



**FACULTAD DE DERECHO**

**ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA ELECTORAL  
ESPAÑOL DESDE UNA PERSPECTIVA  
TERRITORIAL**

**Autor: PAULA DÍAZ SANZ**

**5º Curso de E·3 (Derecho y ADE) grupo A**

**Tutora: Naiara Arriola**

**Derecho Constitucional**

**Madrid,  
Marzo 2025.**

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y SUS PRINCIPIOS RECTORES.....	4
2.1.	<b>Nociones previas.</b> .....	4
2.2.	<b>Representatividad.</b> .....	6
2.3.	<b>Proporcionalidad.</b> .....	7
2.4.	<b>Pluralismo político.</b> .....	8
2.5.	<b>El voto igual.</b> .....	9
3.	ELEMENTOS TENSIONADOS DENTRO DEL SISTEMA ELECTORAL.....	11
3.1.	<b>La circunscripción electoral y las diferencias de tamaño.</b> .....	11
3.2.	<b>Número de diputados y su elección (artículo 162 de la LOREG).</b> .....	13
3.3.	<b>Barrera electoral: (artículo 163 de la LOREG).</b> .....	14
4.	CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA FÓRMULA D'HONDT: LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL. ....	15
4.1.	<b>El problema del voto igual.</b> .....	15
4.2.	<b>Sobrerrepresentación de los grandes partidos a expensas de formaciones políticas minoritarias.</b> .....	19
4.3.	<b>La representación excesiva de partidos regionalistas.</b> .....	25
5.	PROPUESTAS DE REFORMA.....	27
5.1.	<b>Mínimo de representación inicial: de dos Diputados a un Diputado.</b> .....	27
5.2.	<b>Nuevo requisito: Conseguir representación en cinco circunscripciones electorales.</b> .....	31
5.3.	<b>Aumento del número de diputados.</b> .....	33
5.4.	<b>Cambiar la demarcación territorial de la circunscripción electoral.</b> .....	35
5.5.	<b>Propuesta de reforma del Senado</b> .....	37
6.	CONCLUSIONES.....	40
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	45
	<b>LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA</b> .....	48

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral español ha sido objeto de numerosos estudios y debates académicos, desde la Transición democrática hasta la actualidad. La evolución del sistema electoral español ha sido ampliamente analizada y documentada, destacando su origen en la Ley para la Reforma Política de 1977 y su consolidación con la Constitución de 1978, que sentaron las bases para el sistema representativo y democrático actual, el cual no está exento de críticas y propuestas de reforma.

Uno de los puntos más debatidos es el sistema de representación proporcional sobre el que investigaciones como las de Lijphart (1999) y Montero (2002) han señalado que, aunque este sistema busca una representación proporcional, también ha generado problemas como la fragmentación política y la dificultad para formar gobiernos estables. Otro aspecto crítico es la designación de la provincia como circunscripción electoral y las barreras mínimas para obtener representación. Estudios recientes defienden que dichas barreras favorecen a los partidos mayoritarios y dificultan la entrada de nuevas formaciones políticas. Finalmente, las propuestas de reforma han sido un tema recurrente en la literatura académica para mejorar la representatividad, proporcionalidad y la estabilidad del sistema electoral, aunque no existe ni consenso ni unanimidad sobre qué cambios normativos deberían implementarse.

Se debe tener en cuenta que la función de un sistema electoral es sentar las bases para la configuración del Gobierno. En España, la forma política del Estado es la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3 de la Constitución Española), lo que implica que el Jefe del Estado es el Rey y, que es el Congreso de los Diputados el que otorga la confianza al Presidente del Gobierno quien, posteriormente, configurará y designará a los miembros de su gobierno. En consecuencia, el sistema electoral es fundamental para la gobernabilidad y estabilidad del Estado pues determina las reglas para la composición del Congreso de los Diputados. Precisamente, este hecho justifica los numerosos debates basados en las normas y reglas electorales existentes.

La gran relevancia de este tema reside en la controversia y arduos debates doctrinales sobre cómo una inapropiada configuración del régimen electoral puede suponer drásticas consecuencias para un Estado de Derecho a nivel político, social y democrático. Con este Trabajo de Fin de Grado se pretende analizar el sistema electoral español partiendo de las premisas fijadas en la Constitución Española y que culminan con

la regulación contenida en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) centrando la investigación en la configuración del Congreso de los Diputados como Cámara de representación de la voluntad ciudadana y pieza imprescindible del sistema democrático español.

En concreto, el trabajo comenzará con una primera aproximación al sistema electoral español para continuar con los principios de representatividad, proporcionalidad, pluralismo político e igualdad que rigen el mismo. Posteriormente, se analizarán los elementos que más tensiones provocan en el sistema actual: la circunscripción electoral y su diversidad de tamaño, el número de diputados que componen la Cámara y la barrera electoral. Una vez se tiene clara una visión general del sistema electoral, se plantea el impacto de las reglas que determinan la composición del Congreso de los Diputados resaltando tres ideas fundamentalmente. Primero, la desigualdad del valor del voto en función del territorio español que se trate, también la existencia de una sobrerrepresentación en la Cámara de las grandes formaciones políticas a expensas de formaciones más minoritarias y, por último, la excesiva presencia de partidos regionalistas en el Congreso de los Diputados como consecuencias del gran arraigo que tienen en las circunscripciones a las que concurren. Del mencionado análisis se llega al planteamiento de una serie de propuestas de reformas para intentar superar los problemas y puntos críticos encontrados. Finalmente, se formulan las conclusiones con las que se pone fin al trabajo y que recogen las medidas a implementar para mejorar las carencias halladas.

## 2. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y SUS PRINCIPIOS RECTORES.

### 2.1. Nociones previas.

El sistema electoral podría definirse como “el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo ese proceso diere lugar” (Torres, 2009, p. 53). El principal objetivo del sistema electoral es buscar la estabilidad y permitir la gobernabilidad del país. En particular, el sistema electoral español se basa en cuatro puntos o características fundamentales. En primer lugar, se fija un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Por otro lado, la circunscripción que divide el mapa electoral es la provincia. El sistema de listas es cerrado

y, en cuarto lugar, para la distribución de escaños se ha optado por seguir la fórmula D'Hondt (Rubio y Pérez-Moneo, 2008, p. 231).

Las bases del sistema representativo electoral español actual se desarrollan durante el periodo de Transición en España en busca de una democracia sólida. En este contexto de transformación y tránsito de un régimen autoritario a un régimen democrático se materializan las primeras normativas (Ley para la Reforma Política de 18 de noviembre de 1976, el Real Decreto Ley de Normas Electorales de 18 de marzo de 1977) hasta la aprobación de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, para culminar con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

A lo largo de este proceso de construcción del régimen electoral, todas las reformas incluían un sistema parlamentario bicameral que no fue objeto de discusión. Tampoco hubo excesiva controversia en la elección de la provincia como circunscripción electoral. La primera vez que aparece en un documento la alternativa de la representación parlamentaria para unas elecciones en España, fue en el proyecto de ley presentado por el Gobierno de Suárez, cuya disposición transitoria primera se estableció que “las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional”<sup>1</sup>, y en la misma línea la Ley para la Reforma Política en su disposición transitoria primera estableció en relación con las elecciones al Congreso, que “se inspirarán en criterios de representación proporcional” y que “la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas”<sup>2</sup>.

Para conseguir aprobar este modelo y desarrollarlo en el Real Decreto-Ley de Normas Electorales de 18 de marzo de 1977, hubo que pactar con los partidos de la oposición, un sistema proporcional “corregido”, estableciéndose un fijo de dos diputados por provincia, fijando el número de diputados de la Cámara en 350, un umbral mínimo de votos del 3% e introduciendo la fórmula D'Hondt y, por último, un sistema de listas cerradas. La Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del Decreto-ley de 1977, y remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva. La LOREG aprobada en 1985 fue también continuista pues

---

<sup>1</sup> Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, por el que se somete a Referéndum de la Nación el Proyecto de Ley para la Reforma Política (BOE 24 de noviembre de 1976)

<sup>2</sup> Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE 5 de enero de 1977).

mantuvo los criterios relativos al reducido tamaño del Congreso, los dos diputados mínimos por distrito, la fórmula electoral y el umbral legal (Ganoza, 2019, p.24). El legislador con la aprobación de la LOREG optó por la fórmula D'Hondt para el reparto de escaños del Congreso de los Diputados, según se observa en su artículo 163. El método D' Hondt es una fórmula electoral diseñada a finales del siglo XIX por Victor D'Hondt, quien le dio nombre. Se trata de un sistema proporcional utilizado para el reparto de escaños entre las diferentes candidaturas, es decir, que busca que exista proporcionalidad entre los votos que cada candidatura reciba y el número de escaños que consiga como consecuencia del reparto de escaños. Su objetivo es distribuir de la manera más justa posible los votos obtenidos por cada formación política que concurre a los comicios.

## **2.2. Representatividad.**

Nuestra Carta Magna defiende la participación ciudadana en asuntos públicos lo que obliga a constituir una Cámara en la que los ciudadanos estén presentes (artículo 23.2 de la Constitución Española). La idea fundamental es que en la configuración de la Cámara se observe una imagen lo más fiel posible de la voluntad ciudadana. La Constitución Española reza en su artículo 66 que “las Cortes Generales representan al pueblo español” por lo que, efectivamente, se presenta el Congreso de los Diputados como el origen y el lugar de máxima representación de la voluntad de la ciudadanía (Guillén, 2011, p.203). Sin embargo, la Constitución únicamente hace referencia a la representatividad desde una designación negativa en su artículo 67: “los diputados y senadores no estarán ligados por mandato imperativo”. Se puede observar como la Constitución proscribiera el mandato imperativo, que junto a la representación nacional se podría decir que son los dos fundamentos esenciales que construyen el sistema de representación política de un Estado liberal como el nuestro (Linera, 1999, p.5). Conforme a la doctrina (Rodríguez, 2004; Garronera, 1991). La prohibición del mandato imperativo tiene su fundamento en lograr un mandato en el que los parlamentarios elegidos no estén obligados jurídicamente a seguir las directrices y consignas de sus votantes, sino que, hagan uso de la libertad y autonomía propia del cargo que ostentan<sup>3</sup>. Aunque el riesgo más evidente de esta fórmula es que la representación gire de la

---

<sup>3</sup> Mandato imperativo significa establecimiento de nexo jurídico obligacional con una voluntad externa a la cámara, determinante de la voluntad a manifestar en el seno del órgano. Su prohibición establece, por tanto, una exclusión de un tipo y contenido concretos de relación jurídica y, por consiguiente, de una idea de representación que es ajena a la estrictamente política (Guillén, 2011, p.204 citando a Chueca Rodríguez, 2004).

ciudadanía a los partidos políticos, es decir, que una vez electos, los parlamentarios no se centren en que los ciudadanos y sus intereses estén presentes en la vida política, sino que la representación del parlamentario se base en el partido político al que pertenezca y las políticas e intereses que le convenga al mismo. En cualquier caso, aunque la disciplina de voto es muy relevante en un sistema electoral, no se desarrollará más en este trabajo ya que no es objeto del mismo y su análisis excede el alcance del presente estudio.

### **2.3. Proporcionalidad.**

En segundo lugar, hay que destacar el principio de proporcionalidad. Es importante entender que no existe una única fórmula válida por la designación de representantes. El propio Tribunal Constitucional recoge en su Sentencia 12/2008 (FJ 9), de 29 de enero de 2008, que “del artículo 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral, o de un determinado mecanismo de atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos obtenidos”. Por otro lado, la Sentencia 75/1985 (FJ 5), de 21 de junio, del Tribunal Constitucional expone 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 visible su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada”. Por último, la Sentencia 225/1998 del Tribunal Constitucional (FJ 7) de 25 de noviembre manifiesta que “la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de «tendencia» que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito”. Por lo que se debe entender la proporcionalidad como un criterio tendencial y no absoluto, que tiene que concretarse con elementos constitucionales. Nuestra Constitución decide seguir el criterio de proporcionalidad para la configuración del Congreso de los Diputados tal y como se aprecia en el artículo 68.3 de la Constitución Española “la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”. De la literalidad del artículo se observa como la proporcionalidad es un criterio fundamental para la representatividad de nuestros representantes y que debe respetarse en todas y cada una de las circunscripciones electorales.

