



FACULTAD DE DERECHO

Sistema electoral español: Derecho comparado y posibles reformas

Alejandro Álvarez Fernández

5º Curso del Programa E-3 (Derecho y ADE). Grupo "A"

Derecho Constitucional

Tutor: Francisco Martínez Vázquez

Madrid

Abril 2019

ÍNDICE

1. Introducción y objetivos del trabajo.....	7
1.1.Propósito y contextualización.....	7
1.2.Justificación.....	8
1.3.Objetivos.....	8
1.4.Metodología.....	9
1.5.Estructura del trabajo.....	10
2. Identificación de los elementos y variables del sistema electoral.....	10
3. Ventajas e inconvenientes del sistema electoral español. Funciones del sistema electoral.....	18
4. Elementos para la propuesta.....	22
4.1. Otros sistemas electorales.....	22
4.1.1. Alemania.....	23
4.1.2. Reino Unido.....	24
4.1.3. Francia.....	24
4.1.4. Grecia.....	26
4.1.5. Canadá.....	27
4.1.6. Noruega.....	28
4.2. Elementos electorales adicionales para realizar la propuesta.....	29
4.2.1. Extraídos del Derecho Comparado.....	29
4.2.2. Otros elementos para la propuesta	30
5. Propuesta unificada haciendo un ejercicio de ponderación de los objetivos.....	30
5.1.Objetivos y valores constitucionales.....	30
5.2.Propuesta de reforma.....	32
5.2.1. Posibles modificaciones sobre las circunscripciones.....	32
5.2.2. Posibles modificaciones sobre la fórmula electoral.....	35
5.2.3. Propuesta final.....	38

5.2.3.1.1. Representación mínima de 1 Diputado.....	38
5.2.3.1.2. Fusión de determinadas circunscripciones electorales.....	41
5.2.3.1.3. Las Comunidades Autónomas como circunscripciones electorales.....	45
6. Conclusiones.....	49
7. Referencias bibliográficas.....	55
7.1.Legislación.....	55
7.2.Jurisprudencia.	56
7.3.Doctrina y otras referencias.....	56

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: circunscripción electoral de Asturias.....	13
Tabla 2: comparación circunscripciones de Madrid y Soria.....	13
Tabla 3: simulación fórmula D´Hont en Zaragoza.....	15
Tabla 4: cálculo de ratio votos por escaño en Zaragoza.....	16
Tabla 5: cálculo de ratio votos por escaño en Madrid.....	16
Tabla 6: simulación con circunscripción única.....	17
Tabla 7: caso PACMA I.....	19
Tabla 8: caso PACMA II.....	22
Tabla 9: simulación con 600 Diputados.....	33
Tabla 10: simulación con 600 Diputados y introducción de barrera poblacional.....	33
Tabla 11: D´Hont y Sainte-Lagüe aplicados en Barcelona.....	36
Tabla 12: D´Hont y Sainte-Lagüe aplicados en Guipuzkoa.....	36
Tabla 13: simulación con representación mínima reducida a 1 Diputado.....	39
Tabla 14: simulación fusión de determinadas circunscripciones.....	43
Tabla 15: simulación con las Comunidades Autónomas como circunscripciones.....	46
Tabla 16: simulación con la propuesta.....	46
Tabla 17: representación parlamentaria final con la propuesta definitiva.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS

CC	Coalición Canaria
CDC	Convergència Democràtica de Catalunya
C'S	Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía
EB	Escaños en Blanco
ECP	En Comú Podem
EH BILDU	Euskal Herria Bildu
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ERC-CASTSI	Esquerra Republicana de Catalunya- Catalunya Sí
IU	Izquierda Unida
PACMA	Partido Animalista contra el Maltrato Animal
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSC	Partido de los Socialistas de Cataluña
PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UPyD	Unión Progreso y Democracia

RESUMEN

La Ley Electoral es un elemento clave a la hora de configurar el sistema de partidos, y, en consiguiente, afecta a la configuración parlamentaria del Congreso de los Diputados. El sistema electoral no solo afecta de manera directa a la calidad democrática de un país, sino que también determina la facilidad para formar un Gobierno estable. De hecho, estos son los objetivos de todo sistema electoral, gobernabilidad y representatividad. Desde este marco se construirá una propuesta de reforma en la que se atajen los principales defectos actuales del sistema español. De un lado, la fuerte desigualdad en el valor del voto entre regiones ya que en determinadas circunscripciones el valor del voto puede triplicar el de otras. De otro lado, el segundo defecto identificado es la falta de proporcionalidad existente en aquellas circunscripciones electorales pequeñas, aquellas que tienen asignados 2, 3 o 4 Diputados ya que, en ellas, los partidos minoritarios no traducen los votos recibidos en ningún tipo de representación. En definitiva, se pretenden corregir estos dos defectos respetando el principio de gobernabilidad y de representatividad.

Palabras clave: sistema electoral, circunscripción electoral, fórmula D'Hont, escaño y representatividad.

ABSTRACT

The electoral law is a key element in order to build the political parties' systems, in consequence, it affects the Parliament's configuration of the Congress of Deputies. The electoral system does not only affect to the democratic quality of a country, but it also determines the ease to constitute a stable government. In fact, the goals of any electoral system are governability and representativeness. From these goals, a reform proposal that tackles the main defects of Spanish electoral system is going to be built. On the one hand, the high inequality in terms of vote power between regions because in some of them, the power of voting can triple others. On the other hand, the second identified defect is the lack of proportionality in small constituencies (those with 4 or less Members of the Parliament assigned); voting a minority political party doesn't lead to any representation. In conclusion, there is the intention of correcting the existing defects of the system by taking into account governability and representativeness.

Key words: electoral system, constituency, D'Hont method, seat and representativeness.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO.

1.1. Propósito y contextualización del tema

El sistema electoral es un elemento capital a la hora de constituir el sistema de partidos. Dicho sistema depende de tres elementos, el ideológico, el socioeconómico y finalmente, el técnico. Es este último elemento el que constituye la Ley electoral. La Ley electoral es un elemento que influye y llega a determinar el sistema de partidos. En función del sistema electoral se tiende a un sistema de partidos, de esta forma, por ejemplo, un sistema estrictamente proporcional tiende a llevar a un sistema multipartidista. (Duverger, 1950, citado en Dieter Nohlen, 2013).

En consecuencia, y como factor determinante del sistema de partidos, la Ley electoral es un factor clave en la evolución de un país. La “calidad democrática” implica una mayor proporcionalidad y esto conduce a una menor gobernabilidad y estabilidad parlamentaria, lo que se termina redundando en un menor rendimiento de las instituciones y, en consecuencia, en una peor calidad democrática (Consejo de Estado, 2009). De un lado, un sistema electoral estrictamente proporcional, y en el que se represente la voluntad popular exactamente en función de los votos obtenidos podría llevarnos a la ingobernabilidad. De otro lado, un sistema en el que se potencie en exceso la gobernabilidad puede reportar una insuficiente representación de ciertos partidos minoritarios, y, por tanto, de un sector de la población. Por trasladar esto al caso español, se podría poner el ejemplo de partido presentado a nivel nacional pero minoritario en comparación con el partido más votado en las elecciones del 2011. Este último partido sumo prácticamente 11 millones de votos frente a 1,7 millones del otro. A pesar de que el partido minoritario obtuvo un 15,4% de los votos que obtuvo el otro, obtuvo solamente 11 escaños frente a los 186 del mayoritario, lo cual representa un 6%. El voto de un elector del partido minoritario contribuyó en menor medida en la composición del Congreso de los Diputados que el voto de un elector del partido mayoritario. No puede dejar de mencionarse que, gracias a esto, esa legislatura fue una de las más estable en términos de gobierno. En definitiva, esa divergencia de valor de voto tiene también una justificación. Una de las finalidades de este trabajo se busca hacer un ejercicio de ponderación para ver que debe pesar más, gobernabilidad o proporcionalidad.

1.2. Justificación

De nuestro sistema constitucional, hay diferentes elementos relevantes, sin embargo, hay uno de ellos que necesita un análisis más detallado y una posible revisión debido a su importancia capital, la Ley electoral. La Ley Electoral no solo es un elemento clave en la calidad democrática de un país, sino que también afecta de manera directa a la gobernabilidad y estabilidad de este. Tal es la importancia que tiene, que el debate sobre una posible reforma electoral ha sido objeto de debate no solo por la prensa y la sociedad, sino que también ha alcanzado al nivel científico y político. A nivel científico, la prueba de que existe debate son las diferencias existentes en Derecho comparado. En concreto, se verá como el funcionamiento de los elementos electorales varía en función del país en el que se esté. A nivel político, en el Congreso de los Diputados existe una subcomisión para la reforma electoral en el Congreso de los Diputados.

En la actualidad se observa como un Parlamento totalmente fragmentado, sin visos de que tal segmentación se reduzca, tiene dificultades para aprobar normas o realizar reformas de calado. Por supuesto, esto también está afectando a la estabilidad del Gobierno de España. Además, otro elemento llamativo es la presencia de partidos que buscan una ruptura del orden constitucional por cauces ya descartados por el TC. Se busca ver si el actual sistema electoral les otorga algún tipo de sobrerrepresentación en la Cámara Baja, gozando de esta forma de mayor voz y fuerza.

1.3. Objetivos

Con este Trabajo Fin de Grado, el objetivo general que se busca consiste en determinar como se podría mejorar nuestro sistema electoral para evitar que haya una divergencia tan grande en el valor del voto como la expresada en el ejemplo anterior sin renunciar en ningún momento a la gobernabilidad.

Adicionalmente, también se buscará analizar la importancia de la fórmula D'Hont, muchas veces señalada culpable de forma injusta, y la distribución de los escaños en función de la circunscripción provincial. El análisis de estas variables conllevará el planteamiento y estudio de otros sistemas (como por ejemplo cuáles serían las

consecuencias de introducir un sistema de circunscripción única en vez de mantener la circunscripción provincial). Con este Trabajo también pretendo ver, el nivel de proporcionalidad existente en aquellas circunscripciones electorales de tamaño reducido y que, al tener asignados 2 o 3 Diputados, aquellos partidos políticos que son minoritarios no obtienen ningún tipo de representación. Además, se analizarán que herramientas se pueden poner al servicio del sistema electoral para contrarrestar o reducir la fuerza de los partidos nacionalistas e independentistas en el Congreso nacional. No obstante, en sociedades con el voto muy polarizado un sistema regido por el principio mayoritario que ignore a partidos políticos locales puede poner en peligro el sistema político (Rokkan, 2000, citado en Dieter Nohlen, 2013).

1.4. Metodología

Primeramente, se han organizado las ideas y cuestiones a las que este trabajo busca dar respuesta. Posteriormente, se lleva a cabo una profunda revisión bibliográfica, varias fuentes son descartadas, y, por tanto, no incorporadas a las referencias. Dicha revisión de literatura es un paso anterior a la construcción del marco teórico ya que es el proceso por el que se obtenga toda la información relevante sobre el problema a investigar (Cortés y León, 2004, citado en Calle, 2016). Posteriormente, como se ha mencionado, se elabora el marco teórico, identificando las variables y elementos del sistema electoral español.

A lo largo del trabajo se señalan numerosos autores analizan y estudian cada elemento electoral, así como los sistemas electorales en su conjunto. En concreto, el objeto de este trabajo se centra en el análisis del caso español sin ignorar los sistemas electorales de otros países.

En conclusión, para recolectar los datos se llevará a cabo una recopilación documental. Tras dicha recopilación, se podrán sacar las conclusiones que nos ayuden a contrastar la hipótesis planteada, así como determinar el impacto de cada medida (Monje Álvarez, 2011).

Las fuentes en las que se basa este trabajo son múltiples. En primer lugar, las bases de datos empleadas son de carácter multidisciplinar (Google Scholar, EBSCO y Dialnet)

y especializado (ScienceDirect). En segundo lugar, la revisión de literatura se ha centrado en manuales de autores de reconocido prestigio, así como artículos de publicaciones académicas y un informe del Consejo de Estado.

1.5. Estructura del trabajo.

Para realizar todo este análisis, primero desagregaré los elementos que conforman el sistema electoral español, en concreto, lo que afecta al sistema electoral del Congreso de los Diputados. Tras ello, se estudiarán cuales son las funciones y objetivos de un sistema electoral, de tal forma que se pueda comprender hacia donde se quiere orientar la propuesta de reforma. Posteriormente, se analizarán los elementos electorales presentes en otros países con la intención de seleccionar los más interesantes para así poder plantear una propuesta de mejora que sea realista y susceptible de ser empleada en la actualidad.

En concreto, el primer apartado del trabajo consiste en una introducción; tras ella, se aborda la identificación de los elementos y variables del sistema electoral. Esto nos permitirá definir cuales son las ventajas e inconvenientes del sistema electoral español, así como estudiar una posible reforma del sistema electoral en función del objetivo buscado (proporcionalidad vs gobernabilidad). Finalmente, tras plantear una propuesta de reforma se expondrán las principales conclusiones del Trabajo.

2. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS Y VARIABLES DEL SISTEMA ELECTORAL.

Una de las cuestiones que subyacen al fondo del asunto es determinar en que medida influye el Derecho y el sistema electoral sobre el sistema de partidos, y en caso de ser así, cuestionarse si pueden ser definidas leyes sociológicas tal y como hizo Duverger. Aquellos elementos y variables que configuran un sistema electoral se antojan clave en la determinación del sistema de partidos. De la misma forma que el sistema electoral afecta al sistema de partidos, este último también tiene una influencia en la determinación y configuración del sistema electoral.

