



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Autor: José María Gamazo Güell
5º E-B

Organización Constitucional del Estado

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid
Abril 2020

RESUMEN

El sistema electoral es uno de los pilares fundamentales de la democracia. En España, son frecuentes las críticas a un sistema electoral que lleva sin reformarse desde 1977. El sistema electoral no ha evolucionado conforme lo ha hecho el contexto social y político y, consecuentemente, los objetivos que persigue no se adecúan al contexto nacional actual.

El objeto del presente trabajo es proponer una reforma electoral que ayude a mitigar algunos de los defectos de los que adolece el sistema electoral español para que se adecúe a las necesidades sociales actuales. Entre estos defectos destacan las desigualdades en la distribución y atribución de escaños, la falta de participación ciudadana en la decisión electoral y la falta de eficacia del sistema. Como consecuencia, se corre el peligro de que se considere que el sistema electoral español carezca de legitimidad.

Si bien es cierto que no existe el sistema electoral ideal, creemos que mediante una reforma constitucional y orgánica de la normativa electoral que suponga la sustitución de la circunscripción provincial por una única circunscripción nacional y el establecimiento de una barrera electoral elevada de alcance nacional produciría una mejora considerable de los defectos citados y, como resultado, a una considerable mejora del sistema electoral español.

Palabras clave: reforma electoral, sistema electoral, derecho electoral, organización constitucional del Estado, régimen electoral general, Constitución Española.

ABSTRACT

The electoral system is one of the main pillars of democracy. In Spain, there are frequent criticisms of an electoral system that has not been amended since 1977. The electoral system has not evolved as the social and political context has, and as a consequence, the aims it pursues are not suitable to the current national context.

The aim of the present paper is to propose an electoral reform that would help to mitigate some of the deficiencies of the Spanish electoral system in order to meet current social needs. Among these weaknesses are the inequalities in the distribution and attribution of mandates, the lack of citizen participation in the electoral decision and the lack of efficiency of the system. As a result, there is a danger of being considered that the Spanish electoral system lacks legitimacy.

Although it is true that the ideal electoral system does not exist, we believe that by means of a constitutional and organic reform of the electoral regulation, involving the replacement of the provincial constituency by a single national constituency and the establishment of a high electoral barrier of national scope, would produce a considerable improvement of the above-mentioned defects and, as a result, a considerable improvement of the Spanish electoral system.

Keywords: electoral reform, electoral system, electoral law, constitutional organization of the State, general electoral system, Spanish Constitution.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| ÍNDICE DE TABLAS..... | 7 |
| 1 LISTADO DE DEFINICIONES Y ABREVIATURAS | 8 |
| 1.1 Definiciones..... | 8 |
| 1.2 Abreviaturas..... | 8 |
| 2 INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| 3 ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL..... | 12 |
| 3.1 Marco legal..... | 12 |
| 3.2 Elementos del sistema electoral..... | 12 |
| 3.2.1 Estructura de voto..... | 13 |
| 3.2.2 Magnitud de la circunscripción electoral..... | 14 |
| 3.2.3 Fórmula o tipo de escrutinio..... | 16 |
| 4 ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL Y NECESIDAD DE REFORMA..... | 19 |
| 4.1 Consideraciones previas | 20 |
| 4.2 Desigualdades en la distribución de escaños..... | 21 |
| 4.3 Desigualdades en la atribución de escaños..... | 25 |
| 4.4 Restricciones a la libertad de elección de los votantes..... | 27 |
| 4.5 Desconcentración y falta de efectividad..... | 28 |
| 4.6 Sencillez o transparencia | 29 |
| 4.7 Legitimidad..... | 30 |
| 5 PROPUESTA DE REFORMA..... | 31 |
| 5.1 Conclusiones del análisis del Sistema Electoral..... | 32 |
| 5.2 Ámbitos excluidos de la Propuesta..... | 32 |
| 5.2.1 Sistema proporcional | 32 |
| 5.2.2 Número de diputados..... | 33 |
| 5.2.3 Listas cerradas y bloqueadas | 33 |
| 5.3 Reforma en la Constitución | 34 |
| 5.3.1 Idoneidad Reforma Constitucional..... | 34 |
| 5.3.2 Alcance de la Reforma | 36 |
| 5.3.3 Procedimiento de Reforma | 37 |
| 5.3.4 Modificaciones concretas | 38 |
| 5.4 Reforma en la LOREG | 41 |
| 5.4.1 Puntualización del carácter orgánico de la LOREG..... | 41 |
| 5.4.2 Procedimiento de la Reforma | 42 |
| 5.4.3 Modificaciones concretas | 43 |
| 6 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA REFORMA | 46 |
| 6.1 Resultados hipotéticos | 46 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.2 | Evaluación de los resultados..... | 48 |
| 6.2.1 | Diferencias en la distribución de diputados..... | 48 |
| 6.2.2 | Diferencias en la atribución de escaños..... | 49 |
| 6.2.3 | Concentración y efectividad | 49 |
| 6.3 | Elección de la fórmula de escrutinio | 50 |
| 7 | CONCLUSIONES..... | 52 |
| 8 | BIBLIOGRAFÍA..... | 54 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla I: Distribución de escaños por provincia | 22 |
| Tabla II: Resultados electorales 10 de noviembre de 2019 | 25 |
| Tabla III: Resultados hipotéticos sin coaliciones | 47 |
| Tabla IV: Resultados Hipotéticos con coaliciones | 48 |
| Tabla V: Posibilidad de pactos sin coaliciones | 50 |
| Tabla VI: Posibilidad de pactos con coaliciones | 50 |

1 LISTADO DE DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

1.1 Definiciones

- **Sistema electoral**¹: conjunto de institutos mediante los cuales se convierten en escaños los sufragios emitidos por el cuerpo electoral.
- **Proceso electoral**²: período que abarca la convocatoria de elecciones, la campaña electoral, la jornada electoral, el recuento de votos, la traducción de votos en escaños y la proclamación de resultados y del candidato o candidatas ganadores.
- **Derecho electoral**³: conjunto de leyes que regulan la totalidad del proceso electoral.
- **Circunscripción electoral**⁴: demarcación que se toma como criterio para distribuir los escaños, tomando en consideración el conjunto de votos emitidos en la misma.

1.2 Abreviaturas

- **CD**: Congreso de los Diputados.
- **CE**: Constitución Española.
- **LOREG**: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
- **TC**: Tribunal Constitucional.
- **Apud**⁵: Significa “en”. Indica que un texto al que se hace referencia no ha sido consultado de forma directa, sino que se conoce a través de otra obra que es la que se cita.
- **Et al.**⁶: En lugar de et alter (“y otros”). Se emplea cuando una obra tiene muchos autores. Normalmente se cita a uno o dos (los más importantes) y se les acompaña de esta expresión.
- **Ibid.**⁷: En lugar de ibídem (“en el mismo lugar”). También puede usarse la abreviatura *ib.* Indica que el trabajo que se cita es el mismo que el citado en la

¹ De Martínez Sospedra.

² De Martínez Sospedra.

³ De Martínez Sospedra.

⁴ Del Diccionario Jurídico de la Real Academia de la Lengua Española.

⁵ Elaborado por la Profesora Blanca Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso.

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem*

nota inmediatamente anterior, coincidiendo autor, título y edición. Tras esta abreviatura normalmente se incluye una referencia a la página o páginas.

- ***Infra*⁸**: Significa “abajo” o “más adelante”. Se emplea para remitir al lector a una justificación que se encuentra en una página o nota al pie posterior.
- ***Op. cit.*⁹**: en lugar de opere citato (“en la obra citada”). También puede usarse la abreviatura ob. cit. (“obra citada”). Hace referencia a cualquier tipo de obra citada con anterioridad.
- ***Supra*¹⁰**: Significa “arriba” o “antes”. Se emplea para remitir al lector a una justificación que se encuentra en una página o nota al pie anterior.
- ***Vid*¹¹**.: Indica donde se puede ampliar la información. También sirve para hacer remisiones internas dentro del propio trabajo.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ídem.*

2 INTRODUCCIÓN

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Sin el apoyo auténtico del sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”¹².

TORRES DEL MORAL define sistema electoral como “el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar”¹³.

Lo cierto es que no existe el sistema electoral ideal, si no que, tal y como el citado autor postula, “a la hora de adoptar un sistema electoral, lo primero que hay que saber es lo que se pretende de él”. En la misma línea LÓPEZ NIETO defiende que un sistema electoral se diseña para alcanzar unos determinados objetivos¹⁴.

Debido a esta inexistencia del sistema electoral perfecto, en opinión de TORRES DEL MORAL siempre se escribirá sobre el sistema electoral puesto que actualmente la democracia se configura como representativa en la inmensa mayoría de sus manifestaciones¹⁵. Además, como bien indica ARANDA ÁLVAREZ, aparte de ser el cauce para ejercer derechos fundamentales y conformar las instituciones representativas, el sistema electoral presenta ventajas e inconvenientes para los intereses de los partidos políticos, por lo que estos intentan modificarlo para conseguir su propio beneficio¹⁶. De esta forma, son frecuentes los mensajes de las formaciones políticas relativas a la reforma del sistema electoral, eso sí, cada uno en un sentido diferente¹⁷.

Por otra parte, “la crisis actual ha puesto de manifiesto el desencanto de la ciudadanía, la fragilidad del principio de representatividad y el debilitamiento de las formas

¹² Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*.

¹³ Torres del Moral, A., “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, Páginas 53 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es>).

¹⁴ López Nieto, L., “Análisis de las elecciones autonómicas”, 2007 (disponible en http://uned.es/dcpa/Asignaturas/Analisis_elecciones_autonomicas_doc).

¹⁵ Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 52.

¹⁶ Aranda Álvarez, E., “La reforma electoral: análisis y perspectivas”, *Dialnet*, 2011, p. 93 (disponible el 8 de abril de 2020 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732206>).

¹⁷ *Vid.* a modo de ejemplo los siguientes artículos: Junquera, N., “El PP ofrece al PSOE cambiar la ley electoral para evitar nuevos bloqueos. La dirección popular apuesta por establecer una prima de escaños al partido ganador”, *El País*, 7 de diciembre de 2019 (disponible en https://elpais.com/politica/2019/12/06/actualidad/1575662031_421615.html); y Varela, A. F., “Esto es lo que proponen sobre la reforma electoral PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos, Vox y Más País”, *Businessinsider*, 2019 (disponible en <https://www.businessinsider.es/reforma-electoral-proponen-pp-psoe-podemos-ciudadanos-vox-404915>).

convencionales de la participación del sistema de partidos políticos. (...) Las iniciativas sobre buen gobierno, la modernización de las Administraciones y la autorregulación han quedado en entredicho por la propia crisis económica y financiera y por la ineficacia del sistema de «control y sanción» ante los incumplimientos de los gobernantes”¹⁸. Así pues, la ciudadanía también eleva la voz para clamar por una reforma electoral que mejore el funcionamiento actual del sistema, que se analizará en detalle *infra*.

Como vemos la reforma del sistema electoral es un debate de actualidad, presente periódicamente en los mensajes políticos y en los medios de comunicación. Esta preocupación lleva encima de la mesa varios años y se ha intensificado con el bloqueo político presente en la vida pública española de los últimos tiempos. Lo cierto es que la reforma se antoja acuciante, puesto que la situación de inestabilidad y bloqueo actual, aunque disimulada por un pacto entre socios que no confían entre sí, es insostenible a largo plazo.

En este contexto, el objeto del presente trabajo es precisamente ofrecer una propuesta de reforma del sistema electoral que pretende superar los problemas y dificultades más importantes que presenta el sistema vigente. En particular, el escrito se centrará en la reforma del sistema electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados (en adelante, “CD”). Así pues, no es objeto de estudio del presente texto la elaboración de una propuesta de reforma de las disposiciones electorales relativas a las elecciones al Senado, aunque se trate de un tema que ha dado mucho que hablar y que quizá necesite también una revisión.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se realiza una exposición del sistema electoral actual. Seguidamente se realiza un análisis del mismo atendiendo a las funciones que debe desempeñar un sistema electoral. A continuación, se concretan los objetivos que la propuesta de reforma pretende conseguir y se exponen las concretas modificaciones jurídicas necesarias, junto con los requisitos y formalidades necesarios para llevarlas a cabo. Por último, tomando como referencia los resultados electorales de las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019, se evalúan los resultados de la reforma electoral.

¹⁸ Guillem Carrau, J., “El sistema electoral a debate”, *Dialnet*, 2018, p. 311 (disponible el 8 de abril de 2020 en <https://dialnet.unirioja.es>).