No obstante, la Constitución no fija la fórmula electoral para poder transformar los votos en escaños. Solo fija que principios han de respetarse, pero no como hacerlo. Es en este contexto cuando aparece el sistema de reparto propuesto por la LOREG con la fórmula D'Hondt que provoca desequilibrios en la proporcionalidad y los efectos varían en función del tamaño de la circunscripción que se trate. Por ejemplo, en las circunscripciones consideradas como “grandes” por designar a más de diez escaños es donde se encuentra el máximo respeto al principio de proporcionalidad, frente a la gran desproporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos existente en las circunscripciones pequeñas que designan entre uno y cinco escaños (de la Cruz y Cué, 2013, p.94).

La relación directamente proporcional entre el sistema electoral y la gobernabilidad y estabilidad de un Estado convierte la proporcionalidad en un elemento esencial para fortalecer tanto el Estado como su poder ejecutivo. El Congreso de los Diputados otorga la confianza al Presidente del Gobierno, quien debe mantenerla durante su mandato. Si no lo logra, la gobernanza se ve comprometida, resultando en inestabilidad política. Por lo tanto, es crucial que exista proporcionalidad entre los resultados obtenidos en cada circunscripción y la distribución de escaños en todos los territorios para asegurar la estabilidad del país. (Alcubilla, 2020).

#### **2.4. Pluralismo político.**

El apartado 1 del artículo 1 de la Constitución consagra el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico español. El sistema electoral permite aglomerar todas las peculiaridades que existen a nivel territorial en relación con las diferentes formaciones políticas. Es la propia Constitución la que en su artículo 6 expone que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

La importancia del pluralismo político es tal en España que, de hecho, el Senado se define como “Cámara de representación territorial” en el artículo 69 de la Constitución. Por este motivo, surgen más dudas sobre la necesidad de seguir manteniendo un sistema electoral que para la configuración del Congreso de los Diputados sigue teniendo una connotación tan territorialista, si se repara en que es el Senado quien es definido como Cámara de representación territorial. En otras palabras, se duda si al ya contar con una

Cámara de representación territorial, debe potenciarse un régimen que, por un lado, favorece, como se expondrá en apartados posteriores, a las grandes formaciones a nivel nacional y a las minorías regionalistas que cuentan con un gran apoyo y arraigo en aquellas circunscripciones en las que se presentan y, por el otro, crea una sobrerrepresentación en la Cámara de las pequeñas provincias (Guillén, 2011, p. 212). Por ende, se plantearán propuestas inclinadas a mejorar estas cuestiones y, donde una reforma del Senado complementaria a todas ellas jugará un papel crucial.

### **2.5. El voto igual.**

La unión entre el derecho de sufragio y el principio de igualdad tiene su fundamento en la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus representantes y participar en la vida política sin que puedan existir intromisiones que alteren los resultados (Guillén, 2011, p.214). La igualdad es un derecho consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, donde se establece que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. A su vez, el artículo 9.2 de la Constitución fija que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Por otro lado, la Constitución Española recoge el derecho a la participación política en su artículo 23.1 estableciendo que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Como último precepto relevante cabría mencionar el artículo 139 de la Constitución Española el cual expone que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Por ende, puede concluirse que hay una consagración del principio de igualdad de los ciudadanos en todo el territorio español lo que imposibilita que ningún ciudadano pueda ser tratado de manera diferente ante las mismas situaciones pues ello supondría una privación de derechos y, por otro lado, se garantiza constitucionalmente la posibilidad de que los ciudadanos participen en la vida política. De modo que, juntando ambos preceptos, se llegaría a lo que se conoce como igualdad en el ejercicio de la vida política cuya titularidad corresponde a la ciudadanía española (Chano, 2021, p. 4).

De esta forma, se puede constatar que la igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1 de la Constitución Española) y un derecho claramente consagrado en la Constitución y que, por tanto, los ciudadanos españoles tienen derecho a participar en la vida política para la elección de los representantes públicos bajo esta premisa de igualdad pues todos los españoles tienen los mismo derechos y obligaciones con independencia del territorio en el que se encuentren.

Una de las principales críticas al modelo electoral tal y como está planteado es, precisamente, la vulneración del principio de igualdad de voto como consecuencia de variables electorales como la asignación mínima o una reducida composición de la Cámara que desencadenan en un peso diferente del voto en función de la circunscripción en que se encuentre el elector (Informe del Consejo de Estado, 2008). Precisamente, en el mencionado Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, se observa la diferenciación entre la “igualdad en los derechos de voto” (*equality in voting rights*) y la “igualdad del poder del voto” (*equality in voting power*). La primera está plenamente garantizada en nuestro sistema democrático, mientras que la crítica se centra en el segundo aspecto, donde se cuestiona la ruptura del principio de igualdad debido a la falta de ponderación equitativa de los votos en todas las circunscripciones delimitadas. La Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General que fue presentada por el grupo mixto el 25 de abril de 2008 permite comprender más el argumento en favor de la quiebra de la igualdad del peso del voto: “sistema electoral es manifiestamente injusto, donde un partido político puede lograr un único escaño, mientras que otro con menos votos puede obtener seis escaños. Estas transformaciones del voto del ciudadano en escaños tan injustas y desproporcionadas dañan la credibilidad del ciudadano en su sistema electoral y, por lo tanto, en su sistema democrático, además de uno de los derechos más fundamentales en democracia: el derecho al sufragio igualitario, que consagra nuestra Constitución española en sus artículos 23 y 68, respectivamente (...) en fin, no es muy lógico que el artículo 68.1 postule la igualdad del voto, derecho importante donde los haya, para luego regular en el apartado siguiente del mismo artículo una difícilmente justificable hoy representación mínima inicial que el artículo 162.2 de la LOREG fija en dos diputados”(Exposición de Motivos de la Proposición de reforma de LOREG (25 de abril de 2008)).

En consecuencia, se puede concluir que no puede haber dudas sobre la igualdad del sistema electoral español, pues todos los ciudadanos con derecho al ejercicio de voto

lo hacen en las mismas condiciones. No obstante, las mismas reglas electorales que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho a voto, son las mismas que causan que valor del voto no sea igual en todas las divisiones territoriales del país. Esta idea se irá desarrollando a lo largo del trabajo.

### 3. ELEMENTOS TENSIONADOS DENTRO DEL SISTEMA ELECTORAL.

La LOREG establece normas, criterios y procedimientos para las elecciones al Congreso de los Diputados, en conformidad con la Constitución. Aparte de regular aspectos fundamentales para la configuración del derecho electoral en España, delimita elementos básicos del sistema electoral. La idea es exponer los elementos más críticos y tensionados para este estudio: la circunscripción electoral designada y su diversidad de tamaño, el número de diputados y la barrera electoral.

#### **3.1. La circunscripción electoral y las diferencias de tamaño.**

La provincia es la circunscripción electoral (artículo 161 de la LOREG) delimitada para la elección del Congreso, entendiéndose por ésta la "demarcación que se toma como criterio para distribuir los escaños, tomando en consideración el conjunto de votos emitidos en la misma" (Definición de "circunscripción electoral" recogida en el Diccionario panhispánico del español jurídico)<sup>4</sup>. Además, se consideran circunscripciones electorales a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, lo que supone un total de 52 circunscripciones electorales.

La variabilidad en el tamaño de las circunscripciones electorales es un rasgo característico de nuestro sistema electoral. Precisamente, hay circunscripciones electorales que eligen a tres diputados frente a otras que quedan representadas por dieciséis diputados. Por ello se habla de variabilidad, ya que por ejemplo en las elecciones de julio de 2023 el rango abarcó desde circunscripciones que designan a un solo diputado (número mínimo de diputados) hasta aquellas que eligen a treinta y siete diputados (número máximo de diputados) de los 350 que componen el Congreso de los Diputados. Esa diferencia en el tamaño de las circunscripciones ha sido objeto de análisis y, desde la

---

<sup>4</sup> Rae. *Definición de circunscripción electoral - diccionario panhispánico del español jurídico - rae, Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española.* <https://dpej.rae.es/lema/circunscripci%C3%B3n-electoral> (última consulta: 24 de marzo de 2025).

doctrina, (Guillén, 2011, p. 208; Montero y Esquer, 2018, p.13) se habla no de un sistema electoral sino de tres subsistemas diferenciados y cada uno de ellos con efectos distintos en cuanto a proporcionalidad. Se distingue así, lo que sería el sistema mayoritario conformado por las provincias pequeñas que designan entre uno y cinco escaños y donde es más exagerada la falta de proporcionalidad, el sistema intermedio conformado por las consideradas como circunscripciones medianas que designan de seis a nueve diputados y el sistema proporcional donde se encuentran las provincias grandes las cuales quedan representadas por diez o más escaños y, a su vez, son en las que mejor se cumplen los niveles de proporcionalidad exigidos constitucionalmente.

En primer lugar, se podría concluir que cuanto mayor sea el tamaño de la circunscripción, mayor será la proporcionalidad pues permite la entrada de un mayor número de formaciones políticas. A sensu contrario, cuanto menor sea el tamaño de la circunscripción electoral mucho más desproporcionales serán los resultados pues las formaciones políticas mayoritarias concentran un mayor número de votos y, en consecuencia, los partidos políticos minoritarios se quedan sin representación a pesar de conseguir un número significativo de votos. Esto sin duda alguna, provocó un cambio en el patrón de los votantes (Montero y Esquer, 2018). Al ser conscientes que el impacto real de sus votos, en muchas ocasiones, era nulo optaron por lo que se entiende como votos útiles, “votos que ante una decisión se emite a favor de una opción que, aun no siendo la preferida, tiene mayores posibilidades de derrotar a otra cuyo triunfo no se desea” (Definición de “voto útil” recogida en el Diccionario panhispánico del español jurídico)<sup>5</sup>. De esta forma, los votantes adquieren la certeza de que sus votos servirán para conseguir representación. Por esta razón, los porcentajes de los votos “malgastados” han ido disminuyendo según iban sucediendo las elecciones. En consecuencia, una de las implicaciones de la desproporcionalidad es el cambio de tendencia de los votos de los electores quienes son conscientes que, en ocasiones, su voto no va a la formación votada. Al adquirir consciencia de que su voto se podría perder, hay un cambio tendencial y cada vez más electores optan por votos útiles, para saber que sus votos tendrán un impacto real y permitir la representación de las formaciones políticas.

---

<sup>5</sup> Rae. *Definición de voto útil - diccionario panhispánico del español jurídico - rae, Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/voto-%C3%BAtil> (última consulta: 24 de marzo de 2025).

**Tabla 1:** Votos sin representación, desechados o malgastados en elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016 (en porcentajes).

Subsistema electoral	Elecciones													
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016	
Mayoritario (1-5)	27,1	23,5	20,8	20,2	24,5	18,8	14,6	13,1	8	11,1	15	25,9	21,9	
Intermedio (6-9)	21,2	17,4	16,3	15,5	16,2	11,6	8,3	8,2	8,6	8,9	12,5	10,3	8	
Proporcional ( $\geq 10$ )	12,3	12,1	9,8	9,4	8,5	5,4	2,8	9,2	3,2	6	8,8	6,4	2,5	

Fuente: Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016 (Montero y Esquer, 2018, p. 18).

Por ejemplo, en las elecciones generales en 2016, el 22% de los votos se perdieron en las circunscripciones pequeñas como consecuencia de las reglas de reparto de escaños basadas en la fórmula D'Hondt. Esta es una consecuencia más de los efectos negativos ante de desproporcionalidad existente en el sistema actual general.