Un sistema electoral tiene una doble funcionalidad, de un lado, formar un gobierno fuerte y estable, de otro, conseguir la representación de los diferentes sentimientos de una colectividad (Frosini, 2014). Unos sistemas electorales ponen el acento en una función y otros en otra, siendo el sistema mayoritario el que facilita la formación de gobiernos estables y siendo, el sistema proporcional, el más respetuoso con la representación de todas las sensibilidades políticas.

Por tanto, en función de como se constituya el funcionamiento de los distintos elementos del sistema electoral se puede tender hacia un sistema mayoritario o hacia un sistema proporcional. El sistema mayoritario se puede articular de diversas formas, no hay una única manera. En ocasiones, puede constituirse a través de otorgar un escaño por circunscripción electoral y que esté, sea asignado únicamente al ganador. Otra forma, puede ser a través de otorgar un extra de Diputados a los ganadores de las elecciones. La principal característica de este sistema es que se produce una sobrevaloración del voto recibido por los partidos más votados (Frosini, 2014). Esto les permitirá poder gobernar con mayor facilidad en detrimento del principio de igualdad (no todos los votos valen lo mismo). En un sistema electoral mayoritario, el sistema electoral influirá mucho más en el sistema de partidos que en el sistema proporcional en tanto que manipula los resultados para potenciar a los partidos más votados. En cuanto al sistema proporcional, este consiste en repartir los escaños en función de la distribución de los votos. Esto conduce a sistemas de partidos muy fragmentados, en los que hay menor estabilidad.

También cabe apuntar que los sistemas mayoritarios se articulan a través de la votación en distritos uninominales. Esto implica que el elector podrá votar tan solo a un candidato en el distrito electoral que le corresponda. En dicha circunscripción habrá únicamente un ganador. Por otra parte, el sistema proporcional se basa en circunscripciones plurinominales, es decir, en las que varios candidatos serán representantes de dicha circunscripción, provocando que no haya un único representante elegido en tal circunscripción (Reynoso, 2004).

Mención especial requieren las barreras mínimas legales para poder obtener representación. Establecer ese mínimo implica que haya varios partidos que han sido votados por una pequeña parte de la población, que se queden sin representación. La representación que les correspondería en caso de que no existiera tal barrera, irá destinada

a reforzar al resto de partidos políticos. Es decir, con los mínimos se produce una sobrerrepresentación de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento.

En concreto, en España se necesita un mínimo del 3% en la circunscripción provincial para que puedan asignar escaños a tal partido. Tal barrera crea un efecto que desproporciona el resultado de las elecciones (Vallés y Bosch, 1997, en García Couso y Álvarez Conde, 2001). Provoca que la vida de ciertos partidos políticos se ponga en riesgo en tanto que al fracasar en las elecciones desaparecen del mapa político debido a la falta de representación. Si fuese introducida una barrera electoral, a nivel nacional, y no de circunscripción electoral (como en la actualidad) podría conducir a la desaparición de los partidos regionalistas y que solo tienen presencia en una circunscripción provincial o en una Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, y de acuerdo con Dieter Nohlen (2004), existen cuatro áreas en un sistema electoral, la circunscripción electoral y su distribución, las candidaturas, la forma de emitir el voto y, finalmente, la fórmula electoral o de escrutinio (conversión de votos a escaño). Paso a detallar y describir estos cuatro elementos en el sistema electoral español.

En primer lugar, la circunscripción electoral. La Constitución, en su artículo 68, establece que el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados. La circunscripción electoral es la provincia y recibirá, según lo establecido en la Ley, una representación mínima inicial (en la actualidad el mínimo es de dos Diputados) más los Diputados que le correspondan en proporción a la población. Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. Para calcular cuantos Diputados son asignados a una circunscripción provincial determinada se debe descontar del total de 350 Diputados actuales, los 102 repartidos como representación mínima (50 provincias multiplicado por 2 Diputados sumado a un Diputado por Ciudad Autónoma). Esos 248 Diputados serán repartidos entre la población española. Es decir, cada 188.000 habitantes habrá 1 Diputado (este procedimiento se establece en el artículo 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). En definitiva, para la repartición de los 248 Diputados se seguirá un criterio de reparto poblacional y no de número de votos efectivamente emitidos. Elevadas cifras de abstención en una circunscripción provincial y altas cifras de participación en otras pueden acentuar el efecto de

infrarrepresentación. Veamos con un ejemplo como se calcula los Diputados asignados a una circunscripción provincial (datos de las elecciones generales de 2016).

Tabla 1: circunscripción electoral de Asturias

Circunscripción	ASTURIAS
Número de habitantes	1.050.000
Habitantes/Diputado (46,7 millones entre 248 Diputados)	188.000
Diputados asignados	6
Mínimo	2
Total de Diputados	8

Fuente: El País y análisis propio.

Al establecer ese mínimo de dos diputados se genera un desequilibrio. Esos dos diputados no se asignan en función de criterios de población, sino simplemente por ser una Provincia. Esto provoca que aquellas circunscripciones provinciales que tienen mucha población se vean perjudicadas al establecer ese mínimo. Veámoslo con otro ejemplo real.

Tabla 2: comparación circunscripciones de Madrid y Soria

Circunscripción	Votos contabilizados	Escaños	Votos/Escaño
Madrid	3.463.270	36	96.202
Soria	49.993	2	24.997

Fuente: El País y análisis propio.

En el caso de Soria, 25.000 habitantes escogen un Diputado, frente a los casi 100.000 madrileños que se necesitan para determinar un escaño. Se produce una variación en el vínculo entre población y escaños, beneficiando a determinadas regiones sobre otras. Por tanto, el voto de un ciudadano de Madrid tiene un valor muy inferior al de uno de Soria. Las consecuencias que este hecho pueden tener sobre el principio de igualdad serán analizadas en el siguiente apartado del trabajo. En este punto, baste mencionar que lo que se busca es defender y promocionar aquellas regiones más despobladas y rurales por encontrarse en una posición de debilidad.

El segundo elemento identificado para el análisis es la candidatura, España se encuentra ante un sistema de listas cerradas. Bajo este sistema, de acuerdo con lo descrito en la web del Parlamento Europeo, los partidos políticos establecen el orden de los

candidatos pudiendo los votantes escoger solamente un partido político. Cabe destacar que, dentro de la categoría de listas cerradas, estas pueden ser bloqueadas, cuando el orden de los candidatos no puede modificarse (el sistema español), o desbloqueadas, cuando se puede votar, dentro de una lista, a los representantes que se prefieras. Este sistema precedente (listas cerradas) se contrapone con los otros dos sistemas existentes, el de listas abiertas y el de voto único transferible. En el primero, el votante puede escoger entre los candidatos que más le convenzan pudiendo escoger entre diferentes partidos políticos, frente al segundo sistema, en el que un votante, inicialmente, vota a un candidato; en caso de ser elegido o eliminado, todos los votos sobrantes se tienen en cuenta en el resto de las preferencias seleccionadas por el votante. Además, en función del sistema de candidatura que se analice, habrá mayor o menor legitimación. Es diferente que el elegido lo sea porque los ciudadanos han optado por el en una lista desbloqueada o abierta en contraste con si ha sido elegido porque la lista fue la más votada. Es decir, el candidato de una lista cerrada y bloqueada puede haber sido elegido, no tanto porque el ciudadano lo quería sino por su cabeza de lista o incluso por la ideología del partido político. En un sistema totalmente abierto, como se puede votar a diferentes partidos políticos, el énfasis se pone en el candidato.

El tercer elemento mencionado por Nohlen es el procedimiento de votación. Nohlen defiende que el procedimiento de votación está estrechamente relacionado con la forma de la lista. Hay sistemas electorales en los que cada elector puede votar varias ocasiones, puede indicar varias preferencias, o simplemente votar una vez. Este es el caso español, voto único a una lista cerrada y bloqueada. En sí, el procedimiento de votación, tal y como se describe en la página web de la Junta Electoral Central, se fundamenta sobre el derecho de sufragio, un derecho que se ejerce ante la Mesa Electoral que corresponda en función de la inscripción en el Censo, identificándose con el Documento Nacional de Identidad y asegurando los miembros de la Mesa la identidad del elector. El elector introducirá la papeleta dentro de un sobre, que, a su vez, se introduce en la urna. Cada elector votará únicamente una vez.

Finalmente, el último elemento a analizar es la conversión de votos a escaño. España se rige por la fórmula D'Hont. La fórmula D'Hont es un sistema de representación proporcional (Mirás, 1977). Para facilitar la explicación de como se calcularía el sistema D'Hont, veamos cómo se repartirían los escaños que corresponden a la circunscripción

provincial de Zaragoza en las últimas elecciones. A Zaragoza le correspondieron exactamente un total de 7 escaños y votaron un total de 514.663 ciudadanos.

En primer lugar, se ordenan los partidos políticos de más a menos votados, y se divide sus votos entre 1, luego entre 2 y así sucesivamente hasta dividirlo por el número de escaños a repartir. En este caso serían 7, pero con la intención de no alargar la tabla sin sentido se ha decidido limitarlo hasta 5.

Una vez se ha hecho la división, se cogen las siete casillas con un valor más elevado y se comprueba en que fila están. En este caso, 3 se encuentran en las del Partido Popular, 2 en las del PSOE, y una tanto para Podemos-IU-EQUO como Ciudadanos.

Tabla 3: simulación fórmula D'Hont en Zaragoza

FORMACIONES POLÍTICAS	1	2	3	4	5
Partido Popular	178.555	89.278	59.518	44.639	35.711
Partido Socialista Obrero Español	124.849	62.425	41.616	31.212	24.970
Podemos-IU-EQUO	103.358	51.679	34.453	25.840	20.672
Ciudadanos	85.884	42.942	28.628	21.471	17.177
PACMA	5.032	2.516	1.677	1.258	1.006
EB	3.144	1.572	1.048	786	629
VOX	1.598	799	533	400	320
UPYD	1.375	688	458	344	275

Fuente El País y análisis propio.

Con anterioridad, mencionábamos que la fórmula D'Hont es un sistema de reparto proporcional, pues bien, calculando cada cuantos votos ha sacado un escaño cada partido político, podemos concluir que no es proporcional pues el PP ha obtenido 1 escaño por cada 59.518 votos frente a los 103.358 que necesitó la coalición Podemos-IU-EQUO.

Tabla 4: cálculo de ratio votos por escaño en Zaragoza

FORMACIONES POLÍTICAS	VOTOS	ESCAÑOS	VOTOS/ESCAÑO
Partido Popular	178.555	3	59.518
Partido Socialista Obrero Español	124.849	2	62.425
Podemos-IU-EQUO	103.358	1	103.358
Ciudadanos	85.884	1	85.884

Fuente El País y análisis propio.

Sin embargo, esto es producto del limitado tamaño de esta circunscripción, si lo comparamos con los resultados arrojados en la circunscripción de Madrid queda constatado que es un sistema de reparto respetuoso con el principio de proporcionalidad. Cuanto más pequeña es una circunscripción más tiende a un sistema mayoritario incluso a pesar de repartirse los escaños con un sistema proporcional.

Tabla 5: cálculo de ratio votos por escaño en Madrid

FORMACIONES POLÍTICAS	VOTOS	ESCAÑOS	VOTOS/ESCAÑO
Partido Popular	1.315.847	15	87.723
Podemos-IU-EQUO	729.870	8	91.234
Partido Socialista Obrero Español	674.825	7	96.404
Ciudadanos	610.391	6	101.732

Fuente: El País y análisis propio.

Se puede deducir como a mayor tamaño de la circunscripción, hay mayor proporcionalidad. Por tanto, la proporcionalidad no depende, en el caso español del sistema de reparto, sino del tamaño de la circunscripción. De hecho, y, como se aprecia en la tabla inferior, realizando una simulación de como sería la representación de cada partido político si España fuera una circunscripción única, la proporcionalidad es casi perfecta.

Tabla 6: simulación con circunscripción única

CIRCUNSCRIPCIÓN ÚNICA	% Votos	Diputados asignados	%diputados
Partido Popular	33,01%	119	34,00%
PSOE	22,63%	82	23,43%
PODEMOS	13,41%	48	13,71%
Ciudadanos	13,06%	47	13,43%
En Comu Podem	3,54%	12	3,43%
Compromis-Podemos	2,74%	10	2,86%
ERC	2,63%	9	2,57%
CDC	2,01%	7	2,00%
En Marea Galicia	1,44%	5	1,43%
PNV	1,19%	4	1,14%
PACMA	1,19%	4	1,14%
BILDU	0,77%	2	0,57%
Coalición Canaria	0,33%	1	0,29%

Fuente: El País y análisis propio.