3 ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL

3.1 Marco legal

Recordamos que el sistema electoral español está regulado tanto a nivel constitucional como a nivel orgánico. En cuanto al primero, el art. 68 de la Constitución Española (en adelante, “CE”) recoge las directrices fundamentales del Sistema¹⁹. A nivel orgánico, es la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, “LOREG”) la que desarrolla el art. 68 CE, siendo de especial relevancia para los propósitos de este trabajo los Capítulos III y V del Título II, concernientes al Sistema Electoral y al Procedimiento Electoral, respectivamente²⁰.

3.2 Elementos del sistema electoral

Con carácter previo a la exposición de los elementos del sistema electoral, se antoja necesario definir el proceso electoral para entender mejor la función del sistema electoral. MARTÍNEZ SOSPEDRA define proceso electoral como el periodo que abarca una serie de momentos, a saber: la convocatoria de elecciones, la campaña electoral, la jornada electoral, el recuento de votos, la traducción de votos en escaños y la proclamación de los resultados y del candidato o candidatos ganadores²¹.

En este contexto, el sistema electoral se encuadra en la quinta etapa del proceso electoral puesto que “el sistema electoral es el conjunto de institutos mediante los cuales se convierten en escaños los sufragios emitidos por los miembros del cuerpo electoral”. Siguiendo al citado autor, los elementos del sistema electoral son los siguientes:

- Derecho de sufragio activo y pasivo.
- Forma de las candidaturas.

¹⁹ Constitución Española, Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229.

²⁰ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, Boletín Oficial del Estado núm. 147, de 20 de junio de 1985. Referencia: BOE-A-1985-11672; modificada por Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril; Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo; Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre; Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo; Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo; Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre; Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo; Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio; Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril; Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio; Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo; Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre; Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo; Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre; Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre; Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero; Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero; Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio; Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo; Ley Orgánica 2/2016, de 1 de octubre; y Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre.

²¹ Martínez Sospedra, M., Marco Marco, J.J., & Uribe Ojalora, A., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 109-110.

- Tipo de voto.
- División del territorio en circunscripciones.
- Procedimiento de recuento de los votos.
- Distribución en escaños: las fórmulas electorales o tipos de escrutinio.

Sin embargo, en nuestro desarrollo vamos a seguir la estructura que siguió el Consejo de Estado respecto de los elementos del sistema electoral²². Siguiendo su informe, son tres los elementos del sistema electoral: la estructura del voto, la magnitud de la circunscripción y la fórmula de escrutinio. Creemos conveniente repasar estos tres conceptos puesto que la reforma se encaminará a reformar la regulación de estos tres elementos.

3.2.1 Estructura de voto

La estructura de voto hace referencia “a la forma en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección y al modo en que los electores pueden ejercer su voto”²³. La CE no establece ninguna disposición referente a este punto, sino que es la LOREG la que regula lo concerniente a la estructura del voto. Concretamente, en su artículo 169.2 estipula que “cada candidatura se presentará mediante una lista de candidatos”.

Por tanto, se establece un sistema de listas cerradas y bloqueadas, es decir, los electores no pueden elaborar su propia lista incluyendo en ella a componentes de distintas listas de candidatos (listas abiertas) ni tampoco pueden alterar el orden de los candidatos que aparecen en una misma candidatura (listas desbloqueadas)²⁴. Consecuentemente, el elector vota a una lista integrada por unos nombres preseleccionados en el orden también preestablecido por los partidos, federaciones o coaliciones. En la misma línea, el art. 172.2 LOREG establece que los integrantes de una lista de candidatos son elegidos en función del orden establecido en la misma.

²² En junio de 2008, el Gobierno encargó al Consejo de Estado la realización de un Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral español, que fue publicado en febrero de 2009. En su punto cuarto, el Consejo de Estado desarrolla las propuestas de Reforma encuadrables dentro del marco constitucional. Comisión de Estudios del Consejo de Estado. *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Informe Consultivo, 2009.

²³ Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, p. 146.

²⁴ Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2004, p 65.

3.2.2 Magnitud de la circunscripción electoral

En cuanto a la magnitud de la circunscripción electoral, esto es, el número de escaños asignados a cada circunscripción, esta es consecuencia de tres elementos diferenciados: la composición de la cámara, el tipo de circunscripción y el criterio de distribución de escaños.

a Composición de la cámara

El CD estará compuesto por un número entre 300 y 400 diputados según lo dispuesto en el art. 68.1CE. La LOREG concreta el número de diputados en su art. 162.1, donde señala que el CD está formado por 350 diputados. Así pues, hay libertad para el legislador de variar el número de diputados dentro de los límites establecidos por la CE.

b Tipo de circunscripción

Según el diccionario jurídico de la R.A.E., la circunscripción electoral es la demarcación que se toma como criterio para distribuir los escaños, tomando en consideración el conjunto de votos emitidos en la misma. Nuestra Constitución establece la provincia como circunscripción electoral en su artículo 68.2, con las excepciones de Ceuta y Melilla, que serán representadas por un diputado cada una de ellas. Se mantiene, por tanto, la circunscripción establecida en las primeras elecciones democráticas del año 1977.

GUILLÉN LÓPEZ señala algunas de las razones por las cuales se eligió la provincia como circunscripción electoral en aquel momento²⁵. En primer lugar, la provincia era una estructura administrativa preexistente, lo que impedía realizar prácticas de *gerrymandering*²⁶. En segundo lugar, la dimensión geográfica de las provincias (recordemos que el territorio español se divide únicamente en cincuenta provincias), dificultaba las prácticas caciquiles tan frecuentes en la historia electoral de España. Por último, se quería evitar la bipolaridad en el proceso electoral con el fin de contribuir a la transición democrática del país, para lo que la provincia se consideraba una circunscripción útil.

²⁵ Guillén López, E., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma. Lo que nunca pudo haber sido y no fue”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 2011, p. 224.

²⁶ Según explican Martínez Sospedra, M., *et al.*, *op. cit.*, p. 116, el *gerrymandering* es una práctica que consiste en modificar los límites de las circunscripciones para favorecer que los votantes de una determinada formación política pierdan fuerza por estar repartidos entre varias circunscripciones. Recibe su nombre de Elbridge Gerry, gobernador de EEUU que realizó esta práctica en 1812.

También habla el autor de las causas que motivaron que la circunscripción única no fuera elegida en aquel momento. Por un lado, podría provocar “un debilitamiento de la proporcionalidad ‘bien temperada’ que se defiende desde la Ley para la Reforma Política”. Por otro lado, los partidos regionalistas, cuyos apoyos se concentraban en determinadas zonas del territorio, verían dificultado acceso al CD. Además, se consideraba que una circunscripción única conllevaría un alejamiento entre representante y representado.

No entraremos ahora en debates acerca de la idoneidad de esta circunscripción electoral en este momento, sino que lo haremos *infra*.

De esta forma, el legislador ordinario no tiene competencia para alterar la circunscripción electoral modificando la LOREG. Esta recoge en su artículo 161 que la circunscripción electoral es la provincia.

c Criterio de distribución de escaños

Señala la CE (art. 68.2) que la distribución de diputados entre las circunscripciones se realizará asignando una representación mínima a cada circunscripción y distribuyendo el resto en proporción a la población. Por tanto, impone dos indicaciones constitucionales diferentes al legislador ordinario.

En primer lugar, señala que debe asignarse una representación mínima inicial a cada circunscripción, pero no establece de cuánto debe ser este mínimo. Es la LOREG la que en su artículo 162.2 establece dos diputados como mínimo inicial de cada circunscripción. En segundo lugar, la CE establece que el resto de los diputados se repartirán proporcionalmente en función de la población de cada circunscripción.

De esta forma, tal y como se muestra en el art. 162 LOREG, el reparto de escaños se realiza de la siguiente manera:

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

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

- a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.
- b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.

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

Por tanto, queda en la ley perfectamente definido el procedimiento de distribución de escaños.

3.2.3 *Fórmula o tipo de escrutinio*

Pasamos ahora a exponer la fórmula de escrutinio, es decir, el procedimiento de asignación de escaños a las candidaturas en función de los votos obtenidos por cada una de ellas. Existen dos tipos de fórmulas electorales: mayoritarias y proporcionales.

En las fórmulas mayoritarias se asignan los escaños de una circunscripción a la candidatura que ha obtenido la mayoría de los votos necesaria, ya sea esta absoluta o relativa, en esa circunscripción. Es el sistema que se sigue en las elecciones a la Cámara de los Comunes en Reino Unido²⁷ (sistema mayoritario simple) y a la Asamblea Nacional en Francia²⁸ (sistema mayoritario a doble vuelta), por ejemplo. En España también se han utilizado fórmulas mayoritarias en el pasado, por ejemplo, en la II República, donde se estableció un sistema electoral mayoritario con voto múltiple limitado²⁹.

Por su parte, los sistemas proporcionales buscan “obtener la mayor semejanza posible entre la distribución de los votos y la distribución de los escaños entre los partidos que concurren a la elección, dando representación a las minorías, situación que no siempre se da en las fórmulas electorales mayoritarias”³⁰. Los sistemas proporcionales están recogidos por la mayoría de las constituciones de la Europa Continental.

Así, un sistema electoral será mayoritario o proporcional en función de la clase de fórmula de escrutinio que emplee. También existen los llamados sistemas electorales mixtos, que son aquellos que combinan dos o más fórmulas de escrutinio. El ejemplo paradigmático es el sistema electoral alemán³¹.

²⁷ Vid. Garrote de Marcos, M., “La Reforma del Sistema Electoral Británico: A propósito del Referéndum del 5 de mayo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, p. 521-540.

²⁸ Vid. García, J., “Sistema electoral de Francia”, *Revistilla.es*, 2018 (disponible en <https://www.revistilla.es/actualidad/politica-economia/102-sistema-electoral-francia.html>).

²⁹ Vid. Cebrián Zarzuca, E., “La Segunda República Española: acción y omisión en materia electoral”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 21, 2016, p. 235-258.

³⁰ Martínez Sospedra, M., *et al*, *op. cit.*, p. 116.

³¹ Vid. Vázquez Lapuente, M., & Jiménez Seral, P., *El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo, 2014; y Mellinshoff, R., “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 17, 2014, p. 1-32.

La normativa española opta por el sistema proporcional. El art. 68.3 CE prevé que el escrutinio debe realizarse atendiendo a criterios de representación proporcional, esto es, el reparto de los escaños debe realizarse en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada una de las candidaturas.

Por tanto, la Constitución establece que debe seguirse una fórmula de escrutinio proporcional, pero no especifica cuál es la fórmula que de debe seguirse, por lo que esto queda al arbitrio del legislador orgánico.

Siguiendo a MARTÍNEZ SOSPEDRA, las fórmulas proporcionales se dividen en tres grupos: métodos del divisor, métodos del cociente y voto único transferible. Este último no lo vamos a desarrollar pues carece de relevancia para el presente trabajo³².

Tal y como indica NOHLEN, los métodos del divisor realizan la conversión de los votos en escaños dividiendo el número de votos obtenidos por cada candidatura entre distintos divisores, lo que produce la obtención de una serie de coeficientes decrecientes³³. Los escaños se asignan a los coeficientes mayores. Entre los métodos del divisor más importantes se encuentran las fórmulas D'Hondt, Saint Lagüe y la Serie Danesa³⁴.

Por su parte, continúa exponiendo NOHLEN, los procedimientos de cociente asignan los escaños estableciendo una cuota mínima de votos o un cociente electoral para obtener un escaño en cada circunscripción. Por ejemplo, se establece como cuota mínima el resultado de dividir el número total de votos válidos emitidos en una circunscripción entre el número de escaños a repartir en esa circunscripción. Posteriormente, los escaños se reparten dividiendo el número de votos obtenidos entre la cuota mínima. Entre las fórmulas que usan el método del cociente, destacamos tres de las más importantes: cuota Hare simple, cuota Droop y cuota Imperiali reforzada³⁵.

También, en las fórmulas que emplean el método del cociente es necesario asignar un criterio de reparto de los escaños restantes (puesto que generalmente no se asigna la totalidad de los escaños tras la primera operación) entre los restos obtenidos en la primera operación. Así, se distingue entre la fórmula de resto mayor y de la fórmula de resto menor³⁶.

³² Martínez Sospedra, M., *et al*, *op. cit.*, p. 117

³³ Nohlen, D., *op. cit.* p. 72 a 83

³⁴ Martínez Sospedra M., *et al*, *op. cit.*, p. 131

³⁵ *Ídem*

³⁶ *Ídem*.

La LOREG recoge en su art. 163.1 la fórmula D'Hondt, como tipo de escrutinio vigente en las elecciones generales al CD.