### 3.2. Número de diputados y su elección (artículo 162 de la LOREG).

“El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados” según lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Constitución Española por lo que la Constitución fija un baremo para el número de Diputados de la Cámara, pero no fija el número exacto de su composición pues es la LOREG la que determina en su artículo 162.1 que “el Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados”. En relación con los 350 miembros que componen la Cámara, a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados, con la excepción de Ceuta y Melilla que estarán representadas por un diputado cada una de ellas. Teniendo en cuenta que hay cincuenta provincias, éstas contarán con una representación mínima inicial 100 Diputados (dos diputados por provincia) que sumados a los diputados de Ceuta y Melilla hacen un total de 102 Diputados. Consecuentemente, de los 350 diputados que conforman la Cámara se designan 102 diputados basándose únicamente en criterios territoriales, es decir, por el mero hecho de tratarse de circunscripciones electorales. Por otro lado, para los 248 diputados restantes, se recurre, ahora sí, a criterios demográficos, es decir, que se distribuyen atendiendo al número de población con derecho a ejercer el voto de cada provincia. Para ello, se aplican las siguientes reglas. Primero, se divide la cifra total de población con derecho de las provincias entre 248, obteniendo así la cuota de reparto.

Posteriormente, se divide la población de derecho de cada provincia entre dicha cuota de reparto. El número que resulte de esa división será el número de Diputados que se adjudica a cada provincia (números enteros). Esto implica que sería posible que de unos comicios a otros los escaños unidos a cada provincia pudieran variar. Finalmente, 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.

### **3.3. Barrera electoral: (artículo 163 de la LOREG).**

Se entiende por barrera electoral el “tanto por ciento mínimo de votos que debe obtener una fuerza política para participar en el reparto de escaños” (Definición de “barrera electoral” recogida en el Diccionario panhispánico del español jurídico)<sup>6</sup>, es decir, el porcentaje necesario de votos que necesita cada fuerza política para que poder optar al reparto de escaños en cada circunscripción. En lo que se refiere al Congreso se ha fijado ese umbral en el 3%. De esta manera, no se tendrán en consideración para el reparto de escaños a aquellas formaciones políticas que no lleguen a ese 3% de los votos y, por ende, no podrían obtener representación.

La decisión de establecer esa barrera sobre los votos obtenidos en cada provincia tiene como objetivo asegurar que las formaciones políticas regionalistas obtengan representación a nivel nacional (Montero y Esquer, 2018, p.14), entendiendo por partido regionalista “el que defiende los intereses de una región determinada” (Definición de “partido regionalista” sacada del Diccionario panhispánico del español jurídico)<sup>7</sup>. De hecho, si se hubiera optado por fijar ese límite porcentual sobre el total de votos obtenidos a nivel nacional, no todas las formaciones que consiguieron representación lo hubieran hecho como se demostrará en el apartado 5.2. Conviene adelantar en este punto lo que más adelante se expondrá a lo largo del apartado 5. Aunque la barrera del 3% a nivel provincial podría considerarse que fomenta el fragmentarismo político y va en contra de la estabilidad y gobernabilidad del país la solución no es sencilla pues, por ejemplo, si se planteara una barrera nacional, se privaría a estas formaciones de presentación en la Cámara, lo que iría en contra del pluralismo político consagrado como valor superior del

---

<sup>6</sup> Rae. *Definición de barrera electoral - diccionario panhispánico del español jurídico - rae, Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/barrera-electoral> (última consulta: 17 de febrero de 2025).

<sup>7</sup> Rae. *Definición de partido regionalista - diccionario panhispánico del español jurídico - rae, Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/partido-regionalista> (última consulta: 3 febrero 2025).

ordenamiento jurídico. No solo afectaría esta medida a los partidos regionalistas sino también a formación políticas nuevas o emergentes, para las que sería muy complicado en sus inicios lograr representación.

#### 4. CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA FÓRMULA D'HONDT: LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL.

##### 4.1. El problema del voto igual.

La igualdad de voto se centra en poder manifestar nuestra voluntad a través del voto sin que exista ningún tipo de discriminación, que es lo que se entiende como igualdad desde el punto de vista formal (Guillén, 2011, p. 216). No hace falta resaltar la calidad democrática dentro de nuestro Estado pues, en ningún caso, atenta contra el ejercicio del derecho a voto de todos los ciudadanos. Por lo tanto, se puede concluir que no existe esa vulneración del principio de igualdad desde su perspectiva formal en el sistema electoral. Sin embargo, sería lícito plantearse, a colación de los planteamientos expuestos, si existe verdaderamente una igualdad desde el punto de vista sustancial, entendiendo por ello que el valor o peso de los votos de los españoles no sea distinto por el mero de hecho de estar circunscrito a una provincia u a otra, evitando así vulneraciones claras y graves de este principio constitucional. La idea es que los integrantes de un mismo sistema no compitan o participen con reglas diferentes de juego y que exista un trato igualitario en el ejercicio del derecho de sufragio. De esta manera, la clave se sitúa en analizar si verdaderamente se respeta dentro de nuestro sistema electoral la igualdad en el valor del voto en todo el territorio (Chano, 2021, p.7).

La Sentencia 19/2011, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional (FJ 9) explica en este sentido que “todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar a la asignación de escaños”. Consecuentemente, la propia jurisprudencia pretende garantizar que la contribución del voto de cada ciudadano que participe en la elección de sus representantes sea igual. Así, el voto del ciudadano adscrito a la circunscripción electoral de Málaga debe computar igual para el reparto de escaños que el voto del ciudadano adscrito a la circunscripción electoral de Albacete. La desigualdad en el valor de cada voto se agrava debido al criterio establecido por la LOREG para el reparto de escaños consistente en una designación mínima inicial de diputados para cada circunscripción electoral. Esto provoca que el valor de un voto varíe según la

circunscripción pues circunscripciones pequeñas y menos pobladas como Soria o Teruel cuenten con más representación de la que les correspondería si se atiende a datos poblacionales. La consecuencia inmediata es que el coste para conseguir un escaño en estas poblaciones es menor que en provincias como Madrid o Asturias. Por lo que, al primar la representación territorial frente al criterio poblacional se causa que el valor del voto difiera en cada provincia y, por ende, el coste para conseguir un escaño también.

Es conveniente en este punto, una demostración numérica que permita entender las consecuencias del mínimo fijado por la LOREG. La siguiente tabla muestra cuánto cuesta conseguir un voto en cada provincia. Para ello, el cálculo a realizar es muy sencillo: división del número total de electores en cada provincia por el número de escaños que designa cada circunscripción electoral. Así, se comprobará como afecta al valor de cada voto el criterio seguido en la LOREG.

Tabla 2: Coste de cada escaño/voto en cada provincia en las elecciones de Julio 2023 (ordenado de mayor a menor coste).

Provincia	Escaños asociados	Total electores	Coste del voto
<b>Madrid</b>	37	5.223.634	<b>141.179,3</b>
<b>Asturias</b>	7	959.002	<b>137.000,3</b>
<b>A Coruña</b>	8	1.085.632	<b>135.704,0</b>
<b>Barcelona</b>	32	4.243.220	<b>132.600,6</b>
<b>Sevilla</b>	12	1.563.976	<b>130.331,3</b>
<b>Pontevedra</b>	7	909.413	<b>129.916,1</b>
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	7	881.209	<b>125.887,0</b>
<b>Valencia</b>	16	1.999.260	<b>124.953,8</b>
<b>Bizkaia</b>	8	942.982	<b>117.872,8</b>
<b>Cádiz</b>	9	1.017.915	<b>113.101,7</b>
<b>Málaga</b>	11	1.239.834	<b>112.712,2</b>
<b>Las Palmas</b>	8	898.852	<b>112.356,5</b>
<b>Badajoz</b>	5	550.666	<b>110.133,2</b>
<b>Murcia</b>	10	1.099.562	<b>109.956,2</b>
<b>Granada</b>	7	765.386	<b>109.340,9</b>
<b>Alicante</b>	12	1.306.267	<b>108.855,6</b>
<b>Córdoba</b>	6	645.264	<b>107.544,0</b>
<b>Zaragoza</b>	7	740.040	<b>105.720,0</b>
<b>León</b>	4	422.876	<b>105.719,0</b>
<b>Navarra</b>	5	519.898	<b>103.979,6</b>
<b>Jaén</b>	5	518.348	<b>103.669,6</b>
<b>Baleares</b>	8	828.740	<b>103.592,5</b>

<b>Cantabria</b>	5	507.808	<b>101.561,6</b>
<b>Tarragona</b>	6	596.646	<b>99.441,0</b>
<b>Gipuzkoa</b>	6	585.879	<b>97.646,5</b>
<b>Girona</b>	6	546.373	<b>91.062,2</b>
<b>Toledo</b>	6	542.361	<b>90.393,5</b>
<b>Ourense</b>	4	355.771	<b>88.942,8</b>
<b>Valladolid</b>	5	431.366	<b>86.273,2</b>
<b>Almería</b>	6	516.053	<b>86.008,8</b>
<b>Castellón</b>	5	430.817	<b>86.163,4</b>
<b>Cáceres</b>	4	339.183	<b>84.795,8</b>
<b>Lugo</b>	4	337.716	<b>84.429,0</b>
<b>Huelva</b>	5	402.476	<b>80.495,2</b>
<b>Lérida</b>	4	317.220	<b>79.305</b>
<b>Ciudad Real</b>	5	391.424	<b>78.284,8</b>
<b>Albacete</b>	4	307.977	<b>76.994,3</b>
<b>Salamanca</b>	4	300.488	<b>75.122,0</b>
<b>Burgos</b>	4	296.389	<b>74.097,3</b>
<b>Guadalajara</b>	3	196.978	<b>65.659,3</b>
<b>Álava</b>	4	260.214	<b>65.053,5</b>
<b>Ceuta</b>	1	63.311	<b>63.311,0</b>
<b>La Rioja</b>	4	252.081	<b>63.020,3</b>
<b>Melilla</b>	1	61.122	<b>61.122,0</b>
<b>Huesca</b>	3	173.385	<b>57.795,0</b>
<b>Zamora</b>	3	162.978	<b>54.326,0</b>
<b>Cuenca</b>	3	152.611	<b>50.870,3</b>
<b>Palencia</b>	3	137.641	<b>45.880,3</b>
<b>Ávila</b>	3	136.654	<b>45.551,3</b>
<b>Segovia</b>	3	119.435	<b>39.811,7</b>
<b>Soria</b>	2	75.749	<b>37.874,5</b>
<b>Teruel</b>	3	106.350	<b>35.450,0</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del INE<sup>8</sup>.

La tabla anterior pone de manifiesto uno de los aspectos más criticados del sistema electoral actual: la gran disparidad de votos necesarios en cada circunscripción para obtener un escaño. Aunque esta situación se da, no se puede afirmar que el sistema sea desigual, ya que permite el ejercicio del derecho al voto en las mismas condiciones para

<sup>8</sup> INE (sin fecha) *Cifras de electores*, INE. <https://www.ine.es/dyngs/CEL/index.htm?cid=77> (última consulta: 9 de diciembre de 2024).

todos los ciudadanos en todo el territorio español. Sin embargo, la configuración del sistema impide que los votos tengan un valor igualitario en todo el territorio español. Así, es más conveniente hablar de una vulneración del principio de igualdad desde una perspectiva fáctica o sustancial de los votos pues, mientras que en Teruel se necesitan 35.450 votos para conseguir un escaño, en Madrid se requiere aunar 141.179 votos para conseguir un escaño. Consecuentemente, el coste para conseguir un escaño en Madrid (circunscripción en la que el coste “escaño/voto” es más elevado) es casi cuatro veces más elevado que en Teruel (circunscripción en la que el coste “escaño/voto” es más bajo). En definitiva, el peso individual de cada voto difiere exageradamente en función de la circunscripción que se trate.