Como vemos, la diferencia entre el % de diputados y el % de votos en ningún caso supera el 1%. Esto significa que, a través de este sistema de reparto, los Diputados se asignan de manera proporcional. Por último, es remarcable el hecho de que, en las circunscripciones provinciales de reducido tamaño, el sistema de reparto D'Hont actúa como una barrera electoral. Volviendo al ejemplo de Zaragoza, al repartirse 7 escaños entre 505.000 votos aproximadamente, un partido con 50.500 votos no habría obtenido escaño, es decir, a pesar de sumar un 10% de los votos, probablemente no obtendría representación. Este hecho se repite en la mayoría de las circunscripciones de tamaño reducido (que en España son la mayoría de las circunscripciones). Esta situación perjudica a aquellos partidos nacionales de carácter minoritario. A lo largo de este Trabajo propondremos diferentes alternativas a nuestro sistema de reparto actual; no obstante, el problema de la proporcionalidad no viene originado por la fórmula D'Hont sino por el tamaño de las circunscripciones provinciales tal y como se ha demostrado.

Una vez analizados las cuatro variables del sistema electoral, pasaremos a analizar cuales son las principales ventajas e inconvenientes que generan en el sistema español.

3. VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. FUNCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL.

A la hora de abordar cuales son los inconvenientes y ventajas del sistema electoral, hay que plantearse previamente cuales son sus funciones. Es decir, determinar con claridad cual es la finalidad de un sistema democrático en general, y ver como se articula a través del sistema electoral en particular. Una vez clarifiquemos cuales son las funciones perseguidas, podremos ver en que medida el sistema español les da cumplimiento. En concreto, hay dos funciones principales que a su vez se subdividen en funciones secundarias (Delgado-Iribarren y otros, 2012).

La primera función es la de formar un Parlamento representativo. Esto significa, que, a través de unas elecciones libres y con suficientes garantías, el Parlamento debe reflejar el pluralismo político y social; no olvidándose de las minorías (Delgado-Iribarren y otros, 2012). En cualquier caso, este objetivo no impide el que se deba buscar evitar una excesiva fragmentación política que derive en la ingobernabilidad del país. Por último, un Parlamento nace y se fundamenta sobre la idea de representar la voluntad popular. De hecho, tal y como afirma el artículo 6 de la Constitución española, los partidos políticos deben concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Finalmente, la segunda gran función de los sistemas electorales consiste en permitir la formación de gobiernos estables y que se produzca una sana alternancia de poder.

En definitiva, las funciones descritas introducen de nuevo el debate ya mencionado, la proporcionalidad en contraste con la gobernabilidad y viceversa. Veamos, entonces, si nuestro sistema, ya vigente durante varias décadas, ha sido suficientemente representativo y si ha dotado a España de la suficiente estabilidad política.

En primer lugar, estudiemos las funciones derivadas de un Parlamento representativo; como ya se ha mencionado, hay cuatro funciones. La primera de ellas, la de poder votar con garantías; a estos efectos, las principales Organizaciones Internacionales (entre ellas Naciones Unidas) reconocen que las elecciones españolas se ejecutan siguiendo los cauces legales y constitucionales respetando todas las garantías necesarias. De hecho, y de acuerdo con el Índice de Calidad Democrática elaborado por The Economist (2017), España está por delante de Estados Unidos, Italia o Francia. Por

tanto, España está bien posicionada en lo que a sistema democrático se refiere. Hay que tener en cuenta que existen múltiples indicadores cuyo objeto de medición es la calidad democrática, en este caso, el índice elaborado por The Economist goza de amplio reconocimiento. No obstante, mide diferentes elementos y variables que exceden el sistema electoral. Es decir, es un índice que ayuda al análisis, pero no transmite toda la información que interesa en el estudio.

Otra de las funciones descritas es la de que el Parlamento debe ser reflejo de del pluralismo social y político del país. En España, como ya se ha dicho, no se aplica una barrera electoral a nivel nacional, sino que a nivel de diputación provincial se obliga a tener un porcentaje mínimo en esa región. De esta forma, un partido político que solo se presente a elecciones a nivel regional, con un 10 o 20% de los votos (en función del tamaño de dicha circunscripción) entrará en el Congreso de los Diputados. Esto sucede aunque no obtenga ni un solo voto en el resto de España. En definitiva, en este caso, un partido, que a nivel nacional tiene entre un 0-1% pero en una región es importante, obtendrá representación parlamentaria. Ahora bien, hay una situación en la que si se produce una pequeña quiebra del pluralismo político y de la defensa de las minorías. Cuando un partido político se presenta a nivel nacional y tiene un porcentaje de votos reducido, en muchas ocasiones no obtiene ninguna representación.

Tabla 7: caso PACMA I

PARTIDO	%Votos	Operación	Diputados asignados
PACMA	1,19%	350*0,0119	4,2

Fuente: El País y análisis propio.

El partido PACMA fue votado, en las anteriores elecciones, por un 1,2% de la población. Ese porcentaje de votos no obtuvo representación en el Congreso de los Diputados a pesar de que le correspondería tener, aproximadamente, 4 Diputados si multiplicamos el porcentaje de votos obtenidos por el número de escaños que hay en la Cámara Baja. En este caso, si que se produce cierta indefensión de esa minoría.

No obstante, una democracia también puede defender y promover dichas minorías a través de otros mecanismos constitucionales, especialmente en el ámbito de la jurisdicción constitucional con el Tribunal Constitucional (Requejo, 1999)

La siguiente función, consiste en la representación de la voluntad popular. Teóricamente los partidos políticos se presentan a las elecciones con programas electorales. Unos programas que describen las medidas que quieren ejecutar en caso de llegar al Gobierno, así como las diferentes propuestas normativas que quieren aprobar en el Congreso de los Diputados. La legislación española señala que el Poder Legislativo representa al pueblo, pero en ningún caso se dice expresamente que la Ley sea el producto de la voluntad y sentir general (Sagües, 2007). En tanto que las formaciones sean respetuosas con sus diferentes programas electorales, que han sido votados por el pueblo, se estará representando la voluntad general. Un Parlamento que no vaya acorde a lo que el pueblo quiera, puede provocar un sentimiento adverso hacia las instituciones como ya ha pasado en otras ocasiones y provocando la insurrección de los populismos.

Cabe mencionar un instrumento, poco usado en España, que puede llegar a ser útil, en ocasiones, para establecer lo que es y lo que no es voluntad del pueblo. Este instrumento es el referendo. Suiza realiza muchos referendos para que las principales reformas y medidas sean ratificadas por el pueblo (El País, 2018).

Finalmente, en el marco de la representación parlamentaria, la última función descrita es la de evitar una excesiva fragmentación política. Una excesiva fragmentación parlamentaria puede conducir a gobiernos débiles y situaciones de desestabilidad. Esta función secundaria está íntimamente ligada con la segunda gran función mencionada anteriormente, la gobernabilidad y la alternancia en el poder. Pues bien, con relación a la gobernabilidad debemos analizar como han evolucionado los distintos Gobiernos españoles una vez concluyó la Transición. Con exclusión de Adolfo Suárez y Calvo-Sotelo, a partir del 2 de diciembre de 1982 hemos tenido un total de cinco presidentes del Gobierno (Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez, Mariano Rajoy y, el actual presidente, Pedro Sánchez); esto significa que, en un total de 36 años camino de 37, hemos cambiado de presidente cada 7,2 años de media. Lógicamente, la estabilidad y gobernabilidad no solo se debe medir en términos de la duración media de cada presidente, sino también en función de las posibilidades reales de llevar a cabo leyes apoyadas por mayorías suficientes en el Parlamento. Con excepción de Pedro Sánchez y José Luis Rodríguez Zapatero, todos los presidentes llegaron a gozar en algún momento de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y pudieron llevar a cabo todas aquellas reformas que consideraban relevantes para el país. Adicionalmente, durante

todas estas legislaturas se ha venido produciendo una alternancia sana en el partido político gobernante dando cumplimiento de esta forma a la función descrita previamente como gobernabilidad y alternancia de poder.

En lo referente a las ventajas y críticas, ya se han ido mencionando muchas de ellas según se analizaban las funciones. Las principales ventajas de nuestro sistema han sido la estabilidad y gobernabilidad, así como un Cámara con alto grado de representatividad de todos los colectivos. En cuanto a los principales inconvenientes del sistema electoral, uno de ellos ya ha sido mencionado, la posible quiebra del principio de igualdad debido al distinto valor otorgado a un voto en un lugar de España en contraste en otro lugar. La igualdad de voto, artículo 61 de la Constitución, tiene como objeto establecer un mismo valor de cada voto. En el propio informe del Consejo de Estado (2009), se buscan soluciones a la infrarrepresentación de las provincias más pobladas. Es decir, el Consejo de Estado reconoce un problema de representación. Ahora bien, hay dos conceptos de igualdad, introducidos en el informe para la democracia por el Derecho de la Comisión de Venecia (2006) la cual es un órgano consultivo de la Comisión europea. De un lado, igualdad de derechos en el voto y de otro lado, la igualdad del poder de voto. En el caso de España, cumplimos el primero, pero no el segundo. Según se argumenta por parte de la Comisión anteriormente mencionada, la diferencia justificada en el valor del voto no puede ser superior a un 10 o un 15%. En el caso español, esa diferencia es muy superior, haciendo uso del ejemplo de Madrid y Soria, observamos que cada 96.202 votos en Madrid deciden un Diputado frente a los 24.997 sorianos necesarios. Esta diferencia, siguiendo los criterios de la Comisión como del Consejo de Estado rompe la igualdad en el poder de voto; y, por tanto, se propondrá una posible reforma en el siguiente apartado.

La siguiente gran crítica procede de la indefensión que se produce a partidos minoritarios en el ámbito nacional, y la sobrevaloración que reciben los regionalistas que, en ocasiones, tan solo reciben el 1% de los votos a nivel nacional. Ya se ha mencionado el caso de PACMA, pero aún no se ha descrito como los partidos regionalistas se benefician del actual sistema electoral.

Tabla 8: caso PACMA II

Partido Político	TOTAL VOTOS	Diputados
ERC	632.234	9
CDC	483.488	8
PNV	287.014	5
PACMA	286.702	0
BILDU	184.713	2
Coalición Canaria	78.253	1

Fuente: El País y análisis propio.

En esta tabla, observamos como PACMA, a pesar de tener tantos votos como PNV no tiene ninguna representación y el PNV obtiene 5 Diputados. Esto permite a los partidos regionalistas tener una fuerza importante en el Parlamento español, lo que, en ocasiones, ha provocado que las regiones representadas por ese tipo de partido se beneficien gracias al apoyo que esos partidos pueden ofrecer a los partidos en el Gobierno. Este punto se desarrollará será objeto de debate en el apartado de propuesta de una posible reforma electoral y también se discutirá en el apartado de como tal propuesta puede dar respuesta a los retos políticos actuales.

Habiendo estudiado tanto las funciones del sistema electoral, así como sus principales críticas, se van a analizar otros sistemas electorales con la intención de extraer elementos que puedan ser desarrollados en España para mejorar nuestro actual sistema.

4. ELEMENTOS PARA LA PROPUESTA

4.1.Otros sistemas electorales.

A la hora de analizar los diferentes sistemas electorales, seguiremos una estructura de trabajo. Estudiaremos los principales elementos del sistema electoral (centrándonos en la circunscripción electoral y la fórmula seguida para el reparto de los escaños, ambos elementos nos ayudarán a determinar si estamos ante un sistema tendente a la proporcionalidad o hacia la mayoría relativa). Inmediatamente después de esto, se comentará el posible interés que tenga ante una reforma electoral en España.

4.1.1. Alemania

En primer lugar, analizamos el sistema electoral alemán. El poder legislativo alemán está compuesto por dos cámaras: Bundestag y Bundesrat. Nuestro análisis se centra en el primero dado que la segunda cámara no es escogida de manera directa por el ciudadano sino a través de los Landers, que son los gobiernos regionales de Alemania.

En cuanto al sistema electoral empleado para la elección de los miembros del Bundestag, se le denomina sistema de representación proporcional personalizado (Sartori, 1994, en Corona y otros, 2012). Esto se debe a que en el sistema alemán se conceden dos votos a cada elector. En el primer voto, se vota al candidato deseado de manera directa por el elector, y, a través del principio de mayoría relativa, el candidato con más votos del distrito es quien lo representará. Con esta votación se cubren 311 escaños del Parlamento alemán y, como vemos, por cada distrito tan solo hay un ganador. Es decir, para el reparto de los primeros 311 escaños prima el principio de mayoría. Tras ello, se vota el resto de los parlamentarios (la otra mitad). En este caso, el elector tendrá que votar una lista local y cerrada cuyos escaños serán repartidos siguiendo la fórmula Sainte-Laguë. La fórmula de reparto respeta la proporcionalidad y es similar a la de D'Hont salvo porque potencia a los partidos minoritarios en el caso o supuesto de circunscripciones pequeñas. No obstante, se exige un 5% de votos de la circunscripción para poder llegar a entrar en el Parlamento.

En definitiva, el sistema alemán combina elementos de mayoría relativa y elementos de proporcionalidad cuyo resultado final es que prima la proporcionalidad sobre la mayoría relativa. El sistema alemán ha dotado al país de mucha estabilidad y fácil gobernabilidad estando además entre uno de los países con el índice de calidad democrática más alto del mundo

El sistema alemán contiene dos elementos que puedes ser interesantes desarrollar en el sistema español, la fórmula electoral empleada en Alemania puede permitir a los partidos pequeños, en las circunscripciones pequeñas, obtener representación parlamentaria. Más adelante realizaremos la simulación de como serían los resultados electorales españoles siguiendo esta fórmula. El otro elemento de interés es el hecho de que la mitad de los escaños se reparten a través del principio de mayoría.