Cabe destacar también que ese mismo artículo en su apartado a) establece una barrera electoral al incluir que no se tienen en cuenta a la hora de atribuir los escaños las candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. De este modo, se circunscribe el acceso a los escaños a las listas que obtengan por lo menos un 3% de los votos a nivel provincial, sin hacer referencia a ningún porcentaje mínimo necesario a nivel nacional.

Así pues, quedan descritos los principales elementos del SE español. Sin embargo, antes de continuar con la exposición del trabajo, queremos recordar que nuestro SE permite constituir coaliciones a partidos y federaciones que cumplan con los requisitos previstos en el art. 44.2 LOREG y en la Instrucción de la JEC sobre la aplicación del art. 44.2 LOREG³⁷. De esta forma, diferentes partidos o federaciones pueden presentarse en una lista conjunta. Al ser listas cerradas y bloqueadas, la asignación de los escaños se hace de conformidad con el orden en que los candidatos han sido incluidos en la lista por sus respectivos partidos o federaciones, con independencia de a cuál de ellos pertenezcan.

³⁷ Instrucción 1/2010, de 9 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación del artículo 44.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en lo relativo a la constitución de coaliciones electorales. Junta Electoral Central. BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2010. Referencia: BOE-A-2010-14226.

4 ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL Y NECESIDAD DE REFORMA

Ya se ha comentado en la Introducción que un sistema electoral se diseña de una u otra forma en atención a los objetivos que se pretenden conseguir con su implementación. En opinión de TORRES DEL MORAL, el sistema electoral español perseguía cuatro objetivos en el momento de su diseño³⁸:

“1.) Con la opción por el sistema proporcional, como hemos indicado, evitar la excesiva polarización de la política española en dos bloques irreconciliables, con cambios bruscos en la composición de los Gobiernos a cada variación del electorado y con la propensión a la estrategia de frentes, de tan mal recuerdo entre nosotros; era una apuesta por un pluralismo atenuado en el que se cimentara una cultura de la negociación y del pacto de Estado.

2.) Como consecuencia de lo anterior, la probable formación de Gobiernos de coalición.

3.) Con la inclusión de correctivos a la proporcionalidad se buscaba evitar el fraccionamiento excesivo de la Cámara, como decía la norma, pero acaso también facilitar que fueran los partidos nacionales y no los nacionalistas los que contaran para la formación y estabilidad de los Gobiernos; podría bastar para ello la existencia de cuatro partidos de sólida implantación nacional, como parecía que iba a haber, aparte de otros menores.

4.) Y con la opción por la circunscripción provincial con una cuota fija de escaños se buscaba que fueran los más moderados de la derecha y de la izquierda, preferentemente los primeros, los hegemónicos en las coaliciones gubernamentales, puesto que quedaban sobrerrepresentadas las provincias menos pobladas, que suelen estar menos desarrolladas, de las que se esperaba un voto en torno al centro-derecha o al centro-izquierda.

Como veremos más adelante, casi todo esto se cumplió, excepto lo concerniente al protagonismo de los partidos nacionalistas periféricos en la vida nacional”.

Como bien dice el autor, en su momento el sistema electoral cumplió con la mayoría de los objetivos para los que había sido diseñado. Sin embargo, el contexto social ha cambiado desde las primeras elecciones democráticas, y es por ello por lo que creemos que los objetivos del sistema electoral también deben evolucionar.

Para descubrir cuáles son los objetivos hacia los que debe dirigirse el sistema electoral actual vamos a realizar un análisis detallado del mismo. Las bases sobre las que se sustenta dicho análisis son el Informe del Consejo de Estado³⁹ y la obra de NOHLEN⁴⁰.

³⁸ Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 64.

³⁹ Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*

⁴⁰ Nohlen, D., *op. cit.*

El Informe analiza el sistema electoral estructurando su análisis en tres partes⁴¹: desigualdades en la distribución de escaños, desigualdades en la atribución de escaños y restricciones a la libertad de elección de los votantes. Por su parte, NOHLEN defiende que hay cinco criterios de evaluación de los sistemas electorales: representación, concentración y efectividad, participación, sencillez o transparencia y legitimidad.

El criterio de representación de NOHLEN se identifica con las desigualdades en la distribución de escaños y las desigualdades en la atribución de escaños del Informe, y el criterio de participación con las restricciones a la libertad de elección de los votantes. También creemos relevante hacer un breve epígrafe de consideraciones previas que faciliten el entendimiento del análisis.

Así pues, vamos a estructurar el análisis en siete partes: consideraciones previas, desigualdades en la distribución de escaños, desigualdades en la atribución de escaños, restricciones a la libertad de elección de los votantes, desconcentración y falta de efectividad, sencillez o transparencia y legitimidad.

En cada una de las partes se estudiará si el sistema electoral cumple con las funciones que le son propias o si por el contrario adolece de los defectos mencionados y cuáles son las causas de dichos defectos. En algunos apartados será necesario realizar algunas demostraciones, para lo que se emplearán los datos recogidos del Ministerio del Interior de las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019⁴².

4.1 Consideraciones previas

Antes de entrar a valorar los problemas enunciados y siguiendo al Consejo de Estado, queremos hacer una referencia sucinta al significado del principio de igualdad de sufragio o voto puesto que puede ayudar a entender qué es lo que realmente se está vulnerando en cada una de las situaciones descritas en los siguientes epígrafes.

El Informe del Consejo de Estado expone que según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional Federal Alemán la igualdad de sufragio tiene dos vertientes en los sistemas proporcionales: igual valor numérico e igual valor de resultado de los sufragios. El valor numérico del sufragio consiste en atribuir el mismo número de votos

⁴¹ En el “Ámbito de las reformas propuestas” y en el “Examen de las reformas propuestas”, el Consejo de Estado realmente agrupa en dos (y no en tres) grandes conjuntos los problemas del sistema electoral.

⁴² Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, “Infoelectoral” (disponible en <http://www.infoelectoral.mir.es/>).

a cada ciudadano, lo que se cumple en el sistema electoral español, puesto que responde a la máxima de “un ciudadano, un voto”. Por su parte, la igualdad de valor de resultado de los sufragios o igualdad en el poder de voto implica que el voto de todos los electores debe tener el mismo peso independientemente de la circunscripción en la que se vote.

También desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán y relacionado con la igualdad del poder de voto está el principio de igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas. Este principio consiste en que las diferentes candidaturas deben tener las mismas oportunidades de acceder a un cargo público, es decir, que debe existir cierta igualdad entre el número de votos recibidos y el número de escaños obtenidos por cada una de las candidaturas. Esta igualdad de oportunidades está directamente relacionada con la configuración del sistema electoral, como se verá a continuación.

Relacionados con estos conceptos están el art. 68.1 CE, que establece que el voto debe ser igual en los términos que establezca la ley, y el art. 23 CE, que estipula que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Por su parte, al hablar de la función de representación, NOHLEN dice que esta debe entenderse en un doble sentido. En primer lugar, como representación *para todos*, haciendo referencia a que todos los electores se vean representados y, en segundo lugar, como representación *justa*, entendida como relación equilibrada entre votos y escaños.

Parece que el sistema electoral español cumple con el ideal de representación *para todos*, puesto que cumple con las exigencias constitucionales de establecer un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto del art. 68.1 CE. En cuanto a la representación *justa*, podemos identificar esta como una conjunción de los principios de igualdad de poder de voto e igualdad de oportunidades de las candidaturas.

Una vez aclarados los términos de igualdad numérica del sufragio, igualdad en el poder de voto o igualdad en el valor de resultado del sufragio e igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas, pasamos ahora a analizar el sistema electoral.

4.2 Desigualdades en la distribución de escaños

Las desigualdades en la distribución de escaños hacen referencia a las desigualdades en la representación que obtienen las diferentes circunscripciones electorales. Se quebranta, por tanto, la igualdad del poder de voto de los ciudadanos. El sistema electoral actual

lleva a que las provincias más pobladas se ven infrarrepresentadas, mientras que las menos pobladas se encuentran sobrerrepresentadas.

La Tabla I muestra para cada circunscripción electoral: total de la población, número de escaños asignado, población por escaño asignado y coeficiente de representación. Este último es el resultado de dividir el porcentaje de escaños entre el porcentaje de la población. Por tanto, cuando el CR es mayor de 1 muestra sobrerrepresentación, y cuando es menor de uno infrarrepresentación.

Tabla I: Distribución de escaños por provincia

| Provincia | Población | % población | Escaños | % escaños | Hab./esc. | CR |
|------------------------|-----------|-------------|---------|-----------|-----------|-------|
| Almería | 709.340 | 1,52% | 6 | 1,71% | 118.223 | 1,129 |
| Cádiz | 1.238.714 | 2,65% | 9 | 2,57% | 137.635 | 0,970 |
| Córdoba | 785.240 | 1,68% | 6 | 1,71% | 130.873 | 1,020 |
| Granada | 912.075 | 1,95% | 7 | 2,00% | 130.296 | 1,025 |
| Huelva | 519.932 | 1,11% | 5 | 1,43% | 103.986 | 1,284 |
| Jaén | 638.099 | 1,37% | 5 | 1,43% | 127.620 | 1,046 |
| Málaga | 1.641.121 | 3,51% | 11 | 3,14% | 149.193 | 0,895 |
| Sevilla | 1.939.887 | 4,15% | 12 | 3,43% | 161.657 | 0,826 |
| Huesca | 219.345 | 0,47% | 3 | 0,86% | 73.115 | 1,826 |
| Teruel | 134.572 | 0,29% | 3 | 0,86% | 44.857 | 2,976 |
| Zaragoza | 954.811 | 2,04% | 7 | 2,00% | 136.402 | 0,979 |
| Asturias | 1.028.244 | 2,20% | 7 | 2,00% | 146.892 | 0,909 |
| Illes Balears | 1.128.908 | 2,42% | 8 | 2,29% | 141.114 | 0,946 |
| Las Palmas | 1.109.175 | 2,37% | 8 | 2,29% | 138.647 | 0,963 |
| Santa Cruz de Tenerife | 1.018.510 | 2,18% | 7 | 2,00% | 145.501 | 0,917 |
| Cantabria | 580.229 | 1,24% | 5 | 1,43% | 116.046 | 1,150 |
| Albacete | 388.786 | 0,83% | 4 | 1,14% | 97.197 | 1,373 |
| Ciudad Real | 499.100 | 1,07% | 5 | 1,43% | 99.820 | 1,337 |
| Cuenca | 197.222 | 0,42% | 3 | 0,86% | 65.741 | 2,031 |
| Guadalajara | 254.308 | 0,54% | 3 | 0,86% | 84.769 | 1,575 |
| Toledo | 687.391 | 1,47% | 6 | 1,71% | 114.565 | 1,165 |
| Ávila | 158.498 | 0,34% | 3 | 0,86% | 52.833 | 2,527 |
| Burgos | 357.070 | 0,76% | 4 | 1,14% | 89.268 | 1,495 |
| León | 463.746 | 0,99% | 4 | 1,14% | 115.937 | 1,151 |
| Palencia | 162.035 | 0,35% | 3 | 0,86% | 54.012 | 2,472 |
| Salamanca | 331.473 | 0,71% | 4 | 1,14% | 82.868 | 1,611 |
| Segovia | 153.342 | 0,33% | 3 | 0,86% | 51.114 | 2,612 |

| | | | | | | |
|-----------------------------|-----------|--------|----|--------|---------|-------|
| Soria | 88.600 | 0,19% | 2 | 0,57% | 44.300 | 3,013 |
| Valladolid | 519.851 | 1,11% | 5 | 1,43% | 103.970 | 1,284 |
| Zamora | 174.549 | 0,37% | 3 | 0,86% | 58.183 | 2,294 |
| Barcelona | 5.609.350 | 12,01% | 32 | 9,14% | 175.292 | 0,762 |
| Girona | 761.947 | 1,63% | 6 | 1,71% | 126.991 | 1,051 |
| Lleida | 432.866 | 0,93% | 4 | 1,14% | 108.217 | 1,234 |
| Tarragona | 795.902 | 1,70% | 6 | 1,71% | 132.650 | 1,006 |
| Badajoz | 676.376 | 1,45% | 6 | 1,71% | 112.729 | 1,184 |
| Cáceres | 396.487 | 0,85% | 4 | 1,14% | 99.122 | 1,347 |
| A Coruña | 1.119.351 | 2,40% | 8 | 2,29% | 139.919 | 0,954 |
| Lugo | 331.327 | 0,71% | 4 | 1,14% | 82.832 | 1,612 |
| Ourense | 309.293 | 0,66% | 4 | 1,14% | 77.323 | 1,726 |
| Pontevedra | 941.772 | 2,02% | 7 | 2,00% | 134.539 | 0,992 |
| Madrid | 6.578.079 | 14,08% | 37 | 10,57% | 177.786 | 0,751 |
| Navarra | 647.554 | 1,39% | 5 | 1,43% | 129.511 | 1,031 |
| Araba / Álava | 328.868 | 0,70% | 4 | 1,14% | 82.217 | 1,624 |
| Gipuzkoa | 720.592 | 1,54% | 6 | 1,71% | 120.099 | 1,112 |
| Bizkaia | 1.149.628 | 2,46% | 8 | 2,29% | 143.704 | 0,929 |
| Murcia | 1.478.509 | 3,16% | 10 | 2,86% | 147.851 | 0,903 |
| La Rioja | 315.675 | 0,68% | 4 | 1,14% | 78.919 | 1,692 |
| Alicante / Alacant | 1.838.819 | 3,94% | 12 | 3,43% | 153.235 | 0,871 |
| Castellón / Castelló | 576.898 | 1,23% | 5 | 1,43% | 115.380 | 1,157 |
| Valencia / València | 2.547.986 | 5,45% | 15 | 4,29% | 169.866 | 0,786 |
| Ceuta | 85.144 | 0,18% | 1 | 0,29% | 85.144 | 1,568 |
| Melilla | 86.384 | 0,18% | 1 | 0,29% | 86.384 | 1,545 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior

A modo de ejemplo, la provincia más infrarrepresentada es Madrid (CR=0,751) con una relación de 177.786 habitantes por diputado, mientras que la más sobrerrepresentada es Soria (CR=3,013) y una relación de 44.300 habitantes por diputado. Dicho de otra forma, en términos de votos necesarios para obtener un escaño, un voto emitido en Soria equivale a cuatro votos emitidos en Madrid.