Al final, la regla de designación mínima es la que mayor desequilibrio genera en el sistema en términos de desigualdad del valor del voto. Al final, propicia que provincias pequeñas cuenten con un número de escaños proporcionalmente superior a la población que representan y, viceversa, en el caso de grandes provincias. Dicho de otra manera, las provincias que eligen menos escaños que son a su vez las que menos pobladas están, se encuentran sobrerrepresentadas debido al criterio de distribución de escaños. Por el contrario, las circunscripciones más pobladas y que, por ende, designan más escaños soportan una representación inferior a las que les correspondería por su población (Montero y Esquer, 2018, p. 13). La demostración de este hecho es sencilla y se basa en el objetivo de la LOREG, que es garantizar que todos los territorios cuenten con una representación significativa en el Congreso. Para ello, se otorgan dos escaños iniciales a cada provincia. En este sentido, cabe resaltar que estos escaños de representación mínima inicial pueden resultar perjudiciales. Aunque logran asegurar la representación de territorios más pequeños, que de otro modo probablemente no la obtendrían, dañan la proporcionalidad y el equilibrio del sistema electoral, resultando en una sobrerrepresentación de las pequeñas provincias en detrimento de la representación de las grandes provincias. A fin de justificar ese razonamiento es necesario acudir a los datos de la Tabla 2. En Madrid, en elecciones de julio en 2023 estaban censados 5.223.634 de ciudadanos/electores, lo que supone el 14% aproximadamente de los electores en total del país (13,94% sobre 37.466.432 votantes llamados a las urnas). De tratarse de un sistema perfecto, en vez de designar Madrid 37 escaños, hubiera designado 49 (14% multiplicado por los 350 Diputados que conforman la Cámara). Es decir, que la circunscripción de Madrid designó doce escaños menos de los que debería, por lo que sí

estaría infrarrepresentada si se atiende a sus datos poblacionales. Sin embargo, en Soria, ocurre lo contrario. En las últimas elecciones había censados 75.749 ciudadanos electores, lo que suponía el 0,20% aproximadamente de los electores de todo el país (0,202% sobre 37.466.432 votantes llamados a las urnas). De tratarse de un sistema electoral perfecto, en vez de designar tres escaños tendría que haber designado 0,71, es decir, que hubiera obtenido o un escaño o posiblemente ni hubiera obtenido representación por lo que, efectivamente, se comprueba la sobrerrepresentación de ese territorio en relación con la población del mismo.

En suma, en pequeñas circunscripciones territoriales como Soria o Teruel la población queda representada por más escaños de los que les corresponderían a razón de su población y, en consecuencia, el voto de los electores de estos territorios tiene un peso o ponderación mayor. Todo lo contrario, ocurre en territorios como Madrid o Asturias, que quedan infrarrepresentadas pues se les atribuye un número inferior de escaños de los que deberían, por este motivo, los votos de los electores cuentan menos de lo que deberían al tener un coste mucho más elevado. Con el objetivo de intentar estos efectos indeseados se propondrá en el apartado 5.1 modificar esta asignación de dos diputados para intentar mejorar la igualdad del valor del voto.

#### **4.2. Sobrerrepresentación de los grandes partidos a expensas de formaciones políticas minoritarias.**

El sesgo mayoritario en el sistema electoral favorece a los partidos mayoritarios. Entre las formaciones menores, se premia a aquellas que concentran su apoyo en territorios o circunscripciones específicas, comúnmente conocidas como regionalistas (de la Cruz y Cué, 2013, p. 100). Esto justifica la necesidad de analizar los efectos que las reglas electorales tienen sobre los partidos políticos, según el apoyo que reciben y las circunscripciones en las que se presentan.

En primer lugar, la fórmula D'Hondt por la que ha optado nuestro legislador favorece a las formaciones políticas mayoritarias y penaliza a las formaciones políticas más pequeñas (Lago y Montero, 2005 citando a Benoit 2000). El impacto, sin embargo, varía su intensidad en función también del tamaño de las provincias. En circunscripciones electorales grandes, como Málaga, la proporcionalidad es mayor, pues permite la entrada de un mayor número de formaciones políticas, lo que permite que se cumplan las reglas de proporcionalidad. Sin embargo, en las circunscripciones más pequeñas, como Albacete,

existe más dificultad para las formaciones más pequeñas para conseguir representación debido a que los partidos mayoritarios monopolizan la representación en las mencionadas circunscripciones. La consecuencia inmediata es que en esas provincias los partidos mayoritarios a nivel nacional, como pueden ser el PP o el PSOE, se ven favorecidos en detrimento de formaciones políticas minoritarias, como pueden ser VOX o SUMAR. Se procede a demostrar la hipótesis de la ventaja en favor de las grandes formaciones políticas frente a las pequeñas. Para ello, se opta por comparar y analizar los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos que consiguieron representación en la circunscripción de Málaga y en la circunscripción de Albacete. La elección de estas provincias se debe a que la primera es considerada una provincia grande en la que se respetan las reglas de proporcionalidad exigidas. Por otro lado, en Albacete ocurre lo contrario, donde se corrobora la falta de proporcionalidad que hace que las formaciones políticas menores obtengan menos representación de la que les correspondería según los votos obtenidos. A continuación, se muestra el impacto real de la fórmula D’Hondt en relación con la magnitud de las formaciones políticas y en función del tamaño de la provincia que se trate. Para ello, se analiza los resultados electorales en las elecciones de julio 2023 obtenidos en Málaga que designaba once escaños (“provincia grande”) y en Albacete donde estaban en juego cuatro escaños (“provincia pequeña”).

**Tabla 3:** Resultados obtenidos en la provincia de Málaga por partidos políticos.

<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Escaños</b>	<b>% de votos</b>	<b>% de escaños</b>
<b>PP</b>	302.000	5	39,34%	45,44%
<b>PSOE</b>	239.172	3	31,16%	27,28%
<b>VOX</b>	129.758	2	16,90%	18,19%
<b>SUMAR</b>	96.652	1	12,6%	9,09%

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Resolución de 30 de agosto de 2023, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, y celebradas el 23 de julio de 2023, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907).

**Tabla 4:** Aplicación del método D'Hondt para el reparto de escaños de Málaga.

	<b>PP</b>	<b>PSOE</b>	<b>VOX</b>	<b>SUMAR</b>
<b>1</b>	<b>302.000</b>	<b>239.172</b>	<b>129.758</b>	<b>96.652</b>
<b>2</b>	<b>151.000</b>	<b>119.586</b>	<b>64.879</b>	48.326
<b>3</b>	<b>100.667</b>	<b>79.724</b>	43.253	32.217
<b>4</b>	<b>75.500</b>	59.793	32.440	24.163
<b>5</b>	<b>60.400</b>	47.834	25.952	19.330
<b>6</b>	50.333	39.862	21.626	16.109
<b>7</b>	43.143	34.167	18.537	13.807
<b>8</b>	37.750	29.897	16.220	12.082
<b>9</b>	33.556	26.575	14.418	10.739
<b>10</b>	30.200	23.917	12.976	9.665
<b>11</b>	27.455	21.743	11.796	8.787

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>10</sup>.

**Tabla 5:** Resultados obtenidos en la provincia de Albacete por partidos políticos.

<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Escaños</b>	<b>% de votos</b>	<b>% de escaños</b>
<b>PP</b>	88.144	<b>2</b>	40,71%	50%
<b>PSOE</b>	75.969	<b>2</b>	35,09%	50%
<b>VOX</b>	36.698	0	16,95%	0%
<b>SUMAR</b>	15.677	0	7,25%	0%

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*

Tabla 6: Aplicación del método D'Hondt para el reparto de escaños de Albacete.

	<b>PP</b>	<b>PSOE</b>	<b>VOX</b>	<b>SUMAR</b>
<b>1</b>	<b>88.144</b>	<b>75.969</b>	36.698	15.677
<b>2</b>	<b>44.072</b>	<b>37.985</b>	18.349	7.839
<b>3</b>	29.381	25.323	12.233	5.226
<b>4</b>	22.036	18.992	9.175	3.919

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>12</sup>.

Los siguientes datos nos permiten confirmar nuestras hipótesis iniciales. Primero, que los grandes partidos nacionales son los grandes beneficiados del sistema actual en detrimento de las formaciones pequeñas. Segundo, que los problemas de desproporcionalidad en relación con los partidos políticos se agravan en las circunscripciones pequeñas siendo en las que menos se cumplen las reglas de proporcionalidad.

Por un lado, los partidos mayoritarios como son el PP o el PSOE se ven más beneficiados que partidos más minoritarios como puede ser SUMAR o VOX. En Málaga los resultados son más proporcionales. Sin embargo, en Albacete se comprueba como ambas formaciones están sobrerrepresentadas. El PP, con el 40,71% de los votos, obtiene 2 escaños, lo que representa el 50% de los escaños disponibles. De manera similar, el PSOE, con el 35,09% de los votos, también obtiene 2 escaños, representando otro 50% de los escaños que estaban en juego.

Solo se ha hecho el análisis de dos provincias. Si se extrapola los resultados obtenidos en cómputo nacional se observa cómo, efectivamente, el sistema electoral actual es sinónimo de sobrerrepresentación de grandes formaciones nacionales, pero también implica que formaciones nacionales menores consigan un número de escaños inferior al que deberían haber obtenido en relación con el porcentaje de votos logrado.

---

<sup>12</sup> *Id.*

**Tabla 7:** Análisis de escaños sobre las cuatro formaciones políticas más votadas en las elecciones de Julio de 2023.

<b>Formación política</b>	<b>Votos obtenidos</b>	<b>% de votos obtenido</b>	<b>Escaños que debería haber obtenido</b>	<b>Escaños obtenidos</b>
<b>PP</b>	8.160.837	33,06%	116	137
<b>PSOE</b>	7.821.718	31,68%	111	121
<b>VOX</b>	3.057.000	12,38%	43	33
<b>SUMAR</b>	3.044.996	12,33%	43	31

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>13</sup>.

Se comprueba como las grandes formaciones nacionales adquieren más de diez escaños de los que le correspondería, frente a la pérdida de diez y doce escaños de VOX y SUMAR respectivamente.

Por otro lado, las consecuencias de la proporcionalidad son diferentes en función del tamaño de la circunscripción. En este sentido, Málaga como provincia grande se puede definir como una circunscripción mucho más proporcional que Albacete y las siguientes dos tablas demuestran como los escaños que consigue cada formación son mucho más ajustados a la realidad en Málaga que en Albacete pues en la primera existe más correlación y proporcionalidad entre los votos obtenidos y la representación final lograda.

**Tabla 8:** Estudio de la proporcionalidad de los resultados obtenidos en Málaga.

	<b>% de votos obtenidos</b>	<b>Escaños que le correspondería</b>	<b>Escaños obtenidos</b>
<b>PP</b>	39,34%	4,21	5
<b>PSOE</b>	31,16%	3,34	3
<b>VOX</b>	16,90%	1,81	2
<b>SUMAR</b>	12,6%	1,34	1

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*

Se observa, por tanto, que, según los porcentajes de votos obtenidos, a cada formación política le correspondería un número de escaños. El posterior reparto de escaños aplicando la fórmula D'Hondt da lugar a resultados prácticamente iguales, cumpliendo así las reglas de proporcionalidad en ciertas circunscripciones. Por ejemplo, en Málaga, al PP le corresponderían cuatro escaños y obtiene cinco; al PSOE, le corresponderían tres escaños y obtiene tres; a VOX, le corresponderían dos escaños y obtiene dos; y a SUMAR, le correspondería un escaño y obtiene uno.

Tabla 9: Estudio de la proporcionalidad de los resultados obtenidos en Albacete.

	<b>% de votos obtenidos</b>	<b>Escaños que le correspondería</b>	<b>Escaños obtenidos</b>
<b>PP</b>	39,99%	1,6	2
<b>PSOE</b>	34,36%	1,37	2
<b>VOX</b>	16,65%	0,7	0
<b>SUMAR</b>	7,41%	0,29	0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>15</sup>.

A diferencia de lo que ocurría en el supuesto anterior, en Albacete se ven claramente los efectos negativos que tiene el sistema electoral, tal y como está planteado hoy en día, en partidos minoritarios, agravado en circunscripciones pequeñas especialmente. Se puede apreciar como VOX no obtiene representación en Albacete a pesar de que la distancia que le separa del primer escaño (tres décimas) es bastante más pequeña que la distancia que separa al PSOE de su segundo escaño (siete décimas). Consecuentemente, se comprueba que efectivamente, cuanto más pequeña sea la provincia, menos proporcionales son los resultados obtenidos y mayores los perjuicios para las formaciones políticas menores.