4.1.2. Reino Unido

Otro sistema electoral interesante es el británico. Como dice el propio Parlamento británico, este se constituye a través de los ganadores de cada circunscripción electoral. Es decir, el sistema británico es un sistema de mayoría relativa fundamentado sobre distritos uninominales. De esta forma, con independencia del número de votos obtenidos por el segundo candidato (se vota al candidato), este no entrará en la Cámara. En total, hay 650 miembros del Parlamento. Este sistema puede derivar en situaciones en las que, con un porcentaje no muy elevado de votos, haya un partido político cercano a la mayoría absoluta. En definitiva, es un sistema claramente mayoritario dejando la proporcionalidad de lado. Baste un ejemplo, extraído de Camanera y Nakamura (2012). En el año 2010 el Partido Conservador obtuvo un 39,9% de los votos llevándose un 47% de los escaños o el Partido Laborista con un 25,2% de los votos y un 39,7% de representación. Sin embargo, el Partido Liberal, con un 24% tan solo obtuvo un 8,7% de los votos. Haciendo una analogía con España, si dividiésemos las diputaciones provinciales en distritos y cada distrito tuviera un escaño asignado, históricamente la mayoría de los escaños hubieran ido para el Partido Popular y para el Partido Socialista Obrero Español; el tercer partido hubiera tenido muchas dificultades para poder tener un número de Diputados acorde al porcentaje de electores que se decantaron por él.

El sistema electoral británico, aunque contribuye generalmente a la estabilidad, puede caer en situaciones de dudosa justicia a nivel electoral como se ha visto con el caso del Partido Liberal. No obstante, en España podría llegar a introducirse el que una parte de los representantes parlamentarios sean elegidos a través de un sistema como el británico y otra parte de manera más proporcional. Esta posibilidad será discutida en el apartado de propuesta de reforma.

4.1.3. Francia

El caso francés es singular. Su proceso electoral está conformado por dos elecciones, las presidenciales y las legislativas. A diferencia de España, donde el poder legislativo se pone de acuerdo para formar gobierno, en Francia hay dos elecciones independientes, una para formar la Cámara legislativa y otra para el poder ejecutivo. En el primer caso, las elecciones presidenciales son a dos vueltas; esto quiere decir, que, en una primera votación, los franceses escogen de entre todos los candidatos posibles. Sin

embargo, a segunda vuelta solo avanzan aquellos candidatos más votados, en concreto, los dos más votados. El electorado tendrá que escoger entre uno de ellos.

En segundo lugar, las elecciones legislativas. Francia está dividida en departamentos que a su vez se conforman por circunscripciones electorales constituidas por 125.000 habitantes. Por cada circunscripción hay un representante. En línea con las elecciones presidenciales, las legislativas también son a dos vueltas. Sin embargo, en vez de realizarse a escala nacional son a escala de circunscripción electoral. De esta forma, en la primera vuelta los electores votan entre todos los partidos que se han presentado en su circunscripción; y en segunda vuelta, escogen entre los dos partidos más votados en su circunscripción. Para ser elegido, el elegido debe conseguir mayoría absoluta en la primera vuelta o alcanzar mayoría relativa en la segunda (Martínez Sospedra y Marco Marco, 2007).

Los sistemas electorales a doble vuelta se caracterizan por generar mayorías artificiales (Martínez Martínez, 2006). El partido ganador suele estar sobrerrepresentado de forma excesiva. Esto puede llegar a ser incompatible con la formación y representación de la voluntad general dentro del Parlamento. A modo de ejemplo, el partido ganador de las últimas elecciones francesas obtuvo en primera vuelta un total de un 32% de los votos aproximadamente. En la segunda vuelta superó ligeramente la mitad de la representación parlamentaria, es decir, obtuvo mayoría absoluta. La desproporción existente entre el porcentaje de votos recibidos en primera vuelta y el resultado a nivel de representación parlamentaria es superior al 50%.

Además, el hecho de que a la segunda ronda solo lleguen dos partidos políticos (normalmente los mayoritarios) hace muy difícil el que partidos minoritarios obtengan escaño. Una opción que introduce Martínez Martínez (2006) y que sería potencialmente aplicable en Francia consiste en continuar escogiendo al presidente a través del actual sistema, pero cambiar el sistema electoral del Parlamento. Su objetivo es mantener un gobierno fuerte y con respaldo, pero un Parlamento más proporcional que respete, en mayor medida, la voluntad general del pueblo. Es decir, mantener las elecciones presidenciales tal y como son, pero introducir una reforma que dote a las legislativas de un mayor grado de proporcionalidad.

En definitiva, el sistema francés tiene una ventaja clara, y es la formación de un gobierno sólido y un Parlamento que no tiene un elevado grado de fragmentación, lo que permite poder legislar sin necesidad de acordar con muchas fuerzas políticas al mismo tiempo a costa de infrarrepresentar a las fuerzas políticas minoritarias. En línea con esto, cabe mencionar la reforma propuesta por el actual presidente francés, Emmanuel Macron.

En primer lugar, propone una reducción de más de 150 Diputados en el Parlamento (pasar de 577 a 404). Adicionalmente, pretende que un 15% de los Diputados sean elegidos a través de un sistema proporcional y no de mayoría a doble vuelta. Según se describe en diferentes medios de comunicación, existe debate acerca del porcentaje que debería ser elegido a través del sistema proporcional. En cualquier caso, esto permitiría reducir la infrarrepresentación mencionada anteriormente, seguiría habiéndola, pero no sería tan acuciante pues se debilitaría la construcción de mayorías artificiales.

4.1.4. Grecia

El siguiente sistema electoral analizado es el griego. El sistema griego es un sistema proporcional reforzado (Norwegian Centre for Research Data, 2018). Esto pretende evitar la inestabilidad y favorecer la gobernabilidad del país respetando la representación de las minorías. Como se recoge en la página web del Parlamento heleno, este está formado por un total de 300 Diputados. En total, hay 50 Diputados que se reservan al partido ganador de las elecciones. Adicionalmente, todos aquellos partidos que obtengan menos de un 3% de los votos se quedan automáticamente fuera del Parlamento.

En definitiva, lo que hace al sistema griego tan interesante es el extra de 50 Diputados que se le asigna al ganador. Esta es precisamente la razón por la que se le considera un sistema proporcional reforzado. En el apartado de propuesta de reforma de la Ley electoral española estudiaremos la viabilidad de ejecutar un sistema de similares características al griego dado que permite que haya proporcionalidad y facilita la gobernabilidad. También será discutido la posibilidad de establecer una barrera electoral del 3% a nivel nacional en vez de que sea a nivel de circunscripción electoral.

4.1.5. Canadá

Uno de los países con mayor Índice de Calidad Democrática del mundo es Canadá. El sistema legislativo canadiense está compuesto por tres Instituciones, la Corona, el Senado y, finalmente, la Cámara de los Comunes (Kingsley, 2011). Es esta última la que centra nuestro estudio. Esta Cámara está formada por un número variable de Diputados que oscilan todas las legislaturas según la población y según lo que estime el jefe oficial del sistema electoral. En las últimas elecciones se fijó en un total de 338 Diputados. Cada Diputado es elegido en un distrito electoral a través de un sistema de mayoría simple. Es decir, aquel candidato que obtenga más votos, con independencia de si alcanza mayoría absoluta o no, será el elegido para representar al pueblo en la Cámara de los Comunes.

El sistema canadiense es similar al británico. Por tanto, se producen una serie de similitudes a nivel de ventajas y desventajas. Se beneficia a la estabilidad, pero pueden producirse ciertas injusticias a nivel electoral. Veamos un ejemplo con los resultados de las anteriores elecciones legislativas canadienses.

El Partido Liberal obtuvo un 39,46% de los votos y 184 escaños. El segundo partido, el Partido Conservador alcanzó un 31,89% de los votos y 99 escaños. Tras este partido se encuentra el Nuevo Partido Democrático con un 19,71% de los sufragios y ostentando de 44 asientos en el Parlamento, el Bloque Québécois tiene 10 escaños gracias al 4,66% de la población que optó por este partido. Finalmente, el Partido Verde, con un 3,45% de los votos y una representación de 1 Diputado. Esto significa que por cada 1% de votos recibidos por la fuerza ganadora, esta obtuvo 4,66 escaños, frente al último partido que necesitó un 3,45% para obtener 1 Diputado; o lo que es lo mismo cada 1% de votos obtuvo 0,29 escaños. La diferencia habla por sí sola y, en cierta medida, es injusto el nivel de infrarrepresentación alcanzado en el caso de ciertos partidos. Comparando el sistema actual español con el canadiense, el británico e incluso con el griego, nos damos cuenta de que nuestro sistema representa de forma mucho más fiel a todos los partidos. Sin duda, tiene margen de mejora en ciertos aspectos, pero la infrarrepresentación o sobrerrepresentación de determinados partidos no es tan acuciante como en otros países.

4.1.6. Noruega

Noruega es el país con mayor calidad democrática del mundo según The Economist. De acuerdo con la web del Gobierno Noruego, el país se divide en 19 circunscripciones. El Parlamento se compone de 169 Diputados que se asignan a cada circunscripción siguiendo dos criterios, en primer lugar, el criterio de población y en segundo, el de territorio. Cada ciudadano cuenta 1 punto y cada kilómetro cuadrado de territorio 1,8 puntos.

La transformación de los votos en escaños se realiza a través de la fórmula Sainte-Laguë y bajo la premisa de realizarlo de inspirarse en un el principio de proporcionalidad. Esta fórmula, como ya se ha explicado, implica que los votos se dividan por 1,4, 3, 5, 7, ... y se repartan los escaños en función de los mayores cocientes. Hay una excepción, y es que, el último asiento asignado a cada circunscripción se reserva para el Comité Electoral Nacional. Este Comité distribuirá esos 19 escaños de forma que se garantice la proporcionalidad. Para que un partido político pueda optar a uno de esos escaños tendrá que obtener al menos un 4% de los votos. También hay que destacar que se reparten de forma que a nivel de nación se alcance proporcionalidad, pero se asignan a nivel de circunscripción. Este elemento sirve como corrección ante posibles infrarrepresentaciones o sobrerrepresentaciones.

En las anteriores elecciones, el partido ganador fue el laborista con un total de 49 asientos y un 27,4% de los votos. Le siguen los conservadores con 45 escaños y un 25% de los sufragios. Tras ello, los progresistas con 27 escaños y un 15,2% de votos; el partido de centro con 19 escaños y el 10,3% de votos. Por último, están el socialista (11 escaños con 6% de votos), el liberal (8 escaños con 4,4% de votos), el democristiano (8 escaños con 4,2% de votos), el verde (1 escaño con 3,2% de votos) y el rojo (1 Diputado con 1,3% de votos).

En el caso del partido laborista, este obtiene una ratio de 1,78 diputado por cada 1% de votos, similar al del partido de centro (1,84) o al liberal (1,81) o al democristiano (1,90) o el socialista (1,83). Sin embargo, tanto el partido rojo (0,77) como, especialmente, el verde (0,312) están infrarrepresentados. Esto se debe, precisamente, a que ni el partido verde ni el partido rojo han obtenido el mínimo del 4% para poder entrar

en el reparto de los 19 escaños que emplea el Comité Electoral Nacional para garantizar la proporcionalidad.

Como ya se ha mencionado, el sistema noruego asigna los escaños en función del número de habitantes y en función de los kilómetros cuadrados. Este hecho puede ser interesante traerlo a España, así como la reserva de 19 Diputados que se reparten de manera que los resultados sean proporcionales.

4.2.Elementos a tener en cuenta para la propuesta

4.2.1. Extraídos de los seis sistemas electorales analizados.

El anterior apartado, se ha empezado analizando el sistema electoral alemán. En Alemania, como define Sartori, hay un sistema de representación proporcional personalizada. Este sistema reparte la mitad de los escaños a través de un sistema de mayoría relativa, tal y como hace Reino Unido y Canadá (en el caso de británico y canadiense, el 100% de los escaños se reparte de esta forma), y la otra forma siguiendo un sistema proporcional. Habrá que estudiar si un sistema como el alemán o el británico puede cuadrar en España. Además, Alemania comparte con Noruega la fórmula de repartir los escaños, la fórmula Sainte-Laguë. Una fórmula que puede permitir evitar la infravaloración de las minorías y que puede funcionar igual o mejor que la fórmula D'Hont.

De Francia se ha estudiado el sistema de doble vuelta, un sistema que permite garantizar mayor gobernabilidad y un Parlamento con menor fragmentación política. En cuanto al sistema griego, el elemento más interesante es el extra de 50 escaños que se concede a la fuerza política ganadora de las elecciones, así como la barrera electoral del 3% a nivel nacional. Por último, Noruega contiene un elemento de elevado interés. El que reserven 1 Diputado por circunscripción para que se reparta, posteriormente, bajo criterios de proporcionalidad podría contribuir a que solucionar ciertos problemas de infrarrepresentación que acontecen en España. Además, Noruega asigna los Diputados a las circunscripciones bajo los mismos criterios que España, el criterio de habitantes y el criterio territorial. La diferencia radica en este último, mientras que España da 2 escaños

como representación mínima a cada Diputación, Noruega los asigna en función del tamaño de cada circunscripción (en función de los kilómetros cuadrados).