Las causas de estas desigualdades entre circunscripciones están recogidas en la regulación constitucional. Recordamos que el art. 68.1 CE establece un mínimo de 300 y un máximo de 400 al número de diputados, y el art. 68.2 CE, además de establecer la provincia como circunscripción electoral, asigna una representación mínima a cada circunscripción.

Aunque la CE establece una distribución de los diputados en relación con la población, el hecho de que se deba asignar una representación mínima a cada circunscripción, produce que el criterio de distribución proporcional se vea alterado en gran medida.

De todas formas, si no se estableciera un número máximo de diputados, la representación mínima inicial por circunscripción no debería suponer tanta desigualdad, puesto que podrían atribuirse más diputados a las circunscripciones con mayor número de habitantes, hasta alcanzar una proporción adecuada a la población de cada provincia. Sin embargo, la regulación española recoge un número máximo de diputados a la vez que una representación inicial mínima.

Recoge también el Informe del Consejo de Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, “TC”) a este respecto. Si bien es cierto que el TC nunca se ha pronunciado acerca de la desigualdad en la distribución de escaños en el ámbito nacional, sí que lo ha hecho en el ámbito autonómico, concretamente, en la Sentencia 45/1992, de 2 de abril⁴³, en la que el Tribunal resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Electoral de las Islas Baleares⁴⁴. El recurso se basa en la diferencia entre la distribución de escaños entre dos circunscripciones electorales (Ibiza y Menorca). En el Fundamento Jurídico 5 dictamina el Tribunal que “la distribución de escaños entre circunscripciones electorales puede vulnerar el principio de igualdad de sufragio, cuando la diferencia de representantes, en relación con la población de cada una de ellas, sea manifiesta, en el sentido de notablemente desproporcionada, y arbitraria, por la ausencia de cualquier criterio objetivo o razonamiento que la justifique”⁴⁵. Por tanto, sólo se consideraría que se quebranta la igualdad en la distribución de escaños cuando la desproporción sea “manifiesta y arbitraria”.

A modo de conclusión, las causas de las desigualdades en la distribución de escaños son el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, la representación mínima inicial y el número máximo de diputados. Huelga decir que los problemas de desigualdad entre circunscripciones no existirían si la circunscripción electoral fuese única a nivel nacional.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1992, de 2 de abril. BOE núm. 109, de 6 de mayo de 1992.

⁴⁴ Ley 8/1986, de 26 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares.

⁴⁵ Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, p. 174.

4.3 Desigualdades en la atribución de escaños

Este apartado hace referencia al incumplimiento del principio de igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas. Cabe en este punto sacar a colación las aportaciones jurisprudenciales del TC con respecto a este extremo (Sentencias 75/1985⁴⁶, de 21 de junio, 193/1989⁴⁷, de 16 de noviembre y 4/1992⁴⁸, de 13 de enero). El Informe resume sus aportaciones en dos conclusiones.

En primer lugar, expone que el principio de igualdad de los arts. 13 y 23.2 CE no impone necesariamente la adopción de un sistema electoral proporcional, puesto que sus disposiciones sólo implican la igualdad de las candidaturas durante el proceso electoral independientemente del proceso que se aplique (mayoritario o proporcional).

En segundo lugar, señala el TC que “el principio de igualdad no obliga a buscar la proporcionalidad máxima y, por ende, no impide la existencia de correcciones o modulaciones de la proporcionalidad electoral, siempre y cuando estas no resulten excesivas y estén debidamente justificadas”⁴⁹.

La Tabla II recoge, para cada una de las 24 candidaturas más votadas en las elecciones del 10 de noviembre de 2019, el número total de votos válidos obtenidos, el número de diputados atribuidos, los porcentajes de ambos respecto del total de votos válidos y del total de diputados, respectivamente, y la relación entre votos y diputados.

Tabla II: Resultados electorales 10 de noviembre de 2019

| Candidatura | Votos | % válidos | Diputados | % diputados | Votos/ diputado |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|--------------------|
| PSOE | 6.792.199 | 28% | 120 | 34,29% | 56.602 |
| PP | 5.047.040 | 20,81% | 89 | 25,43% | 56.708 |
| VOX | 3.656.979 | 15,08% | 52 | 14,86% | 70.327 |
| PODEMOS-IU | 2.381.960 | 9,82% | 26 | 7,43% | 91.614 |
| Cs | 1.650.318 | 6,80% | 10 | 2,86% | 165.032 |
| ERC- SOBIRANISTES | 874.859 | 3,61% | 13 | 3,71% | 67.297 |
| ECP-GUANYEM EL CANVI | 549.173 | 2,26% | 7 | 2,00% | 78.453 |
| JxCAT-JUNTS | 530.225 | 2,19% | 8 | 2,29% | 66.278 |
| EAJ-PNV | 379.002 | 1,56% | 6 | 1,71% | 63.167 |

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio. BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1989, de 16 de noviembre. BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1989.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1992, de 13 de enero. BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1992.

⁴⁹ Comisión de Estudios del Consejo de Estado, *op. cit.*, p. 184.

| | | | | | |
|-------------------------|---------|-------|---|-------|---------|
| MÁS PAÍS-EQUO | 330.345 | 1,36% | 2 | 0,57% | 165.173 |
| EH Bildu | 277.621 | 1,14% | 5 | 1,43% | 55.524 |
| CUP-PR | 246.971 | 1,02% | 2 | 0,57% | 123.486 |
| PACMA | 228.856 | 0,94% | 0 | 0,00% | NA |
| PODEMOS-EU | 188.231 | 0,78% | 2 | 0,57% | 94.116 |
| MÉS COMPROMÍS | 176.287 | 0,73% | 1 | 0,29% | 176.287 |
| CCa-PNC-NC | 124.289 | 0,51% | 2 | 0,57% | 62.145 |
| BNG | 120.456 | 0,50% | 1 | 0,29% | 120.456 |
| NA+ | 99.078 | 0,41% | 2 | 0,57% | 49.539 |
| PRC | 68.830 | 0,28% | 1 | 0,29% | 68.830 |
| MÁS PAÍS | 52.478 | 0,22% | 0 | 0,00% | NA |
| RECORTES CERO-GV | 35.042 | 0,14% | 0 | 0,00% | NA |
| PUM+J | 27.272 | 0,11% | 0 | 0,00% | NA |
| M PAÍS-CHA-EQUO | 23.196 | 0,10% | 0 | 0,00% | NA |
| ¡TERUEL EXISTE! | 19.761 | 0,08% | 1 | 0,29% | 19.761 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior

A la vista de estos resultados, podría argumentarse que, aunque dentro de cada circunscripción haya igualdad de oportunidades entre candidaturas durante el proceso electoral, a nivel nacional esta igualdad se ve quebrantada puesto que las modulaciones de la proporcionalidad electoral parecen excesivas y ausentes de justificación. A modo ejemplificativo, vemos que la candidatura de Teruel Existe consiguió un diputado recibiendo 19.761 votos, mientras que la candidatura de Més Compromís, necesitó 176.287 votos para conseguir un diputado.

La principal causa de esta desigualdad de oportunidades de las diferentes candidaturas es la pequeña magnitud de las circunscripciones electorales en las que se presentan. Cuanta más pequeña es la magnitud de una circunscripción electoral, más alto es el porcentaje de votos necesario para obtener un escaño. Recordamos que la magnitud de las circunscripciones depende del número total de diputados a elegir, el número de circunscripciones y la representación mínima inicial.

También influye notablemente a este respecto el empleo de la fórmula D'Hondt, que por su configuración beneficia a las candidaturas más votadas de cada circunscripción y perjudica a aquellas menos votadas, produciendo una concentración de escaños a favor de las candidaturas más votadas. Cabe destacar aquí que, tal como se expone en el Informe del Consejo de Estado, todas las fórmulas proporcionales producen efectos

correctores o desviaciones de la proporcionalidad y, en particular, la fórmula D'Hondt se comporta como las demás fórmulas proporcionales salvo en las circunscripciones de magnitud media (6-9 diputados) donde las desviaciones proporcionales son más acusadas que cuando se emplea el resto de las fórmulas proporcionales.

4.4 Restricciones a la libertad de elección de los votantes

Ya se mencionó al principio de este escrito que el sistema electoral español contempla el empleo de la utilización de listas cerradas y bloqueadas en los arts. 169 y 172 LOREG. Esta regulación se debe a la tradición democrática española, puesto que se decidió mantener la estructura de voto empleada en las primeras elecciones democráticas tras la dictadura.

Según expone ARANDA ÁLVAREZ la elección del empleo de listas cerradas y bloqueadas se realizó para “construir un sistema electoral y fortalecer un sistema de partidos [que no existían en España con anterioridad a la Transición] que diera garantía de estabilidad a la joven democracia”. Sin embargo, hoy en día “parece evidente que ya no corre peligro la consolidación de la democracia y, sin embargo, los partidos políticos, quizás por “abuso” y exceso de poder de sus élites dirigentes, están sometidos a un amplio desgaste ante la opinión pública, circunstancia de hecho que debería tenerse en cuenta, también, a la hora de plantear una reforma electoral”⁵⁰.

Del mismo modo, GUILLÉN LÓPEZ defiende que “este modelo obedece esencialmente al propósito de estimular la cohesión de los partidos en un momento en el que su fortalecimiento aparece como una cuestión esencial para la nueva democracia”, pero que el contexto actual es muy diferente y hay una “demanda de una democracia más profunda en el sentido de que busca estimular una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de designación de representantes”⁵¹.

En la democracia consolidada que existe en la actualidad, se oyen continuas críticas por parte de la ciudadanía acerca del alejamiento de los partidos de sus electores. El grito “no nos representan” es cada vez más común entre los ciudadanos, que conciben los partidos políticos como entes cerrados y opacos. Esta tendencia se ha visto influenciada en gran

⁵⁰ Aranda Álvarez, E., *op. cit.*, p. 97.

⁵¹ Guillén López, E., *op. cit.*, p. 234-235.

medida debido a los grandes escándalos de corrupción que han azotado España durante toda la democracia, y especialmente en los últimos años.

En este contexto, muchas voces reclaman una mayor participación ciudadana mediante el otorgamiento de una mayor libertad de elección de los votantes. Esto se traduciría en una modificación de la estructura de voto actual, hacia un modelo más abierto como podría ser la implantación de un modelo de listas abiertas o de un modelo listas cerradas no bloqueadas.

4.5 Desconcentración y falta de efectividad

Señala TORRES DEL MORAL que “todo sistema electoral— simplifica la complejidad de la política resolviendo el multipartidismo que arroja el Registro de Partidos en un número manejable de propuestas políticas que se hacen presentes en el Parlamento”⁵². Dicho en palabras de NOHLEN, el proceso electoral “se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política”. Así pues, “las elecciones se entienden como un acto de formación de voluntad política”⁵³. Para que esto sea posible, es necesario que el sistema electoral recoja una serie de medidas de concentración a fin de conseguir la mayoría y estabilidad necesarias para adoptar decisiones políticas.

