



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN

CURSO ACADÉMICO 2016-2017

**SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y SUS POSIBILIDADES DE
REFORMA**

AUTOR
TOMÁS HERNANDO SAIZ

DIRECTOR: ANTONIO MAGDALENO ALEGRÍA

SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y SUS POSIBILIDADES DE REFORMA

I. INTRODUCCIÓN

II. SISTEMA ELECTORAL Y SUS ELEMENTOS

- a. Circunscripción electoral
- b. Fórmula electoral
- c. Cláusula de barrera
- d. Modalidad de voto

III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL ACTUAL

- a. Congreso de los Diputados
- b. Senado
- c. Elecciones municipales

IV. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PRINCIPALES

PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES

- a. Partido Popular (PP)
- b. Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
- c. Unidos Podemos (UP)
- d. Ciudadanos (Cs)
- e. Otras propuestas

V. PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y SU SISTEMA ELECTORAL

- a. Francia
- b. Alemania
- c. Reino Unido

VI. VALORACIÓN Y APLICABILIDAD DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema electoral es una constante petición de los partidos minoritarios de ámbito nacional en nuestro país. Motivos para ello no les faltan, porque como veremos, el porcentaje de escaños que reciben es inferior al de votos. El problema reside en que generalmente sus reivindicaciones no conllevan a ningún cambio. No es raro que los partidos más beneficiados por el sistema electoral, decidan mantener aquello que les beneficia. En nuestro caso, son los partidos mayoritarios los más beneficiados, sin los cuales, es imposible proceder a la reforma del sistema electoral.

Esta es una materia fundamental, puesto que es el punto de partida a la formación de una mayoría en el Congreso y formación de un gobierno. Por lo fundamental que es, requiere de un amplio consenso para su modificación, sin el cual, no se puede garantizar una larga vida a su regulación, ya que el siguiente partido político pretenderá “derribarla”. En la actual situación, con 4 partidos políticos especialmente presentes en el Congreso, no vislumbro sino el acuerdo de los cuatro para introducir cambios en el sistema electoral.

Por último, me gustaría brevemente comenzar con un ejemplo ocurrido en Castilla- La Mancha. El Partido Popular decidió aprobar una reforma de la ley electoral manchega sin ningún apoyo. Esta reforma, que recibió las críticas del resto de fuerzas, inicialmente se presumía que iba a beneficiar al propio PP. La realidad fue distinta, en el año 2015 el Partido Popular fue la lista más votada, pero vio imposibilitada la formación de un nuevo gobierno popular al no poder entrar en las Cortes el partido político de Ciudadanos, con el cual

tenía opciones de llegar a un pacto. Es un ejemplo de reforma electoral llevada a cabo para beneficiar sus propios intereses partidistas, pero que inesperadamente se vuelve en su contra.

II. SISTEMA ELECTORAL Y SUS ELEMENTOS

En el presente capítulo vamos a analizar los elementos constitutivos del sistema electoral y, en concreto, los conversores de las preferencias individuales de los electores en designación de titulares de poder. Los elementos a analizar serán los siguientes: circunscripción electoral, fórmula electoral, cláusula de barrera y modalidad de voto.

El conjunto de estos elementos son los más característicos del sistema electoral, los que lo hacen más reconocible, y la interrelación de todos ellos lo que da lugar al sistema electoral.

a. Circunscripción electoral

La circunscripción electoral puede ser definida como el “conjunto de electores – agrupados generalmente sobre la base territorial- a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir.”¹ La excepción sería tomar una base personal, como podría ser una minoría étnica. En el presente epígrafe nos centraremos en la circunscripción de base territorial, por ser la absolutamente predominante en la actualidad.

Tomando como base la territorial, surge la posibilidad de optar por un sistema electoral con una pluralidad de circunscripciones electorales, o en

¹ VALLES, J.M, Y BOSCH, A: “Sistemas electorales y gobierno representativo” Ariel, Barcelona, 1997.

cambio, establecer una circunscripción única, es decir, que toma todo el territorio del Estado.