4.2.2. Otros elementos interesantes para la propuesta de reforma

A lo largo del Trabajo han aparecido o se han mencionado diversos elementos que podrían ser interesantes a la hora de realizar una propuesta de reforma electoral. Como sabemos, podemos apreciar cuatro grandes elementos según Nohlen en un sistema electoral. Los dos que han centrado nuestro análisis son la configuración de la circunscripción provincial y el reparto de escaños a través de la fórmula D'Hont.

Respecto a la circunscripción provincial, podemos considerar, además de lo ya mencionado en el anterior apartado, incrementar el número de Diputados en el Congreso de los Diputados en aras de dotar de una mayor relevancia al factor poblacional sobre la representación mínima. A estos efectos, también puede ser estudiada la supresión de tal representación, aunque la defensa de otros valores constitucionales lo desaconseja. Además, también se planteará la posible modificación, fusión y desaparición de alguna de las circunscripciones electorales.

5. PROPUESTA DE REFORMA DE LEY ELECTORAL

5.1. Objetivos y valores constitucionales

De acuerdo con el artículo 1.1 de la Constitución, se dice que “España propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Adicionalmente, el artículo 68.3 del texto constitucional establece el criterio de representación proporcional como el criterio a seguir en las elecciones. Esto significa que cualquier propuesta de reforma de Ley electoral tendrá que cumplir con estos principios constitucionales.

No obstante, estos principios que inspiran la Ley electoral no son fijos, sino que están sujetos a un margen de discrecionalidad que los flexibiliza (STC 40/1981). En

palabras del Tribunal Constitucional (TC), “la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial porque siempre, mediante su puesta en práctica, queda modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral”. En definitiva, en la Sentencia de 1981, el TC establece un concepto de proporcionalidad amplio que limitará posteriormente en la Sentencia 45/1992. En este caso, estima un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el régimen electoral balear. El sistema electoral de Baleares atribuía un único escaño a la circunscripción de Formentera, esto hizo que el criterio de atribución de representación parlamentaria en esa circunscripción insular pasará de respetar el criterio de proporcionalidad a convertirse en un sistema mayoritario. El TC estableció los límites al criterio de representación proporcional, haciendo ponderar este último criterio por encima del de la igualdad en el poder de voto (concepto desarrollado supra). Como Formentera tiene una ratio de habitantes por cada representante muy superior al de Ibiza o Mallorca, el Parlamento balear decidió otorgar a Formentera un solo representante para así equilibrar la ratio y que los votos de cada ciudadano tuvieran una fuerza similar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional hizo pesar más el criterio de proporcionalidad que el de igualdad en el poder de voto.

En conclusión, la propuesta de reforma debe respetar el criterio de proporcionalidad, el cual es un instrumento que garantiza el pluralismo político. Concretando uno de los retos del sistema español puede ser la nula representación que sufren partidos minoritarios a nivel nacional que obtienen más votos que partidos mayoritarios de una o dos circunscripciones provinciales.

Además, también se intentará dar respuesta a la, ocasional, desigualdad en el poder del voto, que, potencialmente, puede llegar a quebrar uno de los valores superiores propugnados por el artículo 1 de la CE, la igualdad. Trasladando esto a la concreción, la posible respuesta a este reto sería equilibrar el poder y fuerza de cada voto con independencia de la circunscripción y dejando un margen más razonable que el actual. Anteriormente se analizó la situación de Madrid en comparación a la de Soria, cada 96.000 votantes madrileños escogen a un diputado, frente a los 25,000 votantes sorianos que son necesarios por cada representante. Como menciona en el informe de la democracia para el Derecho llevado a cabo por el Comisión de Venecia (2002), el poder del voto de un ciudadano en comparación con otro no debería ser superior a un 10 o un 15%. En el caso de Madrid y Soria la diferencia es un 400%, por tanto, en la propuesta

de reforma se intentará aminorar esta divergencia dentro de los límites, marcados por el Tribunal Constitucional, del criterio de proporcionalidad. En conclusión, cumpliendo con esos valores constitucionales, se buscará proponer una reforma que aúne el pluralismo político y la facilidad para poder gobernar de manera estable.

5.2.Propuestas de reforma

5.2.1. Posibles modificaciones sobre las circunscripciones

El artículo 68 de la Constitución española establece una representación mínima de dos Diputados por circunscripción electoral y un total de Diputados que puede oscilar entre 300 y 400. La Ley electoral ha determinado que sean 350 Diputados, repartiéndose 102 por el criterio de representación mínima y los 248 restantes por el criterio poblacional. Como ya se ha mencionado previamente, debido a la representación mínima es por lo que el poder del voto varía de unas circunscripciones a otras.

Para solventar esto, podemos incrementar la importancia del criterio poblacional o reducir la del de representación mínima. Sin embargo, esto último puede provocar que en determinadas circunscripciones (como la de Soria), se pase de un sistema de representación proporcional a uno de mayoría, lo cual, ha sido declarado inconstitucional por el TC. Por tanto, a priori reducir la representación mínima es desaconsejado dada la inconstitucionalidad de la medida.

Por otra parte, podemos incidir sobre el criterio poblacional, dotándolo de una mayor relevancia. A pesar de lo impopular de la medida (Delgado-Iribarren y otros, 2012), incrementar el número de Diputados puede redundar en una mayor igualdad de voto sin resquebrajar el criterio de proporcionalidad en las circunscripciones pequeñas. Para entender de manera adecuada lo que se pretende, veamos un ejemplo numérico llevado al extremo del mismo caso que el ya estudiado (Madrid y Soria). Supongamos que aumentamos el tamaño de la Cámara Baja de 350 Diputados a 600, lo cual requeriría de reforma constitucional.

Tabla 9: simulación con 600 Diputados

	Población	Diputados a repartir	Ratio		
España	46.733.038	498	93.841		
Circunscripción	Población	Representación mínima	Asignación	Total	Ratio
Madrid	6.578.079	2	70	72	91.362
Soria	77.105	2	1	3	25.702
Asturias	1.028.244	2	11	13	79.357

Fuente: El País, el Instituto Nacional de Estadística y análisis propio.

Como se aprecia en el cuadro, la desigualdad se ha reducido, pero de manera muy ligera. Un elemento que puede mejorar e incrementar la igualdad del poder de voto, es introducir una barrera mínima de población (100,000 o en 150,000 habitantes), para entrar en la distribución del criterio de población. Haciendo esto, como se puede ver en siguiente cuadro, se consiguen resultados más acordes a los buscados. La diferencia cae de un 400% a un 240%.

Tabla 10: simulación con 600 Diputados y introducción de barrera poblacional

Circunscripción	Representación mínima	Asignación	Total	Ratio
Madrid	2	70	72	91.362
Soria	2	0	2	38.553
Asturias	2	11	13	79.096

Fuente: El País, el Instituto Nacional de Estadística y análisis propio.

En definitiva, se puede concluir que este sistema mejora la igualdad en el poder del voto. En el caso de Asturias, su ratio ha pasado de 130.326 (en las elecciones de 2016) a 79.096 y en el de Madrid, de 179.638 a 91.362. La diferencia entre la ratio de Madrid y la de Asturias actualmente es de un 38%, y en el supuesto ficticio se sitúa en el 15,5%, prácticamente dentro del margen del 10-15% recomendado por la Comisión de Venecia. Sin embargo, el problema parece radicar en aquellas circunscripciones electorales de reducida dimensión como Soria o Teruel, donde el factor de representación mínima sigue teniendo un peso muy elevado. Es decir, aumentar los Diputados es útil, pero no es la principal solución, aunque también puede llegar a ejecutarse de manera complementaria a la reforma.

Ante esto, quizás habría que plantearse poder vincular las circunscripciones electorales pequeñas entre ellas o con alguna mediana. Si aquellas circunscripciones provinciales que tienen 4 o menos diputados asignados se unieran a la de la circunscripción electoral más pequeña que le rodea y que forma parte de la misma Comunidad Autónoma se generarían beneficios a nivel de igualdad en el poder del voto y en la representación de esas minorías. En concreto, el límite donde se produce la infrarrepresentación o sobrerrepresentación se sitúa en 775.000 habitantes (informe del Consejo de Estado, 2009), pero no tiene ese porque ser el límite dado que una diferencia en el valor del voto del 10% o incluso del 15% no supone un problema. Además, cabe mencionar que los partidos políticos regionalistas están presentes en la totalidad de su Comunidad Autónoma y no solo en una circunscripción, por lo que la unión de circunscripciones no debería generar un impacto negativo en la percepción territorial de los ciudadanos.

Otra posibilidad es promover una reforma constitucional y abogar porque a aquellas circunscripciones de reducido tamaño se les aplique lo mismo que a Melilla y Ceuta. En el caso de las ciudades autónomas, no es que se permita que tengan solamente 1 diputado, sino que es la Constitución la que lo establece expresamente. Es decir, la misma norma que determina que el criterio de representación proporcional, determina también que Ceuta y Melilla se rijan por el principio de mayoría relativa. Esto podría aplicarse a las circunscripciones como Soria en caso de que se reformase la Constitución. Sin embargo, aunque se modificase la Constitución, indirectamente también estaríamos atacando al principio de pluralismo político pues varias circunscripciones correrían el riesgo de regirse por el principio de mayoría. A pesar de que no se planteó ninguna otra alternativa en el momento de redacción de la CE (informe del Consejo de Estado, 2009), parece una buena salida dado que respetaría el pluralismo político, aunque dificultaría ligeramente la formación de gobiernos estables.

Además, una de las posibilidades ya estudiadas en uno de los apartados iniciales de este trabajo es el desarrollo de una circunscripción única. Sin embargo, esto debilitaría mucho la formación de gobiernos estables ya que la representación se acercaría a ser estrictamente proporcional de la misma forma que sería una medida no aceptada por los partidos políticos que buscan la separación del resto de España por cauces legales no contemplados por el Tribunal Constitucional.

En conclusión, la reforma más realista parece ser la posible fusión a efectos electorales de determinadas circunscripciones, así como el incremento de representantes para hacer primar más el elemento poblacional sobre el de representación mínima. Con estas medidas conseguiremos un sistema más igualitario en términos de valor del voto y una mayor representación de los partidos políticos minoritarios. En definitiva, se propone la supresión de las circunscripciones electorales pequeñas transformándolas en medianas, así como un mayor peso del criterio poblacional. Aunque normalmente las circunscripciones electorales coinciden con la división política y administrativa de las regiones, hay determinados sistemas electorales en los que esto no es así como Grecia o Eslovaquia (informe del Consejo de Estado, 2009).

Finalmente, también sería interesante plantear, que, de mantener el criterio de territorio, se estudiase suprimir la representación mínima como tal, y calcular la representación del territorio por la extensión que ocupe en vez de por ser una Provincia. Es decir, consiste en plantear la posible introducción de uno de los elementos del sistema noruego. Sin embargo, esto no solucionaría el problema de fondo, quizás modificaría y mejoraría los parámetros conforme se calcula la representación mínima, pero el problema surge y se origina de la representación mínima.

5.2.2. Posibles modificaciones sobre la fórmula electoral

El reparto de escaños entre las formaciones políticas se lleva a cabo siguiendo la fórmula D'Hont, una fórmula que respeta la proporcionalidad. Cabe mencionar la fórmula Sainte-Laguë, un sistema que potencia las minorías más que D'Hont. Ilustrándolo con un ejemplo en la circunscripción de Barcelona y Guipuzkoa se ve mejor:

Tabla 11: D'Hont y Sainte-Lagüe aplicados en Barcelona

BARCELONA	D'Hont	Sainte-Lagüe
ECP	9	9
PSC-PSOE	5	5
ERC-CATSI	5	5
PP	4	4
CDC	4	4
C's	4	3
PACMA	0	1

Fuente: El País y análisis propio.

Tabla 12: D'Hont y Sainte-Lagüe aplicados en Guipuzkoa

GUIPUZKOA	D'Hont	Sainte-Lagüe
PODEMOS/AHAL DUGU-IU-EQUO	2	2
PNV	2	1
EH Bildu	1	1
PSE-EE	1	1
PP	0	1

Fuente: El País y análisis propio.

Se observa como a través de la fórmula Sainte-Lagüe, partidos políticos que no gozan de representación con el sistema D'Hont la recibirían con la fórmula Sainte-Lagüe. En este sentido es una fórmula que puede ser empleado con la intención de otorgar representación a partidos políticos que representan minorías y que se presentan en todo el país. No obstante, no hay una única fórmula para conseguir que las minorías no estén infrarrepresentadas.

La posible reforma del tamaño de las circunscripciones (transformar las pequeñas en medianas) generaría un impacto positivo en la proporcionalidad, pero no suficiente como para que un partido como PACMA, con un 1,2% en las elecciones generales y tres veces más votos que Coalición canaria (con 1 Diputado) obtenga representación. Basándose en el Derecho Comparado, muchos países de nuestro entorno tienen barreras electorales del 3% o incluso del 5%. España la tiene situada en el 3% de los votos de cada

circunscripción electoral, por lo que no se tiene en cuenta el cómputo a nivel nacional. Un partido con un 0,34% a nivel nacional no entraría en la mayoría de las cámaras legislativas de otros países, sin embargo, en España conseguiría entrar siempre y cuando en una circunscripción provincial haya obtenido 1 Diputado y haya obtenido más de un 3% de los votos. Como contrapunto, esta la situación de partidos con un 1,2% de representación a nivel nacional pero que no alcanza el 3% en ninguna circunscripción o no obtiene escaño. Esta incoherencia tiene difícil solución pues los partidos regionalistas no aceptarían establecer una barrera electoral a nivel nacional con la intención de revertir la actual desigualdad en el valor de voto.