El autor establece como parámetros que permiten medir esta función del sistema electoral el número de partidos que obtienen mandatos en el Parlamento y la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el Parlamento como base de un gobierno estable. A este respecto, cabe destacar que, en las elecciones del 10 de noviembre de 2019, dieciséis candidaturas obtuvieron representación parlamentaria⁵⁴. Este elevado número produce, tal y como se ha visto en el proceso de investidura, que sea necesario contar con el apoyo un amplio abanico de formaciones políticas para poder formar gobierno.

Es cierto que la necesidad de pactar se puede apreciar como positiva para la toma de decisiones consensuadas que repercutan en la consecución del interés general de los españoles. Sin embargo, también es cierto que el contexto político de los últimos años ha

⁵² Torres del Moral, A., *op. cit.* p. 53.

⁵³ Nohlen, D., *op. cit.*, p. 150.

⁵⁴ “Elecciones generales 2019 10 N.”, *El País*, 2019 (disponible en <https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>).

sido muy inestable en gran medida por la falta de apoyos de los gobiernos que han ido sucediéndose. Prueba de esta inestabilidad política ha sido la necesidad de celebrar elecciones generales tres veces en un año.

Una de las causas de la incertidumbre política que ha caracterizado a España en los últimos tiempos es la fuerte presencia de partidos nacionalistas y regionalistas en sus respectivas áreas de influencia⁵⁵. TORRES DEL MORAL expone que “los partidos nacionalistas protagonizan la vida política de sus respectivas Comunidades Autónomas y condicionan la vida política nacional”⁵⁶. Además, defiende que “a los partidos nacionalistas no les interesa la política nacional sino en función de la de sus respectivos territorios, como evidencian no presentando candidaturas mas que en ellos”⁵⁷. La dependencia de estos partidos para formar gobierno debido a la considerable representación que obtienen en el CD es una de las razones por las que la política española vive una época de inseguridad.

Por tanto, se puede afirmar que el sistema electoral español no cumple actualmente con la función de proveer la suficiente concentración para caracterizarlo de sistema eficaz.

Puede ser conveniente para mejorar esta función el estudio de la introducción de barreras electorales más o menos elevadas, que permitan una reducción del número de candidaturas que obtienen representación parlamentaria y, consecuentemente un aumento de los escaños obtenidos por aquellos partidos que sí que superen esa barrera electoral.

4.6 Sencillez o transparencia

Hay que destacar con carácter previo que para NOHLEN tanto este criterio de evaluación como el siguiente son de menor importancia que los expuestos hasta ahora⁵⁸

La transparencia del sistema electoral consiste en que la ciudadanía pueda comprender el funcionamiento del procedimiento electoral para entender hasta qué punto influye su voto y pueda prever en mayor o menor medida las consecuencias de su participación en el proceso electoral.

⁵⁵ A este respecto recomendamos la lectura de Domínguez Sardou, F, & Toppi, H. P., “Sistemas electorales, territorialización y expectativas de partidos antisistema en Europa”. *Miríada*, núm. 4, 2018, p. 13-46, donde defienden que en sistemas restrictivos es más improbable que tengan éxito los partidos antisistema tomando como base los contextos políticos alemán, español, británico y francés.

⁵⁶ Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 80.

⁵⁷ *Ibid.* p. 82.

⁵⁸ Nohlen, D., *op. cit.*, p. 151.

A la vista de la regulación del sistema electoral español, no se trata de un sistema difícil de comprender, en el sentido técnico, puesto que las operaciones que se realizan carecen de complejidad conceptual. A pesar de ello, en España hay un desconocimiento generalizado del procedimiento electoral, por lo que, actualmente la cuestión de la sencillez o transparencia del sistema electoral no es muy acuciante.

4.7 Legitimidad

Integra las funciones anteriores y se corresponde con la apreciación por parte del electorado de que el SE es legítimo aceptando, por tanto, el resultado que deriva de la aplicación de la normativa electoral. Un sistema electoral que carezca de legitimidad corre el riesgo de no ser acatado por la población deviniendo, consecuentemente, ineficaz.

TORRES DEL MORAL reflexiona de algo parecido al hablar de las dos dimensiones de la representación. Según el autor la representación se entiende, por una parte, como algo estrictamente racional y objetivo que consiste en el reflejo a escala de la voluntad general. Pero, por otra parte, la representación es algo subjetivo que consiste en que el ciudadano se siente “representado por el Parlamento en su conjunto y no, o no sólo, por «su» diputado, lo que lleva a aquél a sentirse identificado con el sistema en el que vive, integrado en él, y no se le ocurre poner en entredicho su legitimidad⁵⁹. (...) Dicho sentimiento de identificación con la Cámara y de integración en el sistema político es algo subjetivo, emocional si se quiere, acaso insusceptible de ser jurídicamente racionalizado, pero no es irracional, y, desde luego, es políticamente determinante”⁶⁰.

Como se ha ido viendo a lo largo de la exposición, son muchas las críticas que recibe el sistema electoral actual. Esto muestra la falta de legitimidad de la que goza en el contexto actual. Quizá la introducción de mejoras en el sistema pueda contribuir a elevar la percepción de la legitimidad del SE.

⁵⁹Torres del Moral, A., *et al*, *op. cit.*, p. 99.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 100.

5 PROPUESTA DE REFORMA

Una vez realizado el análisis del sistema electoral español vamos ahora a concretar cuáles son las conclusiones a las que hemos llegado para después plantear una propuesta de reforma cuyo objetivo sea cumplir con los objetivos marcados por las conclusiones. Sin embargo, antes de realizar dichas tareas, queremos sacar a colación aportaciones de distintos autores que hay que tener en cuenta a la hora de proponer una determinada reforma del sistema electoral.

En primer lugar, NOHLEN defiende que, puesto que al intensificar una de las funciones o criterios de evaluación se afecta negativamente a la consecución de otra, cumplir con todas estas funciones al mismo tiempo es imposible. Es labor del legislador conseguir un equilibrio entre ellas o primar algunas frente a otras en función de las necesidades y características de una determinada sociedad. Este hecho es causa de que no exista un sistema electoral perfecto, si no que puede ser más o menos adecuado para un lugar y tiempo concreto⁶¹.

De la misma forma D.W.RAE enuncia que “las soluciones a las diversas cuestiones electorales son interdependientes; por eso, debemos añadir, constituyen un sistema, porque «la solución a cualquiera de ellas limita las soluciones que razonablemente puede ofrecer la ley a las demás»”⁶².

También DELGADO SOTILLOS y LÓPEZ NIETO indican que son muchos los distintos componentes que deben funcionar de forma satisfactoria para que haya estabilidad. Esa es la razón por la que “incluso el mejor sistema electoral no puede compensar todas las posibles disfunciones del sistema político, como las de la estructura política o la de la cultura cívica”⁶³.

Por último, TORRES DEL MORAL expone que a la hora de preguntarse qué se pide a una reforma electoral, es necesario “saber qué elementos del sistema vigente se quieren modificar con vistas a alcanzar un determinado objetivo”⁶⁴.

⁶¹ Nohlen, D., *op. cit.* p. 149

⁶² Rae, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 14-15 *apud* Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 53.

⁶³ Delgado Sotillos, I., y López Nieto, L.: *Comportamiento político y Sociología electoral. Unidad Didáctica*, UNED, Madrid 2008, p. 81 *apud*. Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 54.

⁶⁴ Torres del Moral, A., *op. cit.*, p. 57.

5.1 Conclusiones del análisis del Sistema Electoral

Exponemos a continuación, a título meramente enunciativo, los principales inconvenientes, defectos y problemas detectados en el análisis del SE realizado en el epígrafe anterior junto con sus posibles causas:

- El sistema electoral español produce desigualdades en la distribución de escaños entre las distintas circunscripciones electorales. Las causas de estas desigualdades son el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, la asignación de una representación mínima a cada circunscripción y el establecimiento de un número máximo de diputados.
- El sistema electoral produce desigualdades a la hora de atribuir escaños a las candidaturas a nivel nacional. Este hecho se debe a la pequeña magnitud de las circunscripciones electorales y a los efectos correctivos de la proporcionalidad derivadas del empleo de una fórmula proporcional.
- El empleo de listas cerradas y bloqueadas impide una mayor participación ciudadana en la decisión electoral.
- Actualmente, el sistema electoral no permite alcanzar el grado de concentración necesario para garantizar su efectividad. Prueba de ello es la inseguridad política presente en la vida pública de los últimos años.
- La reforma del sistema electoral puede contribuir a incrementar la legitimidad del sistema electoral, entendida como la aceptación de la ciudadanía como un sistema adecuado.

Se procede ahora a proponer una serie de reformas que pretenden solventar en mayor o menor medida los defectos apuntados. Con carácter previo, se realizará una breve exposición de algunas características del sistema electoral que no se considera posible o conveniente modificar teniendo en cuenta el contexto social y político actual y la posible incompatibilidad con las demás reformas propuestas.

5.2 Ámbitos excluidos de la Propuesta

5.2.1 Sistema proporcional

En primer lugar, se considera adecuado mantener un sistema de representación proporcional. Es fuerte el arraigo histórico de una amplia variedad de idearios políticos en España. Este hecho se explica por la historia y el proceso de formación del Estado, que

ha llevado a formar un país pluricultural que integra una gran cantidad de corrientes ideológicas diversas.

Es por ello que, frente a un sistema mayoritario, que prima únicamente a la lista más votada en una circunscripción, se opta por mantener un sistema de corte proporcional, que permita que esté representado en el CD un mayor número de ideologías políticas, en mayor o menor proporción a los votos recibidos. En esta misma línea, LIJPHARDT y otros autores han defendido el sistema proporcional como más adecuado por su capacidad de búsqueda de consenso e inclusión⁶⁵.

5.2.2 *Número de diputados*

En segundo lugar, tampoco se cree conveniente reformar el número de diputados que forman el CD, por ausencia de una justificación de importancia para aumentar o disminuir esa cifra, atendiendo a los extremos concretos de la propuesta. Por tanto, se opta por mantener un número de diputados igual a 350, respetando lo establecido en el art. 162.1 LOREG.

5.2.3 *Listas cerradas y bloqueadas*

Por último, pese a que se ha analizado que el SE adolece de un defecto a la hora de permitir la participación ciudadana por el sistema de listas cerradas y bloqueadas, se ha optado por mantener este modelo de listas. Las particulares medidas que se incluyen en la propuesta de reforma, en concreto el establecimiento de una circunscripción electoral única de alcance nacional, resultan incompatibles con la sustitución del sistema de listas cerradas y bloqueadas por un sistema de listas abiertas o listas cerradas desbloqueadas⁶⁶.

Esto se debe a que las operaciones necesarias para realizar el escrutinio revestirían de un elevado nivel de complejidad, lo que aumentaría de forma significativa las reclamaciones e irregularidades durante el proceso electoral, además de alargar el tiempo necesario para realizar el escrutinio.

En resumen, no se incluye en la Propuesta una medida para aumentar la participación ciudadana, por considerar que los beneficios que presenta el establecimiento de una única

⁶⁵ Por todos LIJPHARDT A. (1991), *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona *apud*. Martínez Sospedra, M., *et al*, *op. cit.*, p. 112.

⁶⁶ A este respecto, creemos que con el empleo de las nuevas tecnologías que permiten en tratamiento masivo de información en el proceso electoral, sí que sería posible llegar a configurar un sistema de listas desbloqueadas, pero no con la configuración actual del proceso electoral.

circunscripción superan el coste que supone no incrementar la participación ciudadana en el proceso electoral.

5.3 Reforma en la Constitución

5.3.1 Idoneidad Reforma Constitucional

“Para que una Constitución funcione conviene introducir en ella reformas que mejoren su eficacia, que incorporen nuevas tendencias, en fin, que se adapte a las nuevas necesidades”⁶⁷.

La reforma de la Constitución es necesaria para evitar que esta se convierta en anacrónica e ineficaz. Es por ello, que los textos constitucionales prevén procedimientos de reforma que permiten actualizar su contenido conforme surgen nuevas situaciones en el contexto político, social y jurídico (incorporación a la Unión Europea).

Tal como señala ÁLVAREZ VÉLEZ, en los países de nuestro entorno se reforman las constituciones con una frecuencia relativamente alta en comparación con España. Así, en 2020, el texto constitucional alemán ha sido reformado en 70 ocasiones, el italiano ha tenido más de cuarenta reformas, mientras que el francés ha sido modificado veinticuatro veces. En España, sin embargo, se han realizado únicamente dos reformas constitucionales en los más de cuarenta años de vigencia de la Carta Magna.