Además, cabe resaltar, que como se planteó inicialmente, el efecto negativo del sistema electoral en las formaciones políticas minoritarias se acentúa aún más en pequeñas provincias. Así, en Albacete VOX aglutina el 16,65% de los votos, pero obtiene cero escaños de los cuatro que designa esta provincia. En contraste, en Málaga VOX obtiene el 16,46% de los votos y obtiene dos escaños de los once escaños que adjudica

<sup>15</sup> *Id.*

esta circunscripción. Así, obteniendo VOX un porcentaje de votos ligeramente superior en Albacete que en Málaga, en Albacete queda privado de representación frente a los dos escaños que obtiene en Málaga.

Consecuentemente, se comprueba cómo los grandes partidos políticos salen beneficiados del reparto de escaños realizado con la aplicación de la fórmula D'Hondt con independencia del tamaño de la circunscripción. Por otro lado, las formaciones nacionales minoritarias son perjudicadas y, el perjuicio es mayor en las circunscripciones pequeñas que en las grandes.

#### **4.3. La representación excesiva de partidos regionalistas.**

Los partidos regionalistas, aunque se presentan a unas elecciones generales, lo hacen en defensa de los intereses de aquellos territorios con los que están vinculados. La contradicción es que luego adquieren un poder fundamental en la dirección política del país debido al exorbitante número de escaños que obtienen, lo que impide una gobernabilidad del Estado. Es de vital importancia entender que desde que se desarrolló la LOREG en 1985 ha existido una tendencia partidista dejando atrás la etapa del bipartidismo que predominó en España durante las primeras décadas de la democracia y que, claramente, ha supuesto la aparición de nuevas formaciones que buscan la defensa de diversos intereses. Tanto es así que en la configuración actual de la Cámara podemos encontrar once formaciones políticas distintas con representación. Por ello, es entendible que las circunstancias en las que se desarrolló la LOREG no son las existentes hoy en día y, en consecuencia, sería conveniente una revisión de ésta, pues el contexto político actual lo exige para perpetuar la calidad del sistema electoral.

La actualidad política deja en evidencia como los partidos nacionales minoritarios, es decir, aquellos que se presentan en la totalidad de las circunscripciones electorales, pero que son minoritarios por no contar con un apoyo suficientemente significativo, logran un número de escaños inmensamente inferior en comparación con los partidos regionalistas. En la práctica, y tomando como referencia los resultados electorales de las últimas elecciones generales celebradas, podría considerarse como partidos nacionales minoritarios a VOX o a SUMAR y como regionalistas a ERC (únicamente se presenta en las cuatro provincias de Cataluña) o al PNV (solo se presenta en las provincias del País Vasco).

Tabla 10: Comparación de la representación de los partidos minoritarios y los partidos regionalistas.

	Votos	% de votos	Escaños obtenidos	Coste medio por escaño
<b>VOX</b>	3.057.000	12,38%	33	92.636
<b>SUMAR</b>	3.044.996	12,33%	31	98.226
<b>ERC</b>	466.020	1,89%	7	66.574
<b>PNV</b>	277.289	1,12%	5	55.458

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>16</sup>.

Se observa que SUMAR con más de tres millones de votos obtiene treinta y un escaños lo que supone un coste medio de 98.226 votos para conseguir un escaño. Sin embargo, PNV que concentra 277.289 votos ha conseguido cinco escaños y su coste medio por escaño se sitúa en 55.458 votos. ¿Cuál es la conclusión que puede extraerse de esta situación? Que SUMAR como formación política necesita 98.226 votos para conseguir un escaño y ERC necesita reunir 55.458 votos para cada escaño. Obviamente, se parte de la idea de que ese cálculo no es el que se utiliza para el reparto de escaños, no obstante, permite ver el efecto e impacto que tienen las normas electorales. De hecho, permite ver como los partidos regionalistas, que aúnan menos votos, consiguen más escaños en proporción que los partidos nacionales minoritarios. En este sentido, una formación política que aglutina el 1,89% de los votos emitidos a nivel nacional, como es ERC, consigue siete escaños de los 350 que conforman la Cámara. La razón que explica este fenómeno es que los partidos regionalistas tienen un gran arraigo en aquellas circunscripciones a las que concurren lo que les permite conseguir un número elevado de los escaños que se disputan en esos territorios. Sin embargo, a nivel nacional su fuerza es ínfima pues se trata de partidos políticos que suman entre el 1y 2% de los votos emitidos a nivel nacional. La paradoja es que consiguen una representación mayor que de la que les correspondería, si se atiende al número total de votos obtenidos en comparación con los votos emitidos a nivel nacional, pero son una pieza clave para la gobernabilidad del país (Sanjosé, 2010, p. 245). La crítica al sistema en este punto concreto se fundamenta en la importancia irrisoria que tienen las mencionadas formaciones políticas a nivel nacional en términos de votos (Del Moral, 2009, p.82). Sin embargo, estas formaciones

<sup>16</sup> *Id.*

acaban teniendo una gran influencia debido al número de escaños que obtienen, lo que les otorga un peso desmesurado en la gobernación del Estado, que no les correspondería si se considerara el número de votos obtenidos en cómputo nacional. Los hechos descritos al final son característicos de los sistemas proporcionales en comparación con los sistemas electorales mayoritarios que sacrifican la representatividad del Parlamento a expensas de lograr un gobierno lo más eficiente posible (Sartori, 1992).

No se puede afirmar que los partidos regionalistas contribuyan a la desproporcionalidad del sistema electoral. No obstante, y debido a la concentración de votos que obtienen estas formaciones, adquieren una relevancia desmesurada en la gobernabilidad del país, lo que afecta a la estabilidad del Estado. Fundamentalmente, se debe a la circunscripción provincial y es en este contexto donde surgen los reproches y propuestas de cambios normativos como por ejemplo cambiar la referencia territorial de la barrera electoral a la nación o pasar a una circunscripción única para paliar estos efectos (Ramos, 2012, p. 288).

## 5. PROPUESTAS DE REFORMA.

### **5.1. Mínimo de representación inicial: de dos Diputados a un Diputado.**

La Constitución Española recalca en su artículo 68 la necesidad de que exista una representación mínima para cada provincia, garantizando así que todas cuenten con representación en el Congreso, pero sin clarificar el número exacto de diputados de asignación inicial. De hecho, es la LOREG la que en su artículo 162 determina que cada provincia contará con una representación mínima inicial de dos diputados. Como ya se ha expuesto a lo largo de este trabajo, una de las principales causas de las desigualdades existentes en el sistema electoral es, en esencia, esa representación mínima inicial para cada provincia. La asignación mínima de dos diputados implica la designación de un total de 102 diputados en la Cámara. Esto significa que un cuarto de los escaños se asignan sin considerar la población de cada circunscripción y “de esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación” (Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 20/1977). Indudablemente, este criterio de asignación prima la territorialización frente a la igualdad efectiva del voto, por lo que el número de escaños que se reparten atendiendo a criterios poblacionales disminuye y de esta manera se favorece a las provincias más despobladas garantizando así su representación en el Congreso (de Marcos, 2005, p. 306).

Una de las posibles reformas a implementar sería reducir la asignación inicial de dos diputados a un diputado por provincia o incluso plantearse eliminar la asignación mínima y fijar un reparto de escaños en base a criterios poblacionales exclusivamente. La dualidad de esta medida es que se distribuirían los escaños atendiendo a criterios poblacionales en vez de favorecer al territorio. Sin duda alguna, es una propuesta contradictoria pues, por un lado, se respetaría más el principio de igualdad efectiva, pero, por otro lado, menguaría aún más la proporcionalidad del sistema si se repara en que en las provincias pequeñas la proporcionalidad entre los votos logrados y los escaños obtenidos es prácticamente inexistente y, al pasar de dos a un diputado de asignación inicial existirían un número mayor de pequeñas provincias. Así, el mayor número de provincias pequeñas implicaría un mayor número de circunscripciones que fomentan efectos de desproporcionalidad analizados a lo largo del cuarto apartado (de Marcos, 2005, p. 333).

A más a más, en el apartado 4.1 se exponía como con las reglas actuales existía una diferencia en el valor del voto en cada provincia, pues el coste de un escaño varía en función de la circunscripción que se trate. Es conveniente remitirse a la exposición hecha en el mencionado apartado, en el que se exponía como la igualdad del valor del voto se veía afectada por el criterio de asignación mínima de dos diputados a cada provincia. La Tabla 2 demostraba precisamente como existía una clara diferencia del valor de voto en función de la provincia que se trate. Se propone una nueva hipótesis en la que se eliminara el mínimo de asignación fijado en la LOREG y únicamente se determinara el reparto de escaños en base a criterios poblacionales. En España en las últimas elecciones de julio de 2023 hubo un total de 37.149.212 electores. En la siguiente tabla se plantea un reparto de escaños en el que se asignarían los escaños en función de la población de cada territorio. Por ejemplo, en Madrid la cifra de electores ascendía a 5.223.634 y los escaños que le correspondería si se repartieran los escaños atendiendo únicamente a criterios poblacionales serían 49 resultantes de dividir el número de electores por los 37.149.212 electores y multiplicado los 350 diputados que conforman la Cámara. Se ha hecho este cálculo en todas las provincias<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> INE (sin fecha) *Cifras de electores*, INE. <https://www.ine.es/dyngs/CEL/index.htm?cid=77> (última consulta: 9 de diciembre de 2024).

**Tabla 11:** Coste de cada escaño/voto en cada provincia en las elecciones de Julio 2023 eliminando la asignación mínima inicial de dos diputados.

Provincia	Escaños asociados	Total electores	Coste del voto
Madrid	49	5.223.634	106.140,61
Asturias	9	959.002	106.140,61
A Coruña	10	1.085.632	106.140,61
Barcelona	40	4.243.220	106.140,61
Sevilla	15	1.563.976	106.140,61
Pontevedra	9	909.413	106.140,61
Santa Cruz de Tenerife	8	881.209	106.140,61
Valencia	19	1.999.260	106.140,61
Bizkaia	9	942.982	106.140,61
Cádiz	10	1.017.915	106.140,61
Málaga	12	1.239.834	106.140,61
Las Palmas	8	898.852	106.140,61
Badajoz	5	550.666	106.140,61
Murcia	10	1.099.562	106.140,61
Granada	7	765.386	106.140,61
Alicante	12	1.306.267	106.140,61
Córdoba	6	645.264	106.140,61
Zaragoza	7	740.040	106.140,61
León	4	422.876	106.140,61
Navarra	5	519.898	106.140,61
Jaén	5	518.348	106.140,61
Baleares	8	828.740	106.140,61
Cantabria	5	507.808	106.140,61
Tarragona	6	596.646	106.140,61
Gipuzkoa	6	585.879	106.140,61
Girona	5	546.373	106.140,61
Toledo	5	542.361	106.140,61
Ourense	3	355.771	106.140,61
Valladolid	4	431.366	106.140,61
Almería	5	516.053	106.140,61
Castellón	4	430.817	106.140,61
Cáceres	3	339.183	106.140,61
Lugo	3	337.716	106.140,61

<b>Huelva</b>	4	402.476	<b>106.140,61</b>
<b>Lleida</b>	4	317.220	<b>106.140,61</b>
<b>Ciudad Real</b>	4	391.424	<b>106.140,61</b>
<b>Albacete</b>	3	307.977	<b>106.140,61</b>
<b>Salamanca</b>	3	300.488	<b>106.140,61</b>
<b>Burgos</b>	3	296.389	<b>106.140,61</b>
<b>Guadalajara</b>	2	196.978	<b>106.140,61</b>
<b>Álava</b>	2	260.214	<b>106.140,61</b>
<b>Ceuta</b>	1	63.311	<b>106.140,61</b>
<b>La Rioja</b>	2	252.081	<b>106.140,61</b>
<b>Melilla</b>	1	61.122	<b>106.140,61</b>
<b>Huesca</b>	2	173.385	<b>106.140,61</b>
<b>Zamora</b>	2	162.978	<b>106.140,61</b>
<b>Cuenca</b>	1	152.611	<b>106.140,61</b>
<b>Palencia</b>	1	137.641	<b>106.140,61</b>
<b>Ávila</b>	1	136.654	<b>106.140,61</b>
<b>Segovia</b>	1	119.435	<b>106.140,61</b>
<b>Soria</b>	1	75.749	<b>106.140,61</b>
<b>Teruel</b>	1	106.350	<b>106.140,61</b>

Fuente: Elaboración Propia. Datos obtenidos de la Junta Electoral Central<sup>18</sup>.