Por otra parte, y como ya se ha explicado más arriba, el sistema de circunscripción única podría dar respuesta a las necesidades de esas minorías. Ahora bien, sería un elemento realmente complicado de modificar pues hay muchos intereses por parte de los partidos regionalistas y sería una propuesta prácticamente inasumible.

Una de las consecuencias del tamaño actual de las circunscripciones consiste en la infrarrepresentación que reciben determinados partidos políticos. Un elemento que puede solventarlo con facilidad es el empleado por Noruega. Una vez reparten los escaños, asignan 19 Diputados entre los partidos que están infrarrepresentados de tal forma que se respete la proporcionalidad. En caso de que la fusión de determinadas circunscripciones electorales se llevará a cabo, este sistema no sería necesario, pues habría mayor proporcionalidad, y una excesiva obsesión con la proporcionalidad conllevará una menor gobernabilidad. De hecho, y en caso de que, con la propuesta de reforma, se alcance un sistema más proporcional, se planteará un elemento que requilibre gobernabilidad y proporcionalidad. Tantos Diputados como pierda la fuerza más votada de media en las últimas cuatro elecciones serán los que se le otorguen simplemente por ganar las elecciones. En definitiva, así construimos un sistema más proporcional que respeta la gobernabilidad pues ayuda a la fuerza más votada a gobernar mientras el resto de las fuerzas reciben exactamente la representación que les corresponde salvo la parte del extra que se lleva la fuerza más votada. Esa representación que pierden, la pierden todas las fuerzas políticas de manera proporcional a su representación; pierde el mismo porcentaje que el octavo.

Otra opción que es empleada por varios países de nuestro entorno es la de usar un sistema de mayoría relativa. En aras de respetar la proporcionalidad, este sistema debería

combinarse con otro sistema en paralelo tal y como hace Alemania. Es decir, que cada ciudadano emita dos votos, uno seguirá un sistema de mayoría relativa y el otro de proporcionalidad (siguiendo la fórmula Sainte-Laguë). Este sistema sería prácticamente imposible de desarrollar en España salvo que incrementemos de una forma muy sustancial el número de representantes de la Cámara Baja, de hecho, Alemania tiene más de 600 Diputados. Sería prácticamente imposible porque habría que conceder un voto más a todas las Diputaciones Provinciales, y esto conllevaría potenciar aún más las diferencias en el valor de voto entre circunscripciones electorales pequeñas y grandes.

Por último, el sistema francés es descartado por generar mayorías artificiales que no representan como tal la voluntad del pueblo (Martínez Sospedra y Marco Marco, 2007), si no la opción que menos disgusta al pueblo.

5.2.3. Propuesta final

De todo lo visto con anterioridad, nos hemos quedado con distintos elementos que podrían formar parte de la propuesta. En primer lugar, la modificación del tamaño de la circunscripción electoral a través de la fusión de alguna de ellas o la modificación de la Constitución con la idea de reducir de 2 a 1 Diputado la representación mínima (actualmente el Tribunal Constitucional lo vería inconstitucional). También la opción de introducir un plus de Diputados a la fuerza ganadora en función de la cantidad de Diputados. No debe perderse de vista los dos objetivos que la propuesta de reforma quiere solventar, la desigualdad en el poder del voto y la reducida proporcionalidad en las circunscripciones pequeñas. La propuesta debe atajar los dos problemas, por ejemplo, si solo bastase una reforma con la que obtener un sistema más proporcional, valdría implementar el sistema noruego como propone Ripollés (2012). Pero esto solo ataja uno de los dos problemas, no soluciona la diferencia en el valor del voto.

5.2.3.1. Representación mínima de 1 Diputado

Para entender bien las consecuencias de esta propuesta, se lleva a cabo una simulación de como sería la representación de cada circunscripción electoral habiendo tan solo 1 Diputado como representación mínima. Se ha de destacar una ventaja de esta propuesta y es que no es necesaria una reforma constitucional para llevarla a cabo.

Tabla 13: simulación con representación mínima reducida a 1 Diputado

	2016	Representación mínima	Criterio población	TOTAL	TOTAL antes	Variaciones
Total Nacional	46.557.008		156.232			
Albacete	392.118	1	3	4	4	0
Alicante/Alacant	1.836.459	1	12	13	12	1
Almería	704.297	1	5	6	6	0
Araba/Álava	324.126	1	2	3	4	-1
Asturias	1.042.608	1	7	8	8	0
Ávila	162.514	1	1	2	3	-1
Badajoz	684.113	1	4	5	6	-1
Balears, Illes	1.107.220	1	7	8	8	0
Barcelona	5.542.680	1	36	37	31	6
Bizkaia	1.147.576	1	7	8	8	0
Burgos	360.995	1	2	3	4	-1
Cáceres	403.665	1	3	4	4	0
Cádiz	1.239.889	1	8	9	9	0
Cantabria	582.206	1	4	5	5	0
Castellón	579.245	1	4	5	5	0
Ciudad Real	506.888	1	3	4	5	-1
Córdoba	791.610	1	5	6	6	0
Coruña, A	1.122.799	1	7	8	8	0
Cuenca	201.071	1	1	2	3	-1
Gipuzkoa	717.832	1	5	6	6	0
Girona	753.576	1	5	6	6	0
Granada	915.392	1	6	7	7	0
Guadalajara	252.882	1	2	3	3	0
Huelva	519.596	1	3	4	5	-1
Huesca	221.079	1	1	2	3	-1
Jaén	648.250	1	4	5	5	0
León	473.604	1	3	4	4	0
Lleida	434.041	1	3	4	4	0

Lugo	336.527	1	2	3	4	-1
Madrid	6.466.996	1	41	42	36	6
Málaga	1.629.298	1	11	12	11	1
Murcia	1.464.847	1	9	10	10	0
Navarra	640.647	1	4	5	5	0
Ourense	314.853	1	2	3	4	-1
Palencia	164.644	1	1	2	3	-1
Palmas, Las	1.097.800	1	7	8	8	0
Pontevedra	944.346	1	6	7	7	0
Rioja, La	315.794	1	2	3	4	-1
Salamanca	335.985	1	2	3	4	-1
Santa Cruz de Tenerife	1.004.124	1	6	7	7	0
Segovia	155.652	1	1	2	3	-1
Sevilla	1.939.775	1	12	13	12	1
Soria	90.040	1	1	2	2	0
Tarragona	792.299	1	5	6	6	0
Teruel	136.977	1	1	2	3	-1
Toledo	688.672	1	4	5	6	-1
Valencia	2.544.264	1	16	17	16	1
Valladolid	523.679	1	3	4	5	-1
Zamora	180.406	1	1	2	3	-1
Zaragoza	950.507	1	6	7	7	0
Ceuta	84.519	1	1	2	1	1
Melilla	86.026	1	1	2	1	1

Fuente: el Instituto Nacional de Estadística y análisis propio.

Como se puede apreciar en la tabla, las circunscripciones electorales más beneficiadas de una reducción en la representación mínima son las más grandes, así como Ceuta y Melilla. La situación de las ciudades autónomas se debe a que ellas en la actualidad ya tienen un escaño como representación mínima y que al dividir la población entre 248, el coeficiente de población es demasiado alto como para que Ceuta y Melilla puedan alcanzar la cota mínima. En la simulación, para calcular el coeficiente de

población se divide entre 298, lo que hace que el cociente sea inferior y hace que, el número de habitantes, tanto Ceuta como Melilla excedan el coeficiente.

En cualquier caso, lo más interesante de esta simulación es ver como las dos circunscripciones de tamaño más grande, Madrid y Barcelona, aumentarían su representación en 6 escaños cada una. Por el contrario, las circunscripciones de tamaño más reducido pierden un escaño.

Esto se traduce en que todas las circunscripciones pequeñas incrementarán la influencia que el principio de mayoría realiza sobre ellas pues al contar con menos escaños, solo los partidos más votados obtendrán escaño. No obstante, y como señala el informe del Consejo de Estado, la proporcionalidad global se mantendría prácticamente constante. En total se ha producido la variación de 18 Diputados, es decir, hay 18 escaños que han pasado de una circunscripción a otra. De una cámara formada por 350 parlamentarios, no parece que 18 vayan a afectar sustancialmente a la posible gobernabilidad del sistema.

Este sistema sería más justo con el valor del voto de cada ciudadano, seguiría respetando la gobernabilidad, y sería en su global más proporcional. Sin embargo, el valor de voto de cada ciudadano sigue estando muy lejos de valer lo mismo o en un rango del 10 o el 15% de diferencia. Cada 54,847 habitantes ceutíes escogen 1 Diputado, o cada 57,120 sorianos; frente a los 152,546 madrileños necesarios. La diferencia ha caído sustancialmente, pero sigue estando presente.

En conclusión, a pesar de que este sistema introduce mejoras al sistema actual, no consigue solventar uno de los principales objetivos a resolver, el valor del voto de cada ciudadano y la infrarrepresentación de determinados partidos políticos en las circunscripciones pequeñas.

5.2.3.2. Fusión de determinadas circunscripciones electorales

Como ya se ha mencionado anteriormente, los dos principales problemas identificados pueden ser solucionados en caso de eliminar por completo aquellas circunscripciones electorales pequeñas. A diferencia de la propuesta del apartado “a”, para fusionar circunscripciones provinciales se requiere reformar la Constitución. En este apartado se realizará una simulación de como quedarían las circunscripciones

provinciales propuestas. Cabe destacar que en esta propuesta no se entra a valorar posibles problemas políticas que devendrían de la anexión de unas circunscripciones provinciales con otras. En ese sentido, esta propuesta es científica e ignora las consecuencias a nivel político.

Las circunscripciones que se proponen anexionar a otras son: Álava, Albacete, Ávila, Burgos, Cáceres, Ceuta, Cuenca, Guadalajara, Huesca, La Rioja, León, Lérica, Lugo, Melilla, Orense, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Zamora. Posibles anexionaciones:

- Lugo y Orense
- León, Zamora y Salamanca
- Palencia, Burgos y Soria
- Ávila, Segovia y Valladolid
- Álava y Guipuzcoa
- Cáceres y Badajoz
- Ceuta y Melilla
- Lérica y Tarragona
- Teruel, Huesca y Zaragoza
- Albacete, Cuenca y Guadalajara
- La Rioja: se mantendría como circunscripción.

El resto de las circunscripciones electorales serían respetadas tal y como están actualmente configuradas.

Tabla 14: simulación fusión de determinadas circunscripciones

	2016	Representación mínima	Criterio población	Total	Población/ escaño
Total Nacional	46.557.008	-	148.744		
Albacete, Cuenca y Guadalajara	846.071	1	6	7	120.867
Alicante	1.836.459	1	12	13	141.266
Almería	704.297	1	5	6	117.383
Álava y Guipuzcoa	1.041.958	1	7	8	130.245
Asturias	1.042.608	1	7	8	130.326
Ávila y Segovia y Valladolid	841.845	1	6	7	120.264
Balears, Illes	1.107.220	1	8	9	123.024
Barcelona	5.542.680	1	37	38	145.860
Bizkaia	1.147.576	1	8	9	127.508
Cáceres y Badajoz	1.087.778	1	7	8	135.972
Cádiz	1.239.889	1	8	9	137.765
Cantabria	582.206	1	4	5	116.441
Castellón	579.245	1	4	5	115.849
Ciudad Real	506.888	1	3	4	126.722
Córdoba	791.610	1	5	6	131.935
Coruña, A	1.122.799	1	8	9	124.755
Girona	753.576	1	5	6	125.596
Granada	915.392	1	6	7	130.770
Huelva	519.596	1	4	5	103.919
Jaén	648.250	1	4	5	129.650
León, Zamora y Salamanca	989.995	1	7	8	123.749
Lleida y Tarragona	1.226.340	1	8	9	136.260
Lugo y Orense	651.380	1	4	5	130.276

Madrid	6.466.996	1	44	45	143.711
Málaga	1.629.298	1	11	12	135.775
Murcia	1.464.847	1	10	11	133.168
Navarra	640.647	1	4	5	128.129
Palencia, Burgos y Soria	615.679	1	4	5	123.136
Palmas, Las	1.097.800	1	7	8	137.225
Pontevedra	944.346	1	6	7	134.907
Rioja, La	315.794	1	2	3	105.265
Santa Cruz de Tenerife	1.004.124	1	7	8	125.516
Sevilla	1.939.775	1	13	14	138.555
Teruel, Huesca y Zaragoza	1.308.563	1	9	10	130.856
Toledo	688.672	1	5	6	114.779
Valencia	2.544.264	1	17	18	141.348
Melilla y Ceuta	170.545	1	1	2	85.273

Fuente: el Instituto Nacional de Estadística y análisis propio.

Como se ve en la tabla, la posible unión de las actuales circunscripciones pequeñas entre ellas, y en algún caso con alguna de tamaño mediano (Zaragoza, Tarragona, Guipúzcoa y Badajoz) permite restar importancia al reparto en función del criterio de territorio y hace que se intensifique el factor de población.