Las dos reformas se realizaron mediante el procedimiento previsto en el art. 167 CE, que, como veremos en el siguiente epígrafe, establece un procedimiento de reforma más sencillo que el establecido en el art. 168. La primera de ellas fue llevada a cabo en 1992 con el fin de adecuar las disposiciones del art. 13.2 CE a la normativa europea, mientras que en 2011 se modificó el art. 135 CE, con un motivo similar.

Parece que en España existe una parálisis a la hora de actualizar la Constitución. Las causas han ido variando a lo largo de la trayectoria democrática de España. Actualmente, a pesar de que existe consenso para modificar algunas disposiciones constitucionales, como es la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona, se puede afirmar que hay temor a comenzar un proceso de reforma constitucional porque podría abrir debates de gran trascendencia donde hay división de opiniones, por ejemplo, la

⁶⁷ Álvarez Vélez, M. I., *Reforma de la Constitución: ¿necesidad, oportunidad o riesgo? Lección Inaugural del Curso Académico 2015-2016*, UP Comillas, Madrid, 2015, p. 9.

organización territorial del Estado, la relación entre el Estado y la Iglesia Católica o la configuración de España como Monarquía o República.

Además, hay que tener en cuenta que actualmente dieciséis formaciones políticas tienen presencia en el CD, que la opinión pública está polarizada y que las aspiraciones nacionalistas y regionalistas están en auge. Como consecuencia parece poco probable que sea posible alcanzar un acuerdo para reformar la Constitución.

En palabras de GARROTE DE MARCOS “junto a este esfuerzo intelectual es imprescindible que exista una voluntad política de cambio. Hasta ahora la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General siempre ha estado circunscrita a aspectos más o menos técnicos y el consenso de los dos principales partidos sobre la funcionalidad de nuestro sistema electoral ha impedido un debate político serio sobre esta materia”⁶⁸.

“Parece evidente que de toda la batería de cuestiones que han sido sometidas al Informe del Consejo de Estado, la que se refieren al sistema electoral del Congreso es quizá la que menor interés reviste para los dos grupos mayoritarios, sin los cuales no es posible ningún tipo de reforma”⁶⁹.

“Por eso, en cierto modo, y pese a que el Informe es un paso importante en la identificación de las debilidades del sistema y sus fortalezas, se ha perdido una fantástica oportunidad para profundizar en ciertos aspectos. Concretamente, en la necesidad de mejorar la igualdad del sufragio mediante la sustitución de la fórmula de prorrateo electoral. Este cambio, aunque sea políticamente irrelevante respecto a los resultados electorales, social y democráticamente constituiría un gran avance”⁷⁰.

A pesar de lo anterior, en la Propuesta se incluye la reforma del texto constitucional. Creemos que las limitaciones que establece el art. 68 CE son muy rígidas como para permitir una reforma del SE eficaz sin alterar ese artículo. Además, el hecho de que, como veremos a continuación, se trate de una reforma parcial de procedimiento ordinario, no dificulta tanto la posibilidad de llevarla a término como si fuera una reforma del art. 168 CE. Por último, creemos que muchas las formaciones políticas y gran parte de la ciudadanía apoyaría una reforma del SE por sus innegables defectos descritos *supra*.

⁶⁸ Garrote de Marcos, M., “La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del sistema electoral”, *InDret Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, 2009, p. 30.

⁶⁹ *Ibid.* p 31.

⁷⁰ *Ídem.*

5.3.2 Alcance de la Reforma

Para desarrollar este epígrafe, partiremos de los conceptos de la distinción de BRYCE entre constituciones flexibles y constituciones rígidas⁷¹. Las primeras son aquellas Constituciones que pueden ser modificadas de la misma forma que cualquier otra ley, mediante procedimientos ordinarios y sencillos. La reforma de las segundas, en cambio, debe seguir una serie de procedimientos más complejos que requiere alcanzar mayorías cualificadas e incluso llevar a cabo referéndums para que el pueblo se pronuncie.

La CE pertenece al grupo de las Constituciones rígidas puesto que es considerada la ley primaria y fundamental de nuestro Ordenamiento Jurídico. Así, se establecen una serie de garantías que llevan a la necesidad de alcanzar amplios consensos como defensa de la voluntad del pueblo.

En concreto, la CE establece dos procedimientos de reforma diferenciados en función del alcance de la reforma y de la materia. De este modo, el art. 167 CE regula el procedimiento de reforma ordinario y el art. 168 CE el procedimiento agravado. Este último es el procedimiento que debe seguirse en caso de revisión total de la Constitución o en caso de revisión parcial que afecte al Título Preliminar, al capítulo segundo, sección primera del Título I (Derechos Fundamentales y Libertades Públicas) o al Título II (La Corona). En cambio, para las reformas parciales que no afecten a estas disposiciones debe procederse conforme al art. 167 CE.

En lo relativo al sistema electoral, cabe preguntarse si nos encontramos ante un supuesto de reforma de procedimiento ordinario o de procedimiento agravado. Para responder a esta cuestión hay que detenerse a analizar el contenido del art. 23 CE, que regula el derecho de participación. Si consideráramos que la reforma propuesta afecta a lo estipulado en este artículo, nos encontraríamos ante un supuesto de reforma del art. 168 CE por afectar la modificación a un derecho fundamental. Si, por el contrario, el art. 23 permaneciera invariable se trataría de un supuesto de reforma ordinaria. Reza dicho artículo:

“Artículo 23

1. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

⁷¹ Bryce, J., *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, 1962, p. 17, *apud*. Álvarez Vélez, M. I., *op. cit.*, p. 11.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

Por tanto, el apartado primero establece la necesidad de elegir a los representantes de los ciudadanos mediante la celebración de elecciones periódicas y el sufragio universal. Así pues, en vista de que la propuesta de reforma no tiene por objeto modificar ni la celebración periódica de elecciones, ni la existencia del sufragio universal, no es necesario acudir al procedimiento agravado para ejecutar la reforma.

Tampoco la propuesta contiene extremos referentes a la modificación del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. En todo caso, las concretas alteraciones que integran la propuesta de reforma del sistema electoral buscan desarrollar y proteger lo dispuesto en el apartado segundo del artículo.

Como consecuencia, no nos encontramos ante una modificación ni del Título Preliminar, ni del capítulo segundo, sección primera del Título I ni del Título II. Por tanto, debería seguirse el procedimiento del art. 167 CE.

5.3.3 *Procedimiento de Reforma*

Se expone a continuación el procedimiento de reforma constitucional del art. 167 CE:

1º) La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Gobierno, al CD, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 166 CE en relación con el 87, apartados 1 y 2, CE). Vemos, por tanto, que no se contempla la iniciativa popular como válida para iniciar un procedimiento de reforma constitucional, lo que podría interpretarse como un quebranto de la soberanía popular, cuestión que no se va a analizar aquí. Cabe destacar que la de reforma constitucional les corresponde a los mismos sujetos independientemente de que se trate de un supuesto del art. 167 o del art. 168 CE.

2º) El art. 167.1 CE establece que “los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras”.

3º) Continúa el citado precepto diciendo que, en caso de no haber acuerdo entre ambas Cámaras, “se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”.

4º) El art. 167.2 CE dispone que en los casos en que no fuera posible alcanzar las mayorías de tres quintos en ambas Cámaras, el CD podrá aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, siempre y cuando el Senado la hubiera aprobado por mayoría absoluta.

5º) Por último, se ordena que, cuando así los soliciten al menos una décima parte de los componentes de cualquiera de las Cámaras en el plazo de quince días desde la aprobación de la reforma, se someterá dicha reforma a un referéndum para su ratificación.

5.3.4 *Modificaciones concretas*

Para su mejor comprensión, queremos aclarar la estructura que se va a seguir en el siguiente epígrafe. En primer lugar, se incluye el art. 68 CE en su redacción actual. Seguidamente, se explicarán los extremos que se quieren modificar y lo que se pretende con su modificación. Por último, se transcribirá la propuesta de redacción del nuevo art. 68.

a Redacción actual del art. 68 CE

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

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

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

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.”

b Sustitución de la provincia como circunscripción electoral por una circunscripción nacional única

Supra se han citado las causas que GUILLÉN LÓPEZ señalaba como razones por las cuáles se consideraba que la circunscripción nacional única no era adecuada cuando se diseñó el sistema electoral español⁷². Sin embargo, el mismo autor continúa en su obra diciendo que el contexto social ha cambiado, que la democracia se ha consolidado en nuestro país. “Hoy la democracia no necesita de su conservación. La conservación de la democracia requiere más democracia, más demos, más deliberación. En este orden de necesidades es oportuno pensar más abiertamente sobre la circunscripción y contar con que la provincia no tiene por qué ser la solución natural en la que elegir un número de representantes marcados de origen por una desigualdad en los sufragios que han necesitado para obtener sus escaños y que comparten su carácter representativo con otros tantos de orientación política diferente, trabando así la exigencia de responsabilidad política”⁷³.

Consideramos que la circunscripción provincial debe ser sustituida por una circunscripción nacional única por varias razones.

En primer lugar, con el fin de abolir las desigualdades en la distribución de escaños entre las distintas circunscripciones electorales, se propone la sustitución de la provincia como circunscripción electoral por una circunscripción electoral única de ámbito nacional. Así pues, quedarían sustituidas las cincuenta circunscripciones provinciales y las dos correspondientes a Ceuta y Melilla por una circunscripción nacional en la que se elijan la totalidad de los diputados.

Como consecuencia, tampoco será necesario hacer referencia a una representación mínima inicial por provincia, puesto que la circunscripción será única. Con la eliminación de la existencia de varias circunscripciones se elimina la posibilidad de que haya diferencias entre ellas, quedando así superado el primer defecto del sistema electoral actual.

Esta modificación produciría que el poder de voto de los ciudadanos fuera el mismo independientemente de su residencia. En términos coloquiales, se persigue que un voto

⁷² Principalmente se rechazó la circunscripción nacional única porque dificultaba la presencia de los partidos regionalistas en el CD y porque suponía un alejamiento entre votante y representante.

⁷³ Guillén López, E., *op. cit.*, p. 225.

depositado en Murcia pese lo mismo que uno depositado en Pontevedra, Canarias o Tarragona.

En segundo lugar, la instauración de una circunscripción nacional única también contribuiría a atenuar las diferencias en la atribución de los escaños entre las distintas candidaturas. Se aplicaría el mismo trato tanto a los partidos de implantación nacional como a los partidos de implantación regional, puesto que no sería relevante el ámbito de influencia del partido, sino únicamente el número de votos obtenidos por cada candidatura.

De esta forma, las desigualdades entre el porcentaje de votos obtenidos y de escaños atribuidos se deberá únicamente a las características de la fórmula de atribución empleada. A este respecto, la propuesta de reforma no incluye la sustitución automática de la fórmula D'Hondt, sino que se propondrán en los siguientes epígrafes distintas alternativas y se estudiará el impacto del empleo de cada una de ellas. En base a los resultados se optará por la alternativa que alcance un punto de equilibrio entre las funciones de representación y concentración. En todo caso, la modificación de la fórmula de atribución quedaría regulada en la LOREG y no en la CE.

El empleo de la circunscripción única se fundamenta en la concepción del CD como una de las sedes de representación de la soberanía nacional, donde esté representado el pueblo español sin distinción de su residencia dentro del territorio. Se favorecería, de este modo, la igualdad del sufragio de los electores, no solo en cuanto al mismo número de votos por elector, sino también en la influencia que tiene cada uno de esos votos en la elección de los representantes.

Cabe mencionar aquí que sería conveniente plantear una reforma del Senado para suplir la posible desprotección a la que podrían enfrentarse las zonas más despobladas del territorio nacional por su pérdida de poder de representación en el CD. Esta reforma debería centrarse en hacer del Senado la verdadera Cámara de representación territorial, siguiendo lo dispuesto por el art. 69.1 CE.

Otro fundamento que apoya la supresión de la provincia como circunscripción electoral es la pérdida de su consideración como ente territorial políticamente relevante. Desde la promulgación de la CE, las provincias han sido sustituidas por las CCAA como principal ente político y administrativo dentro del territorio nacional. Cabría preguntarse, pues, si sería conveniente proponer las CCAA como nueva circunscripción electoral. Creemos

que sería inadecuado puesto que estableciendo una circunscripción nacional se evita que en el futuro suceda con las CCAA lo que actualmente ocurre con las provincias. Sustentamos esta afirmación en los flujos migratorios internos que llevan a que determinadas CCAA estén quedando despobladas mientras que otras ven su población notablemente incrementada, al igual que sucedía entre provincias a finales del siglo pasado.