Para el caso en que nos hallemos ante una pluralidad de circunscripciones, se hace necesario proceder a realizar la delimitación territorial, que puede ser en base a configuraciones territoriales preexistentes como la provincia o el municipio o, en cambio, se podría crear una división territorial con el fin específico electoral. Cabe en esta situación el llamado *gerrymandering*, que es un término que se refiere a la “manipulación consciente en la distribución de circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas².” De tal forma, se pretende alterar los resultados electorales del propio partido político, o empeorar los de otro.

Una vez realizada la delimitación, se ha de llevar a cabo el llamado prorrateo electoral, que consiste en la atribución a través de un determinado procedimiento, de un número de escaños a cada una de las circunscripciones electorales. Generalmente se toman criterios de población, por lo que se asignarán los escaños en función del mayor o menos número de electores en esa circunscripción. Pero también cabe la posibilidad de atribuir a todas las circunscripciones el mismo número de escaños sin importar su población, o incluso por criterios más dispares.

De esta asignación de escaños resulta la diferenciación entre circunscripciones uninominales (donde se elige un único escaño) y plurinominales (se asignan dos o más escaños).

² NOHLEN, D.: “Sistemas electorales y partidos políticos.” Pág. 54, S.L. Fondo de cultura económica de España, México, 2004.

El tamaño de las circunscripciones electorales tiene vital importancia en las elecciones al Congreso de los Diputados como podremos ver más adelante, y en las cuales es de aplicación la siguiente regla: “Cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral; disminuyendo las posibilidades electorales de los partidos pequeños.”³

b. Fórmula electoral

Debemos entender la fórmula electoral como el procedimiento mediante el cual se convierte la voluntad de los electores en escaños, que son asignados entre los candidatos presentes en las distintas circunscripciones. Mediante esta fórmula, se convierte una suma de preferencias individuales en una decisión colectiva.

Se suele distinguir entre fórmulas mayoritarias y proporcionales.

En primer lugar, nos referiremos a las *fórmulas electorales mayoritarias*, que se caracterizan por atribuir a la candidatura con mayor número de votos el escaño o escaños que se reparten en una circunscripción determinada. Esto supone que los votos emitidos en favor del candidato derrotado no cuenten, incluso en situaciones en que la diferencia sea muy estrecha.

Dentro de las fórmulas mayoritarias han surgido dos alternativas. Una de ellas es la fórmula de la mayoría simple, que consiste en atribuir la totalidad de los escaños que están en juego a la candidatura más votada. Quedan

³ NOHLEN, D.: “Sistemas electorales y partidos políticos” página 57, S.L. Fondo de cultura económica de España, México, 2004.

excluidos por lo tanto el resto de votos, que ven como sus preferencias individuales quedan excluidas.

Junto a la mayoría simple, aparece la mayoría absoluta, que como su nombre indica, busca reforzar la posición de la candidatura ganadora exigiendo conseguir al menos la mayoría absoluta de sufragios válidos emitidos para obtener así los escaños correspondientes a esa circunscripción. Para ello, se puede acudir al método de dos vueltas, por el cual se repite la votación en la que suelen quedar excluidas las listas de candidatos que no hayan obtenido un mínimo de sufragios. Así, se reducen el número de opciones, dando lugar a negociaciones entre los partidos ya retirados o que contemplan la retirada de la segunda vuelta, para que se concentren los votos en la candidatura más afín a su ideología. La otra opción es optar por el llamado voto preferencial, que viene a consistir en el método de dos vueltas pero reducido a una sola vuelta. El votante en primer lugar señala su candidato preferido y en segundo lugar, realiza una lista en la cual ordena a los demás candidatos en orden de prioridad. Se contabilizarán primero los votos preferidos, y si de ahí se extrae una mayoría absoluta de alguno de los candidatos, será el ganador. Pero si no resulta vencedor alguno, se elimina el candidato menos votado y los votos de sus votantes irán dirigidos al candidato que señalaron en segundo lugar en su orden de preferencia.

