
EH BILDU	3	1,15
MAS PAIS	3	2,33
CUP-PR	2	1,03
CCa-PNC-NC	2	0,52
NA+	1	0,41
BNG	0	0,5
PRC	1	0,29
¡TERUEL EXISTE!	1	0,08
Total	300	
Resultados Circunscripción única		
PSOE	7	
PP	5	
vox	4	
PODEMOS-IU	3	
CS	1	
Total	20	
Bonus		
PSOE	30	
Total	30	
Total acumulado	350	

Anexo 6:

Resultados electorales	
PSOE	142
PP	74
VOX	48
PODEMOS-IU	36
ERC-SOBIRANISTES	13
CS	10
JxCAT-JUNTS	8
PNV	6
EH BILDU	3
MAS PAIS	3
CUP-PR	2
CCa-PNC-NC	2
NA+	1
BNG	0
PRC	1
¡TERUEL EXISTE!	1
Total	350

Anexo 7:

Partidos	Escaños	Porcentaje de voto
PP	137	33,06
PSOE	121	31,68
VOX	33	12,38
SUMAR	31	12,33
ERC	7	1,89
JUNTS	7	1,6
BILDU	6	1,36
PNV	5	1,12
BNG	1	0,62
CC	1	0,47
UPN	1	0,21

Anexo 8:

Partidos	Escaños	Porcentaje de voto
Resultados 52 circunscripciones		
PP	117	33,06
PSOE	109	31,68
VOX	25	12,38
SUMAR	27	12,33
ERC	7	1,89
JUNTS	5	1,6
BILDU	5	1,36
PNV	3	1,12
BNG	0	0,62
CC	1	0,47
UPN	1	0,21
Total	300	
Resultados Circunscripción única		
PP	5	
PSOE	5	
VOX	1	
SUMAR	1	
Total	12	
Bonus		
PP	38	
Total	38	
Total acumulado	350	

Anexo 9:

Resultados electorales	
PP	160
PSOE	114
VOX	26
SUMAR	28
ERC	7
JUNTS	5
BILDU	5
PNV	3
BNG	0
CC	1
UPN	1
Total	350