Por último, conviene recordar que la circunscripción nacional ya se está utilizando en nuestro ordenamiento jurídico en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que es un sistema que ya está operativo en España al que sería muy fácil adaptar la operativa de las elecciones.

c Nueva redacción del art. 68

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

2. La circunscripción electoral es **el territorio nacional**.

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

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.”

5.4 Reforma en la LOREG

5.4.1 Puntualización del carácter orgánico de la LOREG

Una vez expuesta la propuesta de reforma parcial del art. 68 CE, procede ahora analizar la propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Antes de entrar a valorar la propuesta, es conveniente recordar el carácter orgánico de esta Ley y sus implicaciones.

El ordenamiento jurídico español busca otorgar una especial protección de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la sección primera del capítulo segundo, del

Título I de la Constitución. Por ello, el art. 81 CE establece que las leyes de desarrollo de estos derechos serán leyes orgánicas. Además, el mismo artículo ordena que también son leyes orgánicas las que desarrollen el régimen electoral general.

La principal consecuencia del carácter orgánico de una ley se recoge en el segundo apartado del citado artículo: “2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”. Así, frente a una Ley ordinaria, donde se requiere únicamente la mayoría simple, vemos que la CE exige que haya un consenso más amplio entre las fuerzas políticas para poder aprobar, modificar o derogar una Ley orgánica, con el objetivo de garantizar la protección de las materias que deben ser reguladas por este tipo de normas.

Como se ha mencionado, el desarrollo legal del Régimen Electoral General es materia de Ley orgánica, como también lo es el desarrollo del Derecho de Participación (art. 23 CE). Como resultado, la Ley que regula el Régimen Electoral General es orgánica, y su modificación está sujeto a las disposiciones que regulan este tipo de normas, en especial, debe seguir el procedimiento de modificación de las leyes orgánicas.

5.4.2 Procedimiento de la Reforma

El procedimiento de modificación de una Ley orgánica es el siguiente:

1º) La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al CD, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos en la Constitución y las Leyes (art. 81.1 y 2 CE). Al igual que en la iniciativa de reforma constitucional, se excluye la iniciativa legislativa popular en materias de Ley orgánica (art. 81.3 CE).

2º) El proyecto o la propuesta de ley se remitirán al CD para su tramitación. Tras los trámites de admisión y debate, el texto se votará en el Pleno donde se requerirá mayoría absoluta para su aprobación. Recordamos que en virtud del art. 75.3 CE, las comisiones legislativas permanentes no tienen competencia legislativa plena, por lo que es necesario que intervenga el Pleno del CD. En caso de ser aprobado se remitirá al Senado.

3º) El Senado puede aprobar el texto, introducir enmiendas u oponer su veto. Recordamos la imposibilidad de que las comisiones legislativas permanentes tengan competencia legislativa plena por lo que es necesaria la intervención del

Pleno del Senado. En caso de aprobación (por mayoría simple), el texto quedará aprobado y será remitido al Rey para su sanción y promulgación. En caso de que el Senado presente enmiendas, se remitirá el texto al CD para su aprobación por mayoría simple y remisión al Monarca. Por último, en caso de veto, se remitirá el texto al CD para que apruebe el texto por mayoría absoluta o, transcurridos dos meses, por mayoría simple, y se remitirá al Rey.

5.4.3 *Modificaciones concretas*

Al igual que se ha realizado en el apartado de la reforma constitucional, se explica ahora la estructura que se va a seguir en este epígrafe. En primer lugar, hay que señalar que en este epígrafe se tratan dos tipos de reformas. En primer lugar, las reformas necesarias para que la LOREG sea compatible con la nueva redacción del art. 68 CE y, en segundo lugar, las propuestas de reforma que afectan a materias reguladas directamente en la LOREG, que llamaremos reformas propias de la LOREG. Se expondrán, en primer término, estas últimas junto con su justificación, para después ofrecer una redacción nueva de los artículos que deben ser modificados para incluir los cambios introducidos en el texto constitucional y los propios de la LOREG.

a Recordatorio de las deficiencias del SE

Recordamos que con la modificación de la Constitución se ha buscado solucionar o, por lo menos, suavizar las desigualdades en la distribución de diputados entre circunscripciones y las desigualdades en la asignación de escaños a las distintas candidaturas.

Las reformas propias de la LOREG persiguen mejorar la concentración del voto para contribuir a la formación de mayorías estables que permitan la gobernabilidad del país, sin renunciar a la obtención de una representación en proporción al número de votos obtenidos por cada candidatura. Para ello, se plantean dos reformas distintas: la introducción de una barrera electoral nacional del 5% y la modificación de la fórmula de reparto de escaños.

b Introducción de una barrera electoral nacional del 5%

Las barreras electorales establecen un porcentaje mínimo de votos que es necesario alcanzar para que una candidatura pueda obtener representación en el CD. Recordamos que actualmente el art. 163.1 LOREG en su apartado a) establece una barrera electoral

del 3% de los votos emitidos en la circunscripción. Al contar ahora con una circunscripción electoral nacional, creemos conveniente aumentar el porcentaje mínimo necesario teniendo en cuenta la elevada magnitud de la circunscripción electoral. El resultado de no introducir una barrera electoral o de introducir una baja sería fraccionar aun más la composición del CD, lo que causaría una mayor dificultad en la gobernabilidad del país, que, como venimos viendo en los últimos años, ya es bastante elevada.

Por tanto, creemos no solo conveniente, sino también necesario introducir una barrera electoral elevada (5%) que persiga alcanzar un grado de concentración de votos suficiente como para poder formar mayorías suficientes que garanticen en mayor o menor medida la gobernabilidad del Estado.

c Modificación de la fórmula de reparto de escaños

La fórmula de reparto de escaños tiene una doble influencia en el sistema electoral. Por un lado, favorecen o perjudican la igualdad de oportunidades entre las candidaturas de una misma circunscripción. Por otro lado, contribuyen al grado de concentración de los sufragios.

El objetivo del presente trabajo es elegir una fórmula de entre las proporcionales que contribuya a alcanzar un equilibrio entre la igualdad de oportunidades de las candidaturas y la concentración de los votos. Debido a que ya se han introducido cambios en la propuesta de reforma que afectan a ambas características del sistema electoral, no sabemos estimar cuál puede ser el impacto que el empleo de una fórmula u otra. Por ello, no vamos ahora a escoger una fórmula determinada, sino que, en el epígrafe relativo a la evaluación de la propuesta de reforma, probaremos con las fórmulas de escrutinio enunciadas en el punto 3.2.3, y decidiremos en función de la que alcance un mayor equilibrio entre las distintas funciones del sistema electoral teniendo en cuenta el resto de las modificaciones del sistema electoral.

d Nueva redacción del Capítulo III del Título II de la LOREG

Artículo 161

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

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

Artículo 162

1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados.

Artículo 163

[La transcripción de este artículo está incompleta porque aun no vamos a elegir una fórmula de escrutinio determinada, como ya hemos mencionado antes. En cuanto la elección se haga efectiva, se transcribirá el art. 163 completo].

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

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el **5** por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

[...]

Artículo 164

1. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente, de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

6 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

Procede ahora evaluar si con la introducción de las modificaciones propuestas realmente se consigue alcanzar los objetivos designados. Para ello, se emplearán los datos de las elecciones del 10 de noviembre de 2019 para comprobar cuál sería el efecto de las reformas del sistema electoral.

A continuación, se procederá a evaluar punto por punto si se ha conseguido alcanzar cada uno de los tres objetivos que se pretendían alcanzar: abolir la desigualdad en el reparto de diputados entre circunscripciones, mejorar la igualdad de oportunidades entre las candidaturas y conseguir una concentración del voto suficiente para garantizar la gobernabilidad de el Estado.

Recordamos que la Tabla II muestra los resultados obtenidos por las diferentes candidaturas en las elecciones del 10 de noviembre de 2019, que será la base para evaluar los resultados obtenidos.

6.1 Resultados hipotéticos

Se van a distinguir dos supuestos diferentes. En el primero, se tendrán en cuenta para realizar los cálculos únicamente las listas de candidatos individualmente consideradas, sin considerar si forman parte de una formación política mayor. De esta forma, por ejemplo, las distintas marcas de Unidas Podemos, se presentan como listas independientes, aunque realmente formen parte de una misma unidad política. De la misma manera, consideramos como listas separadas las presentadas por los distintos partidos nacionalistas y regionalistas, aunque es posible que en un escenario de circunscripción nacional única decidieran presentarse en forma de coalición.

En el segundo supuesto, sí se tendrán en cuenta las posibles coaliciones de las diferentes listas. Para ello, se emplearán como referencia las listas de candidatos que se presentaron a las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019.

En cada uno de los supuestos se expondrá una tabla resumen y se realizará un breve comentario con las primeras conclusiones que muestran los resultados obtenidos.

Para la elaboración de los cálculos en ambos supuestos se han tenido en cuenta una serie de hipótesis:

- Solo se muestran las listas que superan la barrera electoral del 5%

- En las fórmulas de escrutinio del método del cociente, se ha optado por emplear la fórmula del resto mayor puesto que consideramos que es más justo repartir los escaños pendientes a aquellas candidaturas que más cerca han estado de conseguirlos.

a Supuesto 1: No presencia de coaliciones

Tabla III: Resultados hipotéticos sin coaliciones

| | PSOE | PP | VOX | PODEMOS-IU | Cs | TOTAL | Votos/escaño |
|----------------------------------|------|----|-----|------------|----|-------|--------------|
| Resultados 10/11/2019 | 120 | 89 | 52 | 26 | 10 | 297 | NA |
| MÉTODO DEL COCIENTE | | | | | | | |
| Cuota Hare Simple | 122 | 90 | 65 | 43 | 30 | 350 | 55.796 |
| Cuota Droop | 122 | 90 | 66 | 43 | 29 | 350 | 55.637 |
| Cuota Imperiali Reforzada | 122 | 91 | 66 | 42 | 29 | 350 | 55.322 |
| MÉTODO DEL DIVISOR | | | | | | | |
| D'Hondt | 122 | 91 | 66 | 42 | 29 | 350 | 55.796 |
| Sainte Lagüe | 122 | 90 | 65 | 43 | 30 | 350 | 55.796 |
| Serie Danesa | 118 | 92 | 67 | 43 | 30 | 350 | 55.796 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del ministerio del Interior

Primeras conclusiones:

- Los resultados son muy similares independientemente de la fórmula de escrutinio que se emplee.
- Los cincuenta y tres escaños que pertenecían a las demás formaciones políticas que obtenían representación en el CD se reparten principalmente entre los tres partidos menos votados.
- Dentro de las fórmulas del método del divisor, los votos por escaño entre unas y otras formaciones políticas oscila como máximo en 2.979 votos, que se da cuando se emplea la Serie Danesa como fórmula de escrutinio.

b Supuesto 2: Presencia de coaliciones

En este apartado tenemos en cuenta para el cálculo de los resultados hemos agrupado varias de las listas de candidatos por diversas razones que expondremos a continuación. Así, se formarían las siguientes coaliciones:

- PP: que integra a PP y Navarra Suma por la proximidad ideológica de ambas formaciones.

- Ahora Repúblicas: formada por ERC, EH Bildu y BNG puesto que estas formaciones políticas se presentan juntas a las elecciones europeas (cuya circunscripción electoral es también única).
- Podemos: integrada por las distintas marcas que tienen origen en Podemos (Podemos-IU, Podemos-EU, etc).

Tabla IV: Resultados Hipotéticos con coaliciones

| | PSOE | PP | VOX | PODEMOS | Cs | Ahora Repúblicas | Total | Votos/ escaño |
|----------------------------------|------|----|-----|---------|----|------------------|-------|---------------|
| Resultados 10/11/19 | 120 | 91 | 52 | 35 | 10 | 19 | 327 | NA |
| MÉTODO DEL COCIENTE | | | | | | | | |
| Cuota Hare Simple | 111 | 84 | 60 | 47 | 27 | 21 | 350 | 61.197 |
| Cuota Droop | 111 | 84 | 60 | 47 | 27 | 21 | 350 | 61.024 |
| Cuota Imperiali Reforzada | 111 | 84 | 60 | 47 | 27 | 21 | 350 | 60.677 |
| MÉTODO DEL DIVISOR | | | | | | | | |
| D'Hondt | 112 | 84 | 60 | 47 | 27 | 20 | 350 | 61.197 |
| Sainte Lagüe | 111 | 84 | 60 | 47 | 27 | 21 | 350 | 61.197 |
| Serie Danesa | 111 | 84 | 60 | 47 | 27 | 21 | 350 | 61.197 |

Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior

Primeras conclusiones:

- El hecho de coaligarse le permite a Ahora Repúblicas superar el umbral del 5%, lo que a su vez provoca que el número de votos necesario para obtener un escaño se incremente.
- Los resultados son muy similares independientemente de la fórmula de escrutinio que se emplee.
- Dentro de las fórmulas del método del divisor, los votos por escaño entre unas y otras formaciones políticas oscila como máximo en 1.069 votos, que se da cuando se emplea la fórmula D'Hondt.