Los resultados obtenidos permiten corroborar que de eliminarse el mínimo fijado en la LOREG se lograría que el coste del voto fuera igual con independencia de la circunscripción que se trate. Al final, se lograría que el valor del voto fuera igual en todas las provincias y, por tanto, se resolvería el problema del voto desigual tratado durante el apartado 4.1. Sin embargo, como ya se ha mencionado, aunque se lograría mejorar la igualdad en términos del valor del voto, empeoraría la proporcional global del sistema al incrementar el número de provincias pequeñas como se puede observar en la tabla anterior. Consecuentemente, no parece conveniente llevar a cabo una reducción del mínimo de representación inicial fijado en la LOREG pues el impacto en el reparto de

<sup>18</sup> Resolución de 30 de agosto de 2023, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, y celebradas el 23 de julio de 2023, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907) (última consulta 1 de noviembre de 2024).

escaños sería negativo. Aunque, por un lado, se conseguiría que aquellas provincias con mayor población elijan un número de escaños más justo o correlativo con el número de votantes de esa circunscripción, perjudicaría la proporcionalidad del sistema electoral causando todos los efectos negativos ya expuestos. Además, esta medida haría que las circunscripciones menos pobladas vieran menguada su representación en el Congreso de los Diputados, y, por tanto, la representación se focalizaría únicamente en las grandes ciudades (de Marcos, 2005, p. 333).

Por lo tanto, entendiendo que cualquier reforma debe considerar cuidadosamente sus efectos para evitar perjudicar la representación justa y equitativa en el Congreso, esta medida no sería propicia por el notable impacto negativo que tiene en la proporcionalidad del voto, por lo que se acabarían logrando los efectos opuestos a los buscados.

## **5.2. Nuevo requisito: Conseguir representación en cinco circunscripciones electorales.**

Con anterioridad a la exposición a esta propuesta de reforma, es relevante recalcar que la barrera electoral es un mecanismo utilizado para paliar el fragmentarismo político. Como se ha mencionado en el apartado 3.3, la barrera electoral se ha establecido en el 3% de los votos emitidos en la circunscripción que se trate. Esto priva a las formaciones políticas que no lleguen a ese mínimo de conseguir representación. El propio Tribunal Constitucional estableció que el objetivo de la barrera electoral es “procurar combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia” (STC 75/1985, FJ 5). La idea fundamental de la barrera electoral es fijar un filtro que impidiera la entrada de partidos nacionalistas en el Congreso de los Diputados que pudieran poner en riesgo la estabilidad de los gobiernos y supusiera la composición de una Cámara excesivamente fragmentada (de Esteban, 2010, p.16). El panorama nacional actual hace que existan multitud de partidos regionalistas los cuales se presentan en territorios muy concretos. El problema radica en que aquellas formaciones políticas que logran superar el umbral del 3% establecido en las circunscripciones específicas donde se presentan, en realidad, a nivel nacional, cuentan con un apoyo electoral muy reducido en términos de votos. Sin embargo, en la práctica, estas formaciones políticas logran tener un peso muy significativo a nivel nacional ya que obtienen un número considerable de escaños en las provincias donde se presentan.

La siguiente tabla muestra las formaciones políticas que obtuvieron representación parlamentaria en las últimas elecciones celebradas en julio de 2023 y cómo, efectivamente, de cambiar la demarcación sobre la que se calcula la barrera electoral no lograrían tener presencia en el Congreso de los Diputados.

**Tabla 12:** Resultados electorales por partidos políticos aplicando la barrera electoral del 3% sobre el conjunto de votos obtenidos a nivel nacional.

<b>Formación política</b>	<b>Votos obtenidos (nacional)</b>	<b>Escaños obtenidos</b>	<b>Porcentaje de votos</b>
<b>PP</b>	8.160.837	137	33,06%
<b>PSOE</b>	7.821.718	121	31,68%
<b>VOX</b>	3.057.000	33	12,38%
<b>SUMAR</b>	3.044.996	31	12,33%
<b>ERC</b>	466.020	7	1,89%
<b>JUNTS</b>	395.429	7	1,60%
<b>EH BILDU</b>	335.129	6	1,36%
<b>EAJ – PNV</b>	277.289	5	1,12%
<b>BNG</b>	153.995	1	0,62%
<b>Coalición Canaria</b>	116.363	1	0,47%
<b>UPN</b>	52.188	1	0,21%

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Junta Electoral Central <sup>19</sup>.

Consecuentemente, se propone cambiar el territorio sobre el que se calcula ese umbral para evitar que fuerzas netamente regionalistas tengan un poder y representación sobredimensionado que, además, supone un problema para la gobernabilidad y estabilidad del Estado. Como se puede verificar en la tabla anterior, todos los partidos regionalistas no obtendrían representación pues ninguno supera el 3% de los votos emitidos a nivel nacional. No parece razonable tener un sistema en el que formaciones políticas que se presentan en dos o tres circunscripciones puedan tener ese peso a nivel a

<sup>19</sup> *Id.*

Total de votos emitidos a nivel nacional: 23.880.964.

El porcentaje del 3% sobre el total de votos emitidos es 716.429 votos lo que implica que las formaciones políticas que hubieran obtenido menos 716.429 no podrían optar al reparto de escaños.

Se marcarán con celdas verdes aquellas formaciones políticas que estén por encima del límite fijado y en rojo aquellas que quedarían por debajo y, consecuentemente, no obtendrían representación.

nacional si, además, se tiene en cuenta que el Congreso de los Diputados no es una Cámara territorial, sino que la Cámara de representación territorial como se ha expuesto previamente es el Senado, sobre lo que se hará hincapié en el apartado 5.5.

Con este cambio normativo se evitaría que determinadas formaciones políticas tuvieran un peso injusto en lo que se refiere a gobernabilidad nacional, es decir, que una formación como Junts per Catalunya con un 1,6% de los votos emitidos a nivel nacional obtenga siete escaños es claramente desproporcionado e impide una estabilidad a largo plazo en el país. Ahora bien, hay que tener en cuenta que no se puede colocar una barrera electoral excesivamente alta pues se privaría a demasiados partidos políticos el acceso al reparto de escaños. Es reseñable el caso del sistema alemán en el que se fijó una barrera electoral nacional del 5%. Tomando como referencia el mencionado caso se puede ver como la medida puede convertir el acceso al reparto de escaño en desigual, pudiendo llegar a perjudicar a los partidos políticos menores (Prado, 2012, p. 232). En el panorama político actual es cierto que no existiría una formación de este estilo, no obstante, en elecciones pasadas concurrían partidos como UPyD o Izquierda Unida que con la fijación de barrera electoral a nivel nacional tampoco hubieran conseguido representación. Por lo que esta medida podría crear problemas en el futuro democrático y electoral del país.

Alternativamente, parece mucho más idónea como solución no admitir aquellas candidaturas que no consigan representación en cinco circunscripciones como mínimo (de Esteban, 2010, p.23). Si se exigiera conseguir representación en al menos cinco circunscripciones se frenaría el poder excesivo de los partidos regionalistas a nivel nacional y, por ende, se conseguiría fomentar la gobernabilidad del país y la estabilidad estatal. Además, al exigir representación en al menos cinco provincias y mantener la barrera electoral del 3% a nivel provincial, se garantizaría el pluralismo político consagrado en el artículo 1 de la Constitución. A diferencia de lo que ocurriría con una barrera electoral a nivel nacional, como en el caso alemán, esta medida aseguraría la representación y acceso al sistema a formaciones políticas nacionales pequeñas o nuevas que puedan surgir en el futuro.

### **5.3. Aumento del número de diputados.**

En referencia a lo expuesto en el apartado 3.2, el número actual de diputados que conforman la Cámara baja es de 350, por lo que la Cámara está compuesta por cincuenta miembros por debajo del máximo permitido por la Constitución en su artículo 68.

En primer lugar, cabría resaltar que, en comparación con otras democracias, el Congreso de los Diputados tiene un tamaño de 350 miembros lo que se podría considerar como bajo. ¿Por qué considerar que el tamaño del Congreso de los Diputados es más pequeño de lo que debería? La razón radica en que al ser la provincia la circunscripción acordada, los 350 escaños deben distribuirse entre cincuenta y dos territorios (cincuenta provincias + dos ciudades autónomas). El problema reside en que la media es 6,730 diputados por provincias y el umbral efectivo se sitúa en el 10,2%, siendo el umbral efectivo el porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación (Montero y Esquer, 2018, p. 12). Dicho con otras palabras, que al ser la provincia la demarcación fijada como circunscripción electoral, el número de circunscripciones es demasiado elevado impidiendo que cada una de ellas obtenga un número considerable de escaños para su representación. Al final lo que se pretende con esta medida es conseguir una dimensión de la Cámara apropiada para el tamaño poblacional del país. Conforme al Informe Gime'09 "El tamaño usado desde 1977 ha sido 350, pero a lo largo de estos 30 años la población de España ha experimentado un aumento superior al 25%, superando actualmente los 46 millones de habitantes. Por otra parte, países de la UE tales como Francia e Italia (con alrededor de 60 millones de habitantes) tienen 575 y 630 Diputados respectivamente. Por ambas razones, además de para conseguir una mayor proporcionalidad, entendemos que es defendible el aumento hasta 400 Diputados"<sup>20</sup>. Así, se demuestra que para mejorar los niveles de representatividad en la conformación del Congreso de los Diputados sería muy conveniente aumentar el número de diputados hasta los 400 permitidos constitucionalmente. Además, se conseguiría mejorar la proporcionalidad en las circunscripciones al existir un mayor número de escaños a repartir en cada circunscripción lo que disminuiría el número de circunscripciones pequeñas donde los efectos de la fórmula electoral son más perjudiciales.

A más a más, dado que la Constitución prevé un número de diputados entre 350 y 400 en el Congreso, no sería necesario una reforma de la Constitución sino únicamente, reformar la LOREG, que es la norma que recoge que el Congreso de los Diputados estará formado por 350 miembros.

---

<sup>20</sup> Informe realizado por el Grupo de Investigación en Métodos Electorales de la Universidad de Granada en el año 2009 sobre "Un Sistema Electoral ecuánime para el Congreso de los Diputados conforme a las recomendaciones del Consejo de Estado".

#### 5.4. Cambiar la demarcación territorial de la circunscripción electoral.

La provincia ha sido la circunscripción electoral elegida por los constituyentes en el momento de configuración de nuestra Carta Magna tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado (artículo 68.1 de la Constitución). En el proceso de democratización del Estado se buscaba “evitar a toda costa las interminables discusiones para componer un mapa de las circunscripciones electorales, en unos momentos en que todo estaba prendido con alfileres y se podía venir abajo” tras la caída de una dictadura que, sin duda, marcó el panorama político español (de Esteban, 2010, p. 17). En este contexto, la circunscripción electoral seleccionada es uno de los elementos más debatidos debido al elevado número de provincias en España. La mayoría de estas provincias son circunscripciones muy pequeñas, lo que dificulta la aplicación precisa de las previsiones de proporcionalidad establecidas mediante la fórmula D'Hondt. Por ello, es muy conveniente llegar a plantearse cambiar la circunscripción a delimitaciones territoriales más grandes, entre las cuales se podría establecer un colegio único nacional donde el Estado sería la circunscripción electoral (de Esteban, 2010, p.20).

El primer inconveniente al que habría que enfrentarse sería a una reforma de la Constitución, pues la provincia como circunscripción electoral se fija constitucionalmente y, ante un Parlamento fragmentado como el actual parece una medida complicada de implementar. Ante el cambio de la circunscripción al Estado, debe plantearse una doble hipótesis, por un lado, una circunscripción única con una barrera electoral del 3% y, por otro lado, una circunscripción electoral única eliminando la barrera electoral, pues los resultados son muy distintos.

Tabla 13: Resultados de las elecciones generales de 2023 utilizando la circunscripción y aplicación la barrera del 3% a nivel nacional.