Con este sistema de reparto de escaños entre las circunscripciones nos aseguramos una mayor igualdad en el poder del voto. Salvo la excepción de La Rioja (comunidad autónoma uniprovincial) y las ciudades autónomas, el valor del voto está mucho más ajustado. Quizás aún no es el sistema ideal, pero sin duda, se aproxima mucho más a los objetivos planteados que el modelo del apartado “a”. La circunscripción provincial con una ratio habitante por escaño más desfavorable sería Barcelona, donde cada 145.000 ciudadanos escogen 1 escaño frente a los 115.000 necesarios en Toledo (excluyendo La Rioja y Ceuta y Melilla). La media en el total nacional se sitúa en 127.000 habitantes necesarios para escoger 1 Diputado. Como se ve, el valor del voto se ha ajustado.

Además, el hecho de que la media de Diputados elegidos por cada circunscripción se situó en 9.5, elevando la media en casi 3 escaños respecto al actual sistema, contribuirá a una mayor proporcionalidad, y, por consiguiente, una representación más fiel de los votos de los ciudadanos. Ahora bien, esto conllevaría mayor fragmentación parlamentaria y peores niveles de gobernabilidad. Se propone compensar esto a través del sistema griego, es decir, otorgar un extra de Diputados al ganador de las elecciones.

A pesar de que esta propuesta puede parecer idónea, puede conllevar un encaje político difícil, y ser rechazada por la mayoría de las fuerzas parlamentarias. Por ello, se realiza una tercera propuesta, aunando, por fin, los dos objetivos pretendidos (gobernabilidad y proporcionalidad) con el realismo de poder llegar a ser aceptada por todas las fuerzas del arco parlamentario.

5.2.3.3. Las Comunidades Autónomas como circunscripciones electorales.

En último lugar, la propuesta que parece acomodarse más a la realidad política española a pesar de requerir reforma constitucional, y, que incluso ha llegado a estar recogida en el programa electoral del partido político Ciudadanos, consiste en que las circunscripciones electorales sean las propias Comunidades Autónomas.

Convirtiendo las Comunidades Autónomas en circunscripciones provinciales, garantizamos un mayor tamaño medio de cada circunscripción, siendo posible reducir la representación mínima de 2 a 1 Diputado. La supresión de prácticamente todas las circunscripciones electorales pequeñas y el mantenimiento de 1 escaño como representación mínima contribuye a que el voto de aquellas circunscripciones electorales pequeñas tenga una ligera sobrerrepresentación sin caer en los excesos del actual sistema. Los Diputados que corresponderían a cada Comunidad Autónoma se muestran a continuación:

Tabla 15: simulación con las Comunidades Autónomas como circunscripciones

	2016	Representación mínima	Criterio población	Total	Población/ Diputado
Total Nacional	46.557.000 8		140.140		133.020
Castilla La Mancha	2.041.631	1	15	16	127.602
Comunidad Valenciana	4.959.968	1	35	36	137.777
Andalucía	8.388.107	1	60	61	137.510
País Vasco	2.189.534	1	16	17	128.796
Asturias	1.042.608	1	7	8	130.326
Baleares, Illes	1.107.220	1	8	9	123.024
Extremadura	1.087.778	1	8	9	120.864
Cantabria	582.206	1	4	5	116.441
Madrid	6.466.996	1	46	47	137.596
Región de Murcia	1.464.847	1	10	11	133.168
Navarra	640.647	1	5	6	106.775
Islas Canarias	2.101.924	1	15	16	131.370
Galicia	2.718.525	1	19	20	135.926
La Rioja	315.794	1	2	3	105.265
Cataluña	7.522.596	1	54	55	136.774
Castilla y León	2.447.519	1	18	19	128.817
Aragón	1.308.563	1	9	10	130.856
Ceuta	84.519	1	0	1	84.519
Melilla	86.026	1	0	1	86.026

Fuente: el Instituto Nacional de Estadística y análisis propio.

Como se puede apreciar, la Comunidad Valenciana es la que tiene una ratio más desfavorable, pues hay 137.777 habitantes por Diputado. Sin embargo, esta cifra está muy cerca de la media nacional, situada en 133.020 habitantes por Diputado. En cuanto a la ratio más favorable, está se encuentra en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como en La Rioja (105.265 habitantes por Diputado). Sin embargo, se puede comprobar

como el poder del voto de cada ciudadano está mucho más equilibrado, en línea con uno de los objetivos pretendidos.

En este punto, hay que señalar que por el criterio de población Ceuta y Melilla y gracias al redondeo, podrían gozar de un Diputado adicional cada una. A pesar de ello, se ha decidido excluirlas de tal reparto para no aumentar la diferencia de su poder de voto. En conclusión, ambas ciudades autónomas se quedan con un escaño cada uno.

En segundo lugar, otro de las carencias a solventar con la propuesta consistía en la falta de proporcionalidad en muchas de las circunscripciones, dado su reducido tamaño. La prueba de esto es que el número medio de Diputados asignados por circunscripción electoral ha pasado de 6/7 Diputados a 20 escaños (excluyendo del cálculo de la media a Ceuta y Melilla). Esto va a permitir una mayor representatividad en los resultados electorales de cada circunscripción electoral. Tras la simulación y el reparto de escaños entre las distintas fuerzas políticas en cada circunscripción electoral, los resultados son:

Tabla 16: simulación con la propuesta

Partido político	Total de votos	Diputados 2016	Diputados propuesta	% Votos	% Diputados 2016	% Diputados propuesta
PP	7.941.236	137	124	33,01%	39,14%	35,43%
PSOE	5.443.846	85	84	22,63%	24,29%	24,00%
PODEMOS	5.087.538	71	73	21,15%	20,29%	20,86%
Ciudadanos	3.141.570	32	43	13,06%	9,14%	12,29%
ERC	632.234	9	10	2,63%	2,57%	2,86%
CDC	483.488	8	8	2,01%	2,29%	2,29%
PNV	287.014	5	5	1,19%	1,43%	1,43%
BILDU	184.713	2	2	0,77%	0,57%	0,57%
CC	78.253	1	1	0,33%	0,29%	0,29%

Fuente: el País y análisis propio.

Como se puede observar, la proporcionalidad del sistema ha aumentado, beneficiando y perjudicando, especialmente, a Ciudadanos y PP respectivamente. En cuanto a los partidos regionalistas, como estos no basan su presencia en una Provincia

determinada sino a nivel autonómico; con la propuesta de reforma no van a notar una diferencia significativa en sus resultados.

En conclusión, se ha mejorado el nivel de proporcionalidad y equilibrado el valor de voto de cada ciudadano. Sin embargo, aún falta equilibrar esta propuesta con el otro objetivo básico del sistema electoral, la gobernabilidad. Con la intención de proponer un sistema electoral que contribuya a la formación de gobiernos estables, se propone incrementar en un total de 25 parlamentarios los Diputados obtenidos por el partido más votado. Por tanto, el Congreso de los Diputados incrementaría el número de parlamentarios, alcanzando un total de 375 Diputados. Esto es una prima de un 6,6% de los votos, lo cual no atenta contra la proporcionalidad pues es la prima que se obtenía de la falta de proporcionalidad de las circunscripciones pequeñas.

Tabla 17: representación parlamentaria final con la propuesta definitiva

Partido Político	Diputados con anterior simulación	CON PRIMA	% Votos	% Diputados con prima
PP	124	149	33,01%	39,73%
PSOE	84	84	22,63%	22,40%
PODEMOS	73	73	21,15%	19,47%
C'S	43	43	13,06%	11,47%
ERC	10	10	2,63%	2,67%
CDC	8	8	2,01%	2,13%
PNV	5	5	1,19%	1,33%
BILDU	2	2	0,77%	0,53%
CCANARIA	1	1	0,33%	0,27%
	350	375		100,00%

Fuente: el País y análisis propio.

Este sistema mejora el actual en tanto que el valor del voto de cada ciudadano se equilibra y, por tanto, no se pone en duda el principio de igualdad. Además, se mejoran los niveles de proporcionalidad existente en cada circunscripción. Con el actual sistema, había muchas circunscripciones en las que la proporcionalidad era muy limitada (Soria,

Palencia, Zamora, Teruel, Segovia...). Con esta propuesta, los resultados electorales de cada circunscripción son más representativos.

Ahora bien, el sistema en global premia al ganador. Es decir, hay un “cambio conceptual”. Pasamos de obtener un sistema en el que es fácil formar gobiernos estables gracias a la falta de proporcionalidad de las circunscripciones pequeñas, a un sistema proporcional que permite la formación de gobiernos gracias a una prima de Diputados al ganador de las elecciones. Tal prima no supera el 7% de los Diputados de la cámara, y con ella, el ganador de las elecciones de 2016 obtendría un número de Diputados similar al de las anteriores elecciones en proporción al nuevo tamaño de la Cámara (39,14% en las elecciones de 2016, 39,73% con la nueva propuesta).

En definitiva, esta propuesta permite avanzar en el nivel de representatividad del Parlamento y en el respeto a lo votado por los ciudadanos en cada circunscripción electoral. Por otra parte, gracias a la prima otorgada al ganador, no se impedirá la posible formación de gobiernos.

6. CONCLUSIONES

El sistema electoral debe estar orientado hacia la consecución de una serie de funciones, entre ellas, formar un Parlamento representativo que refleje el pluralismo político y social, así como permitir la formación de gobiernos estables produciéndose alternancia de poder. Por tanto, se deben ponderar los objetivos de gobernabilidad y proporcionalidad.

Desde esa idea, a lo largo del Trabajo se ha abordado la identificación de los elementos y variables del sistema electoral, así como las ventajas e inconvenientes del sistema electoral español y sus funciones. Tras ello, se han analizado los elementos de otros sistemas electorales con la intención de hacer uso de alguno de ellos a la hora de plantear una posible propuesta.

En primer lugar, en función de como se configuren los elementos de un sistema electoral, el sistema de partidos se verá afectado. Esto da una idea de cuán importante es la configuración de dichos elementos. En el sistema español, se han identificado cuatro

elementos: la circunscripción electoral, la candidatura, el procedimiento de votación y la fórmula seguida para convertir los votos a un escaño.

Dentro del análisis de la circunscripción electoral, se ha identificado que la representación mínima de 2 Diputados asignada a cada circunscripción provincial es fuente de desequilibrios en el valor del voto. En cuanto a la candidatura y al procedimiento de votación, España es un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en el que tan solo se puede votar una ocasión.

El último elemento analizado del sistema electoral es la fórmula que se emplea para distribuir o convertir los votos de cada formación política en escaños. En España se sigue la fórmula D'Hont, un sistema que permite un alto grado de proporcionalidad y representatividad. El Congreso de los Diputados no es más representativo, no por la fórmula electoral seguida, sino por el tamaño tan reducido de las circunscripciones. El hecho de existan circunscripciones en las que se reparten 2, 3 o 4 Diputados, contribuye a que aquellas fuerzas políticas con menos del 15 o 20% de votos no obtengan ninguna representación.

En el análisis de los elementos del sistema electoral, ya se apuntan dos de los principales retos del sistema español. De un lado, la desigualdad en el valor del voto, y de otro, la falta de representatividad en los resultados de las circunscripciones de menor tamaño. Además, se identifica que el problema no es la fórmula electoral, sino la configuración de las circunscripciones.

En cuanto a las funciones del sistema, sus ventajas e inconvenientes, se han destacado dos funciones principales, formar un Parlamento representativo, que refleje el pluralismo política y social sin olvidar a las minorías; y la formación de gobiernos estables produciéndose una sana alternancia de poder.

El sistema electoral español ha demostrado funcionar, permitiendo el cumplimiento de las funciones anteriormente mencionadas. Los Presidentes de Gobierno que España ha tenido desde la Transición han gobernado 7,2 años de media, lo cual ha dotado a España de estabilidad y gobernabilidad. Respecto a la proporcionalidad, cualquier partido político que sea relevante en una circunscripción provincial podrá entrar

en el Congreso ya que no hay barrera electoral nacional (la hay en cada circunscripción). Sin embargo, un defecto identificado es la situación de aquellos partidos políticos minoritarios presentados a nivel nacional (caso de PACMA), que obtienen tantos votos como otros partidos que se presentan en una sola circunscripción y a diferencia de estos últimos, no obtiene representación.

Tras realizar un estudio de distintos sistemas electorales, se han identificado una serie de elementos cuyo desarrollo en España puede contribuir a la mejora del sistema electoral. Los sistemas electorales analizados han sido Alemania, Reino Unido, Canadá, Noruega, Francia y Grecia.

De Alemania se ha extraído el concepto de representación proporcional personalizada, un sistema que consiste en repartir la mitad de los escaños a través de un sistema de mayoría relativa y la otra forma siguiendo un sistema proporcional. Además, Alemania aplica la fórmula Sainte-Laguë en la conversión de votos en escaños, una fórmula que busca evitar la infravaloración de las minorías, y que ha sido objeto de estudio en diversas simulaciones a lo largo del Trabajo.

En el caso de Gran Bretaña y Canadá, la totalidad de los escaños son repartidos a través de un sistema de mayoría relativa, lo cual contribuye a la formación de gobiernos estables, pero tiene como defecto una baja representatividad.

En cuanto a Francia, se ha estudiado el sistema de doble vuelta, un sistema que permite garantizar mayor gobernabilidad y un Parlamento con menor fragmentación política gracias a la creación de mayorías artificiales.