6.2 Evaluación de los resultados

En este apartado analizaremos si los resultados obtenidos en cada uno de los supuestos dan respuesta a los objetivos marcados en la propuesta de reforma.

6.2.1 Diferencias en la distribución de diputados

Queda claro que se suprime toda diferencia en la distribución de escaños a las distintas circunscripciones electores al establecer una única circunscripción. No es necesario realizar un reparto de escaños puesto que solo hay una circunscripción. Como resultado,

se consigue la igualdad en el poder de voto de los ciudadanos, es decir, que el voto tiene el mismo peso independientemente de la residencia del votante.

6.2.2 *Diferencias en la atribución de escaños*

Como veíamos *supra* cuando analizamos los resultados electorales de las elecciones del 10 de noviembre de 2019, en el ámbito nacional, la formación política con la menor ratio de votos por diputado conseguía un escaño con 19.761 votos, y la formación política con la mayor ratio de votos por diputado necesitaba de 176.287 votos para obtener un escaño.

Tanto en el primer como en el segundo supuesto, el número de votos por escaño es prácticamente el mismo para todas las formaciones políticas independientemente de la fórmula de escrutinio que se emplee, siendo las máximas diferencias de 2.979 y 1.069 votos por diputado, respectivamente.

Consecuentemente, creemos que la propuesta de reforma también palia la desigualdad en la atribución de escaños entre las diferentes formaciones políticas.

6.2.3 *Concentración y efectividad*

En el presente epígrafe se analizarán por separado concentración y efectividad.

Entendíamos por concentración la facultad de un sistema electoral de simplificar la realidad política de una sociedad debido a que reduce el número de las diferentes corrientes ideológicas hasta un número manejable de propuestas políticas que se hacen presentes en el Parlamento.

En los resultados electorales de noviembre de 2019, el número de partidos con representación en el CD era de dieciséis⁷⁴. Con la aplicación del nuevo régimen electoral ese número de formaciones políticas se vería reducido a cinco en el primero de los supuestos y a seis en el segundo *caeteres paribus*. Por tanto, el nuevo sistema electoral presenta una mayor capacidad de concentración, en gran medida gracias a la introducción de una barrera electoral del 5% a nivel nacional.

En cuanto a la efectividad del sistema, entendiendo como tal la capacidad de formar gobiernos estables con apoyo parlamentario, tenemos más dudas sobre si el nuevo sistema electoral es efectivo. A continuación, analizaremos las posibilidades de pactos que resultan de la aplicación del nuevo sistema electoral.

⁷⁴ *Vid. supra*: Desconcentración y falta de efectividad.

Las Tablas V y VI muestran los posibles pactos que se podrían alcanzar para formar gobierno en los dos supuestos, respectivamente.

Tabla V: Posibilidad de pactos sin coaliciones

| | PSOE + PP | PSOE + PODEMOS | PP + VOX + Cs |
|----------------------------------|------------------|-----------------------|----------------------|
| Cuota Hare Simple | 212 | 165 | 185 |
| Cuota Droop | 212 | 165 | 185 |
| Cuota Imperiali Reforzada | 213 | 164 | 186 |
| D'Hondt | 213 | 164 | 186 |
| Sainte Lagüe | 212 | 165 | 185 |
| Serie Danesa | 210 | 161 | 189 |

Fuente: Elaboración propia

Tabla VI: Posibilidad de pactos con coaliciones

| | PSOE + PP | PSOE + PODEMOS | PSOE + PODEMOS + Ahora Repúblicas | PP + Cs + VOX |
|----------------------------------|------------------|-----------------------|--|----------------------|
| Cuota Hare Simple | 195 | 158 | 179 | 171 |
| Cuota Droop | 195 | 158 | 179 | 171 |
| Cuota Imperiali Reforzada | 195 | 158 | 179 | 171 |
| D'Hondt | 196 | 159 | 179 | 171 |
| Sainte Lagüe | 195 | 158 | 179 | 171 |
| Serie Danesa | 195 | 158 | 179 | 171 |

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, si comparamos el sistema electoral propuesto con la situación política actual, disminuye el número de partidos necesarios para poder alcanzar un pacto de formación de gobierno. Sin embargo, sigue siendo muy relevante la posición de los partidos nacionalistas en el segundo de los supuestos, tanto que la formación de gobierno puede depender en gran medida de la posición que tomen estos partidos, por lo que *a priori* no parece que se solvete por completo la fragmentación política.

6.3 Elección de la fórmula de escrutinio

A la vista de los resultados obtenidos, se puede apreciar que cuando la circunscripción electoral es única (la magnitud de la circunscripción es muy grande) y hay una barrera electoral del 5% a nivel nacional (barrera electoral elevada), no es relevante la fórmula de escrutinio que se emplee para transformar los votos en escaño.

Como consecuencia, optamos por continuar empleando la fórmula proporcional D'Hondt, por lo que la redacción del art. 163 LOREG quedaría de la siguiente forma:

Artículo 163

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

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el **5** por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

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

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

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

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

7 CONCLUSIONES

Una vez finalizada la exposición, donde se ha explicado el funcionamiento del sistema electoral español para las elecciones generales al CD, se han analizado sus principales defectos, y se ha desarrollado y evaluado una propuesta de reforma, enunciamos a continuación las principales conclusiones resultantes de la realización del trabajo.

- I. El sistema electoral español adolece de importantes defectos. Los objetivos que perseguía en el momento en el que se diseñó no son adecuados en el contexto social y político actual. Así, el sistema electoral español presenta desigualdades en la distribución de escaños entre las circunscripciones electorales, desigualdades en la atribución de escaños a las diferentes candidaturas, dificultades que impiden una mayor participación ciudadana en el proceso de decisión electoral, falta de concentración y efectividad, y como consecuencia de todo ello, cierta falta de legitimidad.
- II. La propuesta de reforma electoral sustituye la circunscripción provincial por una de ámbito nacional e incluye una barrera electoral del 5% a nivel nacional. Como consecuencia de ello, se superan las desigualdades en la distribución y atribución de escaños y se consigue un mayor grado de concentración en el sistema electoral.
- III. Sin embargo, el derecho a coaligarse permite que los partidos regionalistas y nacionalistas se presenten en coalición superando la barrera electoral del 5%. Como consecuencia, aunque mejore la eficacia del sistema electoral, la propuesta de reforma no impide la dependencia de los partidos nacionalistas a la hora de formar un Gobierno estable con apoyos en el Parlamento.
- IV. La propuesta de reforma requiere una reforma constitucional del art. 167 CE. El contexto político actual dificulta enormemente la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional. A pesar de ello, creemos que para que una reforma electoral sea significativa y supere los defectos actuales del sistema electoral, es necesario modificar las indicaciones constitucionales sobre la materia.
- V. La propuesta de reforma no incluye la modificación del empleo de listas cerradas y bloqueadas puesto que es muy difícil encajar un modelo de listas abiertas o listas cerradas desbloqueadas cuando la circunscripción es única. A este respecto queremos destacar que la inclusión de nuevas tecnologías, que permiten el tratamiento masivo de información, en el proceso electoral permitiría llevar a cabo un modelo de listas cerradas y desbloqueadas. De todas formas, también es

conveniente destacar que para paliar este problema se podría optar por implementar un sistema electoral a imagen del modelo alemán que, con su voto doble, permite elegir a candidatos específicos en un sistema electoral de funcionamiento proporcional.

- VI. Resaltamos que, para llegar a las conclusiones aquí expuestas, se ha supuesto que los resultados electorales no variarían si se implementara la reforma. Cuando se propone la reforma de un sistema electoral se busca la consecución de determinados objetivos en base a los datos que se tienen, pero no es posible prever cómo va a reaccionar la ciudadanía ante la reforma electoral. Podría suceder que los votantes cambiaran su voto a alguna de las principales formaciones políticas o que dejaran de ejercer el derecho al sufragio, o también que se formaran grandes coaliciones por los partidos con implantación territorial regional. Por tanto, las conclusiones están sujetas a que la población sea estable en su voto y a que las formaciones políticas actúen de la misma forma en que venían haciéndolo hasta la fecha, lo que sería altamente improbable.

Queremos finalizar recordando lo que decíamos al principio. No existe el sistema electoral perfecto, si no el adecuado para un tiempo y lugar determinado. Es por ello por lo que siempre se debatirá sobre el sistema electoral y siempre va a haber alguna reforma posible.

8 BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

- Constitución Española, Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, Boletín Oficial del Estado núm. 147, de 20 de junio de 1985. Referencia: BOE-A-1985-11672

JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

- Instrucción 1/2010, de 9 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre aplicación del artículo 44.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en lo relativo a la constitución de coaliciones electorales. Junta Electoral Central. BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2010. Referencia: BOE-A-2010-14226.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1992, de 2 de abril. BOE núm. 109, de 6 de mayo de 1992
- Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio. BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985
- Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1989, de 16 de noviembre. BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1989
- Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1992, de 13 de enero. BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1992

OBRAS DOCTRINALES Y RECURSOS DE INTERNET

- Álvarez Vélez, M. I., *Reforma de la Constitución: ¿necesidad, oportunidad o riesgo? Lección Inaugural del Curso Académico 2015-2016*, UP Comillas, Madrid, 2015.
- Aranda Álvarez, E., “La reforma electoral: análisis y perspectivas”, *Dialnet*, 2011 (disponible el 8 de abril de 2020 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732206>).
- Cebrián Zarzuca, E., “La Segunda República Española: acción y omisión en materia electoral”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 21, 2016, Páginas 235-258.
- Comisión de Estudios del Consejo de Estado. *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Informe Consultivo, 2009.
- Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, “Infoelectoral” (disponible en <http://www.infoelectoral.mir.es/>).
- Domínguez Sardou, F, & Toppi, H. P., “Sistemas electorales, territorialización y expectativas y expectativas de partidos antisistema en Europa”. *Miríada*, núm. 4, 2018, Páginas 13-46.
- “Elecciones generales 2019 10 N.”, *El País*, 2019 (disponible en <https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>).

- García, J., “Sistema electoral de Francia”, *Revistilla.es*, 2018 (disponible en <https://www.revistilla.es/actualidad/politica-economia/102-sistema-electoral-francia.html>)
- Garrote de Marcos, M., “La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma del sistema electoral”, *InDret Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, 2009.
- Garrote de Marcos, M., “La Reforma del Sistema Electoral Británico: A propósito del Referéndum del 5 de mayo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, Páginas 521-540.
- Guillem Carrau, J., “El sistema electoral a debate”, *Dialnet*, 2018 (disponible el 8 de abril de 2020 en <https://dialnet.unirioja.es>).
- Guillén López, E., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma. Lo que nunca pudo haber sido y no fue”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 2011, Páginas 195-241.
- Junquera, N., “El PP ofrece al PSOE cambiar la ley electoral para evitar nuevos bloqueos. La dirección popular apuesta por establecer una prima de escaños al partido ganador”, *El País*, 7 de diciembre de 2019 (disponible en https://elpais.com/politica/2019/12/06/actualidad/1575662031_421615.html).
- López Nieto, L., “Análisis de las elecciones autonómicas”, 2007 (disponible en http://uned.es/dcpa/Asig-naturas/Analisis_elecciones_autonomicas_.doc).
- Martínez Sospedra, M., Marco Marco, J.J., & Uribe Otalora, A., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- Mellinghoff, R., “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 17, 2014, Páginas 1-32.
- Montero, J. R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, núm 95, 1997.
- Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2004.
- Torres del Moral, A., “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, Páginas 51-111 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es>).
- Vázquez Lapuente, M., & Jiménez Seral, P., *El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo, 2014.
- Varela, A. F., “Esto es lo que proponen sobre la reforma electoral PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos, Vox y Más País”, *Businessinsider*, 2019 (disponible en <https://www.businessinsider.es/reforma-electoral-proponen-pp-soe-podemos-ciudadanos-vox-404915>).