Partidos	Número de votos	Escaños	% votos	% escaños
PP	8.160.837	129	33,06%	36,86%
PSOE	7.821.718	124	31,68%	35,43%
VOX	3.057.000	49	12,38%	14%
SUMAR	3.044.996	48	12,33%	13,71%

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Junta Electoral Central<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> *Id.*

En este aspecto hay que remitirse a la Tabla 11 en la que se observa cómo de aplicarse una barrera nacional del 3% a nivel nacional no podrían optar a conseguir representación ninguna de las siguientes formaciones políticas pues no superarían el umbral fijado: ERC, Junts per Catalunya, EH BILDU, PNV, BNG, Coalición Canaria y UPN. Se verifica que, con esta medida, los grandes beneficiados son los partidos nacionales y los mayores perjudicados los partidos regionalistas que perderían toda su representación en la Cámara Baja. Sin embargo, no se podría considerar apropiada esta propuesta por la siguiente argumentación. En primer lugar, porque se desperdician muchos votos de electores que apoyaron a partidos regionalistas, lo que implica que los cuatro partidos que obtienen representación adquieren más escaños en comparación con el porcentaje de votos obtenidos. La consecuencia inmediata de esta pérdida de escaños por parte de los partidos regionalistas es el aumento de la desproporcionalidad del sistema al eliminar del reparto a un número tan elevado de formaciones políticas, pues su eliminación supone que las otras cuatro formaciones queden sobrerrepresentadas (Navasa, 2020, p. 118). Por ello, habría que plantear el segundo escenario en el que se mantiene la circunscripción única, pero se elimina la barrera electoral.

Tabla 14: Resultados de las elecciones generales de 2023 utilizando la circunscripción y sin aplicación la barrera del 3% a nivel nacional.

Partidos	Número de votos	Escaños	% votos	% escaños
<b>PP</b>	8.160.837	121	<b>33,06%</b>	<b>34,57%</b>
<b>PSOE</b>	7.821.718	116	<b>31,68%</b>	<b>33,14%</b>
<b>VOX</b>	3.057.000	45	<b>12,38%</b>	<b>12,86%</b>
<b>SUMAR</b>	3.044.996	45	<b>12,33%</b>	<b>12,86%</b>
<b>ERC</b>	466.020	6	<b>1,89%</b>	<b>1,71%</b>
<b>JUNTS</b>	395.429	5	<b>1,60%</b>	<b>1,43%</b>
<b>EH BILDU</b>	335.129	5	<b>1,36%</b>	<b>1,43%</b>
<b>EAJ – PNV</b>	277.289	4	<b>1,12%</b>	<b>1,14%</b>
<b>BNG</b>	153.995	2	<b>0,62%</b>	<b>0,57%</b>
<b>Coalición Canaria</b>	116.363	1	<b>0,47%</b>	<b>0,29%</b>
<b>UPN</b>	52.188	0	<b>0,21%</b>	<b>0%</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Junta Electoral Central<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> *Id.*

Del siguiente planteamiento se observa una clara mejora, ya que los partidos mayoritarios ya no se beneficiarían de la privación de representación a los partidos regionalistas como consecuencia de la barrera electoral nacional. Sin embargo, aunque se mejora de manera evidente la proporcionalidad del sistema, existe una pluralidad de candidaturas que dificultan la formación de coaliciones de gobierno (Navasa, 2020, p.117).

Otro punto especialmente interesante es que se lograría igualar el valor del voto. Como se expone en el apartado 4.1, actualmente existe una gran disparidad en el valor o poder del voto según la circunscripción de la que se trate. Con la implementación de la circunscripción única se lograría que el valor de cada ciudadano fuera el mismo con independencia del territorio en el que se encontrarse. Es pertinente referirse a la Tabla 2, la cual evidencia que, conforme a las normas electorales, existe una considerable disparidad en el coste de un escaño dependiendo de la provincia en cuestión.

Parece claro que debería implementarse la segunda hipótesis frente a la primera por razones de justicia electoral y proporcionalidad. Se podría tomar como referencia a Países Bajos pues también utilizan la fórmula D'Hondt y es uno de los países con índices más altos de proporcionalidad utilizando una circunscripción única y sin aplicación de ninguna barrera electoral situando su umbral efectivo en 0,67%. Sin embargo, la implementación de esta medida no resuelve los problemas de gobernabilidad pues sigue existiendo una elevada dificultad para formar coaliciones debido a la pluralidad de candidaturas y, además, supondría el olvido de las zonas rurales y despobladas de España y, consecuentemente, muchos territorios perderían representación en el Congreso para defender sus intereses. Al final, se beneficiaría a las grandes urbes olvidando territorios más pequeños, rurales y despoblados (Navasa, 2020, p. 117). Por lo que tampoco parece conveniente su implementación.

## **5.5. Propuesta de reforma del Senado**

La riqueza del territorio español es su diversidad cultural, que ha dado lugar a un sistema de autonomías en el que cada territorio autonómico cuenta con su identidad y ésta se integra dentro de la nación española. La motivación de incluir una Cámara de representación territorial viene fundamentada, precisamente, por la diversidad que presenta el conjunto del territorio español. El Senado, pese a estar definido como la Cámara de representación territorial (artículo 69 de la Constitución Española), no parece

serlo en la realidad pues, por un lado, el Senado carece de funciones territoriales y, por el otro, cuatro quintas partes de su representatividad se debe a razones políticas y no territoriales. Además, puede considerarse como una Cámara residual, ya que está subordinada a la potestad legislativa del Congreso de los Diputados. En este sentido, sería necesario plantear, de manera complementaria, una reforma del Senado para su transformación en una auténtica Cámara de representación territorial (López, 2016, p. 79).

Para llegar a esa reforma centrada en la territorialidad y el pluralismo político, es menester exponer, en este punto, el proceso de composición de la Cámara. Existen dos tipos de senadores, los senadores electos por circunscripciones y los senadores designados por los parlamentos autonómicos. Respecto del primer grupo (artículo 69 de la Constitución y artículos 161, 165, apartados 1.º a 3.º y 166 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General) se trata de senadores elegidos en las circunscripciones electorales a razón de cuatro senadores por provincia, sin embargo, en las provincias insulares, cada isla o grupo de islas es una circunscripción electoral, en las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) eligen tres senadores cada una, mientras que las islas menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma) eligen uno cada una. Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. El otro grupo de senadores son senadores que eligen los distintos parlamentos autonómicos a razón de uno fijo por cada comunidad autónoma y otro por cada millón de habitantes de cada territorio, por lo que se observa como este número de senadores es variable.

En palabras del Consejo del Estado en su Informe sobre modificaciones de la Constitución Española la representatividad territorial que le corresponde al Senado es aquella que “se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única” y entendiendo que “una Cámara de representación territorial solo existe, en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación política entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio”. Para poder entender al Senado como una verdadera Cámara de representación territorial en los términos expuestos es necesario que los senadores sean “elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos avecindados en cada una de las Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, que realice determinadas funciones específicas vinculadas con tal carácter territorial” (Informe Consejo de Estado, 2006, p. 243). El problema del sistema actual tal y como está

planteado es la disparidad evidente en la proporción senadores/habitantes (Mayol, 2002, p. 72). Dentro de la doctrina se plantea un sistema mixto en el que los senadores fueran elegidos mediante votación directa de los ciudadanos y, al mismo tiempo, los parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas asignen el mismo número de senadores, dado que, como entidades jurídicas representadas, tienen la misma naturaleza y posición dentro del estado, independientemente de su tamaño y población. Sin embargo, no parece propicia esta postura pues no se tendría en cuenta la gran variedad y contraste dentro de la demografía del territorio español, impidiendo una correcta representación del peso que dentro de él tiene cada territorio teniendo en función de su población (López, 2016, p.87). Al final las grandes diferencias en términos de población entre las Comunidades Autónomas darían lugar a desproporciones muy significantes.

Alternativamente, cabría presentar la siguiente propuesta para superar los mencionados inconvenientes. En primer lugar, los parlamentos autonómicos elegirían indirectamente seis senadores y uno más por cada millón de habitantes, además, se elegiría de manera directa por los ciudadanos un senador por cada provincia. En este sentido, se mejoraría la desproporción actual senadores/habitantes como consecuencia de la reducción del número de senadores designados por cada provincia y el consecuente aumento de los senadores designados por las Comunidades Autónomas. No debe olvidarse que el Senado es un “órgano del Estado a través del cual las Comunidades Autónomas, esto es, el pueblo español contemplado desde la perspectiva de la diversidad, participan en la reforma constitucional, en la potestad legislativa y en el control del Gobierno” (Informe del Consejo de Estado, 2006, pp.242 y 295).

Por último, cabría replantear una nueva atribución de funciones y competencias que aumenten la importancia de la Cámara desde el punto de vista territorial como por ejemplo un mayor poder en la elaboración de los estatutos de autonomía o las proporciones de ley de las asambleas autonómicas (Penadés y Urquizu-Sancho, 2006, p.40). En relación con el proceso legislativo cabría plantearse una ampliación de los plazos dados al Senado en el artículo 90 de la Constitución para delimitación y tramitación de leyes. Por otro lado, en la tramitación de leyes con incidencia autonómica sería interesante que el Senado realizara la primera lectura. La ventaja más clara sería que el Congreso debatiría un texto sobre el que las Comunidades Autónomas ya hubieran opinado con anterioridad. Asimismo, cabría ampliar el contenido del artículo 74.2 para que en caso de discordancias entre las Cámaras se cree una comisión mixta paritaria, es

decir, con el mismo número de miembros del Congreso que del Senado para estos supuestos en los casos de primera lectura del Senado (Informe Consejo de Estado, 2006, pp. 247 y ss.). En este sentido, sería interesante plantear una reforma del Senado con la finalidad de consagrar por fin una Cámara donde verdaderamente se consagre el pluralismo político centrada en la representación de los diferentes territorios de la nación.

## 6. CONCLUSIONES

Primera. Una reflexión general sobre el sistema electoral: su utilidad y su concepto.

No hay un sistema electoral perfecto pues, de ser así, todas las democracias del mundo seguirían un mismo patrón. Los rasgos culturales, demográficos, ideológicos o sociales de cada sociedad se forman con el paso del tiempo y, sin duda la historia de cada país crea su identidad. Por ello, estos rasgos diferencian unas sociedades de otras, a unos Estados de otros, y por ello, no existe un sistema electoral aplicable a la totalidad de democracias del mundo. La realidad es que el sistema debe ajustarse a las características sociales de cada país, ya que es el elemento que facilita la conexión entre la sociedad y los órganos de representación, por lo que, en ningún caso, puede ser ajeno a las particularidades de su país. Por ello, durante todo el análisis se ha tenido en cuenta que España es un Estado democrático y de derecho cuyo modelo de organización política es la monarquía parlamentaria y donde el pluralismo político y la igualdad son valores superiores del ordenamiento jurídico y, como tal, inspiran la configuración del sistema electoral.

Segunda. Desafíos del sistema electoral español.

El sistema electoral español ha permitido el asentamiento de la democracia en el país tras una época histórica de mucha incertidumbre, inestabilidad y falta de garantías estatales. No obstante, es enriquecedor realizar una reflexión crítica para poder plantear propuestas de mejora. Conviene señalar que, la principal problemática encontrada ha sido la falta de estabilidad y la dificultad para formar gobiernos sólidos con la aplicación de las reglas electorales actuales. Hay dos causas que explican este fenómeno. De un lado el arraigo de los partidos regionalistas y, del otro, la diversidad del tamaño de las circunscripciones electorales.

Tercera. Partidos regionalistas, el fragmentarismo político y la estabilidad gubernamental.