Un sistema electoral que ha resultado clave en la configuración de la propuesta final ha sido el sistema griego. Este sistema contempla un elemento que añade un extra de 50 escaños a la fuerza política ganadora de las elecciones. Este elemento permite formar gobiernos más estables, lo cual, combinada con un sistema electoral proporcional, puede resultar en un sistema que cumpla con los dos objetivos pretendidos, la representatividad y la gobernabilidad.

Finalmente, se ha estudiado Noruega. El elemento más interesante del sistema noruego es el hecho de que reservan 1 Diputado por circunscripción para que se reparta, posteriormente, bajo criterios de proporcionalidad podría contribuir a que solucionar

ciertos problemas de infrarrepresentación que acontecen en España. Adicionalmente, Noruega asigna los Diputados conforme a un doble criterio al igual que España, el poblacional y el territorial. No obstante, existe una diferencia mientras que España da 2 escaños como representación mínima a cada Diputación, Noruega los asigna en función del tamaño de cada circunscripción (en función de los kilómetros cuadrados).

Adicionalmente, durante el Trabajo se han mencionado cuatro elementos del sistema electoral. El análisis se ha centrado en torno a la configuración de la circunscripción provincial y el reparto de escaños a través de la fórmula D'Hont.

Respecto a la circunscripción provincial, se pueden introducir diferentes novedades tales como el incremento del número de Diputados en el Congreso de los Diputados con la intención de dar mayor relevancia al factor poblacional sobre la representación mínima. A estos efectos, también puede ser estudiada la supresión de tal representación, aunque la defensa de otros valores constitucionales como el de representatividad lo desaconseja. Además, de cara a la propuesta de reforma también se planteará la posible modificación, fusión y desaparición de alguna de las circunscripciones electorales.

Tras la identificación de los elementos del sistema electoral español y de otros sistemas electorales, así como de las funciones de un sistema electoral; se procede a desarrollar diferentes propuestas que pretenden dar respuesta a los principales defectos o inconvenientes detectados. Se busca igualar el valor del poder del voto y aumentar la representatividad de las circunscripciones pequeñas respetando los dos objetivos de todo sistema electoral, gobernabilidad y proporcionalidad.

Antes de llegar a las tres propuestas de reforma, se estudian diferentes escenarios. En primer lugar, se estudia de incrementar el tamaño del Congreso de los Diputados hasta 600 Diputados. Con esta propuesta se pretende incrementar el peso que tiene el factor poblacional en la configuración del Congreso de los Diputados. Sin embargo, los resultados obtenidos no se acercan al 10-15% defendido por la Comisión de Venecia y se mantiene una brecha excesiva entre el poder de un voto en circunscripciones grandes frente a las pequeñas. Ante esto, se determina introducir una barrera en virtud de la cual aquellas circunscripciones con menos de 100,000 o 150,000 habitantes no puedan recibir Diputados por el criterio de población (solamente recibirían los 2 Diputados de la

representación mínima). Con este nuevo elemento, reducimos la brecha antes mencionada, pero se mantiene en cotas no aceptables. Además, tampoco se soluciona el problema de la baja representatividad en circunscripciones pequeñas.

Por otra parte, a lo largo del Trabajo se menciona la posibilidad de desarrollar un sistema electoral basado en una única circunscripción. Sin embargo, esto sería inviable por dos razones; la primera, en términos políticos dado que en ciertas circunscripciones los partidos regionalistas tienen un arraigo muy elevado. La segunda porque con una circunscripción única, aplicando la fórmula D'Hont, se obtendría un Parlamento prácticamente proporcional, lo que complicaría altamente la formación de gobierno, lo que es incompatible con la intención de esta propuesta.

Se analiza también un posible cambio de fórmula electoral. En la actualidad, España se rige por la fórmula D'Hont; en el Trabajo se estudia como habrían cambiado los resultados en Guipuzkoa y Barcelona con la fórmula Sainte-Laguë. Con esta fórmula, partidos minoritarios en esas circunscripciones obtendrían representación parlamentaria. Es decir, gracias a la fórmula Sainte-Laguë, las minorías consiguen mayor representación. En cualquier caso, no es el único método. Precisamente, la transformación de las circunscripciones pequeñas en medianas contribuiría a un mayor grado de proporcionalidad de la misma forma que el elemento destacado del sistema electoral noruego nos serviría para satisfacer esta pretensión. Aún así, de Noruega hay que mencionar que para que se aplique tal mecanismo se requiere de superar una barrera electoral del 3% a nivel nacional.

Finalmente, se exponen tres propuestas potencialmente aplicables. La primera consiste en rebajar la representación mínima a 1 Diputado, la segunda en fusionar determinadas circunscripciones electorales; y, finalmente, convertir las Comunidades Autónomas en circunscripciones electorales. De las tres propuestas, la mejor satisface los objetivos y pretensiones buscadas es la última de las tres.

La simulación de cuantos Diputados se asignaría a cada circunscripción con una representación mínima de 1 Diputado arroja unos resultados favorables para aquellas circunscripciones de mayor tamaño. Como se había mencionado, el elemento que

distorsiona la igualdad del poder del voto son los dos escaños de representación mínima, en la medida en que reducimos el peso de ese factor, el problema remite. Esto satisface el objetivo de igualar los valores del poder de voto, aunque no totalmente, pues sigue habiendo diferencias sustanciales. Sin embargo, mantiene, e incluso empeora, el objetivo de hacer las circunscripciones pequeñas más proporcionales pues aquellas que ya eran pequeñas, con esta propuesta reducen su representación parlamentaria.

En cuanto a la fusión de determinadas circunscripciones electorales. Cabe mencionar que esta propuesta se hace a nivel científico dado que políticamente su ejecución parece inviable.

Esta propuesta, que requiere de reforma constitucional, fusionaría determinadas circunscripciones provinciales que comparten Comunidad Autónoma y respetaría la representación mínima, aunque reduciéndola a 1 Diputado. Se busca fusionar todas aquellas circunscripciones con 4 o menos escaños asignados; un total de 19 circunscripciones (excluyendo a Ceuta y Melilla) De esta forma, la circunscripción con menor ratio de población por escaño sería la de Ceuta y Melilla con 85.273 habitantes por escaño. Frente a esta circunscripción se encontraría Barcelona con 145.860 habitantes por escaño. Ceuta y Melilla, al ser ciudades autónomas, reciben una sobrerrepresentación importante, la siguiente circunscripción más beneficiada sería la de Huelva, con una ratio de 103.919 habitantes por escaño.

En cuanto al segundo objetivo, con esta propuesta se obtiene mayor proporcionalidad en las circunscripciones pequeñas. Se ha pasado de un total de 19 circunscripciones con 4 o menos escaños (sin contar Ceuta y Melilla) a tan solo dos (La Rioja y Ciudad Real). Aquellas circunscripciones que han crecido gozarán de mayor representatividad. Ahora bien, el sistema en global también crecería en representatividad poniendo en jaque la facilidad de formar gobiernos estables.

Por último, se plantea la propuesta más viable políticamente ya que ha sido incluso planteada por un partido político recientemente. Esta propuesta consiste en que cada Comunidad Autónoma sea una circunscripción provincial.

Bajo este sistema electoral se mejoraría incluso la propuesta precedente en términos de poder de voto pues la más perjudicada sería la Comunidad Valenciana con un escaño por cada 137.777 habitantes. Al otro lado de la moneda vuelven a situarse Ceuta y Melilla. Tras ellas se encuentra La Rioja con 1 escaño por cada 105.265 habitantes. Además, la media de todas las circunscripciones situaría la ratio de 1 escaño en 133.020 habitantes. Esto significa que la propuesta funciona a nivel de igualar el valor de voto.

En segundo lugar, con la reforma propuesta solo quedaría una circunscripción electoral con 4 o menos escaños (excluyendo Ceuta y Melilla), sería La Rioja. En definitiva, el mayor tamaño medio de las circunscripciones se traduciría en mayor representatividad.

El Partido Popular, ganador de las elecciones de 2016, pasaría de tener una representación del 39,14% al 35,43%, más acorde al porcentaje de votos recibidos (33,01%). En la simulación, la proporcionalidad crece, para evitar que esto vaya contra la gobernabilidad, se propone introducir el elemento destacado del sistema griego, un extra de Diputados al partido político ganador. Con un total de 25 Diputados extra, el Partido Popular mantendría el porcentaje de representación de las anteriores elecciones, lo que ayudaría a gobernar sin renunciar a la representatividad.

El sistema en global seguiría ofreciendo unos resultados similares al anterior, sin embargo, el poder del voto de cada ciudadano tendría un valor mucho más equilibrado y los resultados de cada circunscripción serían más representativos. En definitiva, se resuelven los dos defectos detectados y se respetan los objetivos de todo sistema electoral, proporcionalidad y gobernabilidad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1.Legislación

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 1978

LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.

7.2.Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 45/1992 de 2 de abril de 1992.

7.3.Doctrina y otras referencias

BLAIS, A. y MASSICOTTE, L. (1996). Mixed electoral systems: an overview. *Representation*, 33, DOI: 10.1080/00344899608522970

BOSCH, Agustí. “La problemática de la ley electoral vigente: alternativas e influencia en el sistema de partidos”. En: *Parlamento y partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 2009. P. 137-152.

COMISIÓN DE VENECIA (2002). Code of good practice in electoral matters. Informe adoptado por la Comisión de Venecia en Venecia en octubre de 2002.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio; MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comps.). *Derecho electoral comparado*. Madrid; Barcelona; Buenos Aires: Marcial Pons, 2012. 454 p.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel; RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa; BIGLINO CAMPOS, Paloma. *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2012. 111 p.

El INFORME del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: texto del informe y debates académicos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Consejo de Estado, 2009. XXIX, 750 p.

EL PAÍS. “Elecciones generales 2016” Extraído el 24 de febrero de 2019 desde <https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>

EL PAÍS. “Suiza como laboratorio”. Extraído el 11 de enero de 2019 desde https://elpais.com/elpais/2018/05/11/opinion/1526060852_179034.html

FROSINI, Tommaso Edoardo (2014). “Una Ley electoral que protege la bipolaridad y favorece la gobernabilidad”. *Teoría y realidad constitucional*, 34, 425-432.

GARCÍA COSO, SUSANA (2001). La barrera electoral. *Revista de Derecho Político*, 52, 177-204. Extraído el 19 de enero de 2019 desde <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdnp&AN=edsdnp.1043060ART&lang=es&site=eds-live&scope=site>

GARROTE DE MARCOS, M. (2009). El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Derecho Público*, 36, 91-125.

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9936&path%5B%5D=10223>

HELLENIC PARLIAMENT. “The political system” Extraído el 14 de febrero de 2019 desde <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/>

JUNTA ELECTORAL CENTRAL. “Electores”. Extraído el 4 de febrero de 2019 desde <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/informacion/electores>

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (2006). Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta. *Documentos CIDOB. América Latina*, 12, 1. Obtenido el 3 de marzo de 2019 desde <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdnp&AN=edsdnp.2902719ART&lang=es&site=eds-live&scope=site>

MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma. Madrid: Dykinson, [2010]. 224 p.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel; MARCO MARCO, Joaquín J.; URIBE OTALORA, Ainhoa. Sistemas electorales: un estudio comparado. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007. 220 p.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel; URIBE OTALORA, Ainhoa. “La reforma del sistema electoral español: la elección del Congreso de los Diputados a examen: Diversas soluciones para un mismo problema”. *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 74 (2008), p. 47-103.

MIRÁS, JULIO (1977). El sistema Hondt, el método de los cocientes electorales decrecientes y la representación proporcional. Julio Mirás. *Instituto Nacional de Estadística*.

NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos” (2004).

NOHLEN, Dieter. “Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación” (2015).

NORWEGIAN CENTRE FOR RESEARCH DATA. “Greece: Parliamentary elections”. Extraído el 9 de febrero de 2019 desde https://nsd.no/european_election_database/country/greece/parliamentary_elections.html

NORWEGIAN GOVERNMENT. “The main features of the Norwegian electoral system”. Extraído el 13 de febrero de 2019 desde <https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/den-norske-valgordningen/the-norwegian-electoral-system/id456636/>

PARLAMENTO EUROPEO. “Fórmulas y sistemas electorales” Extraído el 27 de enero de 2019 desde http://www.europarl.europa.eu/spain/es/sala_de_prensa/communicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato13.html

PAU I VALL, Francesc. “La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados”. En: *Parlamento y partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 2009. P. 153-160

PIERRE KINGSLEY, Jean (2011). Sistema Electoral Canadiense: Una revisión de la legislación. *Revista Justicia Electoral*, 7. Extraído de <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1996-01-007-060.pdf>

REQUEJO, Paloma. (1999). La protección de las minorías parlamentarias ante la jurisdicción constitucional. *Revista Debates Constitucionales*, 1. Extraído el 21 de enero de 2019 desde <https://core.ac.uk/download/pdf/71870182.pdf>

REYNOSO, D. (2004). Distritos electorales y representación bicameral en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 3. Extraído el 23 de febrero de 2019 desde http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032004000300004&script=sci_arttext

SAGÜES, N.P. (2007). La voluntad popular en las decisiones del Congreso. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 11, 327-328. Extraído el 1 de marzo de 2019 desde <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/viewFile/44792/26328>

THE ECONOMIST. “The Economist Intelligence Unit's Democracy Index”. Extraído el 25 de enero de 2019 desde <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

UKPARLIAMENT. “Voting systems in the UK”. Extraído el 10 de febrero de 2019 desde <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>