En relación con los partidos regionalistas, la LOREG establece que los partidos políticos deben alcanzar al menos el 3% de los votos en cada circunscripción electoral para obtener representación, con el objetivo de combatir el fragmentarismo que podría surgir en España debido a su diversidad territorial. Sin embargo, esta medida ha demostrado ser inoperante para con los objetivos de estabilidad, gobernabilidad y el fragmentarismo político pues, por ejemplo, en la XIV Legislatura hubo diecinueve partidos políticos con representación parlamentaria. Las formaciones políticas que defienden intereses regionalistas y, en ocasiones separatistas, han conseguido durante estos más de cuarenta años de democracia con su asentamiento en el Congreso utilizar los escaños como moneda de cambio para conseguir competencias y ventajas para sus respectivas Comunidades Autónomas. Sin embargo, no existe justificación para negar un acceso igualitario para conseguir representación en la Cámara. En este contexto, podría llegar a plantearse seguir con el ejemplo alemán aumentando el porcentaje y cambiando la demarcación territorial utilizada. De esta manera, se fijaría una barrera electoral a nivel nacional de un 5%. Hay que tener en mente que al implementar la barrera electoral nacional únicamente conseguirían obtener representación en el Congreso los grandes partidos nacionales lo cual pondría en riesgo la representatividad de formaciones nacionales pequeñas e incluso de potenciales nuevas formaciones nacionales que surgieran y se presentaran a los comicios. En aras de preservar ese acceso igualitario resulta más apropiado combinar la barrera electoral actual junto con una nueva exigencia consistente en obtener representación en cinco provincias como mínimo, para así evitar que únicamente consigan representación las grandes formaciones nacionales. A más a más, el nuevo requisito adicional permitiría una configuración más cohesionada de la Cámara, pero sin ser tan extrema que pueda resultar perjudicial en términos de igualdad democrática y justicia electoral.

Cuarta. El Senado y su papel en la representación territorial de España.

El estudio se ha centrado en el Congreso de los Diputados y los elementos más tensionados del sistema actual. No obstante, es fundamental analizar también el Senado pues el trabajo se plantea desde una perspectiva territorial y, en consecuencia, es nuclear analizar esta Cámara pues la propia Constitución Española la define como la Cámara encargada de preservar verdaderamente la representación territorial (artículo 69). Por lo

tanto, además de las medidas propuestas respecto al Congreso de los Diputados, es imprescindible considerar una posible reforma de la Cámara Alta. El objetivo sería convertirla en una auténtica Cámara territorial cambiando dos aspectos claves. Por un lado, la designación de los miembros se haría atendiendo a razones territoriales por lo que serían los ciudadanos los que con sus votos elegirían directamente a un senador por provincia y, fijando un número fijo de seis senadores por cada Comunidad Autónoma más uno adicional por cada millón de habitantes, en base entonces a criterios poblacionales. Así, se daría peso a la territorialidad, pero garantizando una representación equitativa también con los senadores designados por cada Comunidad Autónoma al añadir un senador por cada millón de habitantes.

Por otro lado, habría que atribuir funciones y competencias que aumenten la importancia de la Cámara como la ampliación de los plazos para la deliberación en los procesos de tramitación de leyes o permitir que el Senado realice la primera lectura de iniciativas normativas con incidencia autonómica.

Reforzando el carácter territorial del Senado, los partidos regionalistas lograrían una representación fuerte y consistente en esta Cámara y se compensaría con la dificultad añadida para obtener representación en el Congreso como consecuencia del nuevo requisito impuesto. Al final, aunque las Cortes Generales, es decir, el Congreso y el Senado, representen al pueblo español, es el Congreso al que le corresponde la decisión final de la orientación de la política estatal. No se debe negar la situación de preeminencia del Congreso, aunque el Senado debe ocupar una posición autónoma y relevante como institución constitucional desde su perspectiva territorial, por lo que es espacio para garantizar una representación territorial justa es el Senado.

Quinta. Tamaño de la circunscripción provincial y reparto de escaños.

Como último broche, es necesario abordar la desproporcionalidad del sistema causada principalmente por la existencia provincias pequeñas. Además, al ser el subsistema mayoritario, pues por ejemplo veintinueve de las cincuenta y dos circunscripciones designaron entre uno y cinco diputados en las elecciones de julio de 2023, convierten al sistema en desproporcional. La principal consecuencia, es el beneficio de las grandes formaciones políticas nacionales en detrimento de los partidos nacionales minoritarios. Con el fin de aumentar la proporcionalidad del sistema, convendría aumentar el número de diputados a 400 miembros para así aumentar el número de escaños

que elegirían cada circunscripción, reduciendo en consecuencia el número de provincias pequeñas lo que resultaría una mejora de proporcionalidad del sistema electoral. Además, se debe destacar que el voto en España es igual para todos (artículos 1.1, 9.2, 14, 23.2 y 68.1 de la Constitución Española), pero otra cosa muy distinta es la igualdad en relación con el valor de cada voto. No se debe achacar este problema de desigualdad del valor de voto únicamente a la fórmula electoral escogida, sino que, en el caso concreto del sistema español, el origen se encuentra en la fijación de la provincia como circunscripción electoral por la gran diferencia demográfica que hay entre ellas. Por este motivo, cabría plantearse un cambio hacia una circunscripción única siguiendo con el ejemplo de Países Bajos. Se ha comprobado que la mejora de la proporcionalidad sería muy significativa si se pasara a un colegio nacional único. No obstante, la medida no parece apropiada teniendo en cuenta las características y particularidades del territorio español. Previsiblemente, con el cambio de circunscripción se impediría que territorios locales despoblados y rurales tuvieran voz o se vieran representados en el Congreso. No hay que olvidar que España es un país plural. Gregorio Peces-Barba expuso que “afectivamente me conmueven sus símbolos, me siento muy cerca de su cultura y de su literatura, adoro nuestro paisaje, nuestra música y nuestra gastronomía y la nostalgia me invade cuando estoy lejos de este país. Lo hago desde una sociedad abierta, tolerante y respetuosa con los hechos diferenciales y con las naciones culturales que se integran en España, nación de naciones y de regiones, la única nación soberana que precede e integra a nuestro Estado” (Peces-Barba, 2005, p.106). El concepto de España como nación de naciones hace referencia a la complejidad y diversidad de la identidad española, reconociendo la existencia de múltiples identidades nacionales dentro de un marco de unidad. De ahí que no quepa la delimitación de una circunscripción que impida la representatividad de los diferentes territorios del país.

En cualquier caso, se puede concluir que cualquier medida o propuesta de reforma que se implemente no estará exenta de críticas e, incluso, inconvenientes. Actualmente, el planteamiento del sistema presenta claros problemas en relación con el fragmentarismo político y la dificultad de gobernabilidad que esto genera se puede traducir en una falta de estabilidad estatal. Con la finalidad de frenar la falta de estabilidad, se han sugerido las anteriores propuestas de reforma. No obstante, hay que entender que evidentemente estas propuestas van a producir mejoras en unos aspectos en detrimento de otros.

En conclusión, aunque no existe un sistema electoral perfecto, el sistema español se distingue por su especial complejidad debido a las características territoriales y la diversidad cultural del país. La gran característica de nuestro sistema es la existencia de un multipartidismo territorial cuyo reflejo se encuentra en el Congreso de los Diputados, y esa expresión del multipartidismo territorial afecta tanto a la formación de gobiernos como a la estabilidad de estos, lo que se traduce en una dificultad para la aprobación de nuevas leyes. Por ello, y por todos los problemas analizados en torno a la regulación del sistema actual es necesario una reforma profunda del mismo para lo que, sin duda, sería necesario consenso entre las diferentes fuerzas políticas. Para poder llevar a cabo esta reforma se han planteado una serie de propuestas que podrían mejorar el régimen actual, haciendo especial hincapié en la territorialidad del país y su representación, que debe focalizarse en el Senado, la mejora de la proporcionalidad con el aumento del número de diputados, y, por último, fijar en cinco el mínimo de provincias en las que se debe obtener representación para poder optar al reparto con la finalidad de potenciar y mejorar la gobernabilidad y estabilidad del Estado español.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcubilla, E. A., Sánchez, M. A., Freijedo, F. J. B., Campos, M. P. B., Valdés, R. L. B., Muñoz, L. A. G., ... y de Cara, J. C. G. (2020). Encuesta sobre el sistema electoral. *Teoría y realidad constitucional*, (45), 19-110.
- Álvarez Vélez, M. I. (2018). El sistema electoral en España: ¿es necesario un cambio?
- Chano Regaña, L. (2021). El voto igual en el sistema electoral español. *Fundación Manuel Giménez Abad*.
- Cifras de electores. INE.* Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/CEL/index.htm?cid=77> (fecha de ultimo acceso: 18 de febrero de 2025).
- Consejo de Estado (2006). Informe sobre modificaciones de la Constitución española. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (178-241). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- de Esteban J. (2010). Mitos, posibilidades y realidades de la reforma electoral. Foro. *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, (11), 13-29.
- de la Cruz, A. P., y Cué, S. S. (2013). La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto. *Revista Española de Ciencia Política*, (32), 89-116.
- del Moral, A. T. (2009). La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo. *Revista de Derecho Político*, (74), 50.
- de Marcos, M. G. (2005). La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados y el principio de igualdad del sufragio: una propuesta de reforma. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (13), 291-364.
- Ganuzo, J. U. (2019). El origen del modelo representativo de la Constitución de 1978. *Revista de estudios políticos*, (186), 13-44.
- Guillén López, E. (2011). El sistema electoral del Congreso de los Diputados: principios constitucionales y recientes propuestas de reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31(92), 195-241.

- García Fernández, J. (2025). La Esencia de la democracia parlamentaria y los excesos que la limitan. *Fundación Sistema*. <https://fundacionsistema.com/la-esencia-de-la-democracia-parlamentaria-y-los-excesos-que-la-limitan/>
- Garrorera Morales, A. (1991). Representación política y Constitución democrática.
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 24 de febrero de 2009, 163 <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>
- La España civil, (Voces Libres), Galaxia Gutenberg. Círculo de lectores, 2005.
- Mayol, V. G. (2002). La Constitución y la estructura territorial del Estado: a propósito de la reforma del Senado y de la división provincial. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (40), 69-74.
- Montero, J. R., y Esquer, C. F. (2018). Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (2), 5-46.
- Navasa, J. U. (2020). El sistema electoral español al Congreso: Propuestas de reforma a partir de los resultados de noviembre de 2019. *Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (20), 108-142.
- Lago, I., y Montero, J. R. (2005). Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español. *Zona abierta*, 110(111), 279-348.
- Linares, M. Á. P. (1999). La prohibición de Mandato Imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática. *Debates constitucionales*, (1), 9.
- López, C. G. (2016). PERO...¿PUEDE SER EL SENADO UNA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL?/But... Can the Senate be a Chamber of Territorial Representation?. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75-116.
- Penadés, A., & Urquiza-Sancho, I. (2007). *La reforma del Senado*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Prado, C. V. (2012). El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (26), 217-233.

Rae (sin fecha) *Diccionario Panhispánico del español jurídico - real academia española*,  
*Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*.  
Disponible en: <https://dpej.rae.es/>

Ramos, D. D. (2012). Vidal Prado, Carlos: El sistema electoral alemán y su posible implantación en España. *Revista de las Cortes Generales*, 287-294.

Rodríguez, R. C. (2004). LA QUIEBRA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Rubio, R., & Pérez-Moneo, M. (2008). Teoría y práctica: 30 años de experiencia electoral. *Revista de las Cortes Generales*, 229-246.

Sanjosé, J. (2010). Reforma de la ley electoral. *Razón y fe*, 261(1338), 243-250.

Sartori, G. (1992). Elementos de teoría política, traducido por M. Luz Morán, Madrid, Alianza Editorial.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Española.

Exposición de motivos de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General (BOE 25 de abril de 2008).

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

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado núm. 147, de 20 de junio de 1985.

Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, por el que se somete a Referéndum de la Nación el Proyecto de Ley para la Reforma Política (BOE 24 de noviembre de 1976).

Resolución de 30 de agosto de 2023, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, y celebradas el 23 de julio de 2023, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18907)).

Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales. BOE núm 70, de 23 de marzo de 1977.

Sentencia 751985 del Tribunal Constitucional, Sala Primera, de 21 junio de 1985, Recurso 488/1984

Sentencia 45/1992 del Tribunal Constitucional, Pleno, de 2 abril de 1992. Recurso 365/1987

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 225/1998 de 25 noviembre de 1998. Recurso 1324/1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero de 2008 (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008).

Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2011, de 3 de marzo (BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2011).