Vistas las fórmulas mayoritarias, nos encontramos con las fórmulas proporcionales, que se caracterizan por asignar los escaños correspondientes a la circunscripción en función de la cantidad de votos obtenidos por cada una de las candidaturas en ella presentadas. Vemos que

hay una clara diferencia con respecto a las fórmulas mayoritarias, las fórmulas proporcionales logran una mayor inclusión al no asignar únicamente escaños a la lista que recibió más votos. Mientras en las fórmulas mayoritarias observamos que los candidatos perdedores no obtienen nada, en estas fórmulas proporcionales los candidatos proporcionales sí obtienen escaños.

Para ello, se procede a su reparto mediante la aplicación de una serie de cálculos matemáticos, en los cuales se incluye la magnitud (número de escaños de la circunscripción), los votos válidamente emitidos y el llamado cociente electoral, que es el número de votos que se exigen para conseguir un escaño. Normalmente, de la aplicación de esos cálculos matemáticos no obtendremos el reparto exacto de escaños a cada candidatura, sino que obtendremos números decimales que complican la tarea. Para ello, existen dos variantes que únicamente vamos a mencionar: la fórmula del resto mayor y la fórmula de la media mayor.

c. Cláusula de barrera

También conocida como umbral electoral o barrera electoral, supone la exclusión de las candidaturas en el reparto de los escaños al no obtener un determinado número de votos (o escaños), establecido ese número legalmente. Con dicha “barrera” se busca evitar un excesivo fraccionamiento del órgano en cuestión, participando en la distribución de los escaños los partidos con un mínimo apoyo electoral y favoreciendo así la estabilidad gubernamental.

Es un elemento con notable presencia en los diferentes sistemas electorales de nuestro planeta, que cabe diferenciar en cuanto a su ámbito de aplicación. Así, en ocasiones se exige un determinado número de votos a nivel estatal, y en otras ocasiones, la barrera opera en la circunscripción. Cabe incluso establecer barreras legales escalonadas, exigiendo a un partido el 5% de los votos pero, en cambio, un 7% a las alianzas electorales.⁴

Por último, hay que tener en cuenta que la superación del mínimo legal para participar en la distribución de escaños no asegura su obtención, lo cual no es en absoluto extraño.

d. Modalidad de voto

Este es el último de los elementos que vamos a analizar. La modalidad de voto se centra en el acto individualmente realizado mediante el cual, el elector hace reflejar su apoyo a una de las candidaturas.

Así, el voto puede ser *personalizado*, que supone la expresión de la voluntad por el elector en favor de un candidato individual. Así, al candidato solo se le sumarán los votos que le han sido atribuidos expresamente. Frente al voto personalizado, encontramos el llamado *voto de lista*, que consiste en la muestra de apoyo a una lista de candidatos y no a un candidato individual como ocurría con el voto personalizado.

Existen modelos en los cuales el elector puede distribuir su apoyo electoral entre varios candidatos, aunque sean de distintos partidos políticos,

⁴ NOHLEN, D.: "Sistemas electorales y partidos políticos" pág. 69, S.L. Fondo de cultura económica de España, México, 2004.

pudiendo ser esta elección transferible, es decir, el elector ha dado su apoyo a varios candidatos y, por lo tanto, se transfiere ese apoyo de una a otra candidatura. El ejemplo es el de la elección para la Cámara baja australiana ya mencionada anteriormente, y que viene a ser una elección de carácter alternativo. Ante la posibilidad de que el elector “distribuya” su apoyo electoral, otros sistemas electorales contemplan el llamado voto categórico, que supone enviar el voto a uno solo de los candidatos.

A partir de aquí, se puede aplicar lo mencionado anteriormente en cuanto a la modalidad de voto, dando una mayor o menor flexibilidad a la participación del elector en la manifestación de su apoyo. Así, refiriéndonos al voto de lista (cuando el elector dirige su voto a una lista de candidatos), esta puede ser de carácter cerrada y bloqueada sin que quepa variar su composición ni orden de los presentes en esa lista; o en el otro extremo, cabe establecer el llamado *panachage*, que está previsto en Suiza, y que permite la confección de una lista propia por parte del elector, pudiendo incluso suprimir a alguno de los miembros de la candidatura por un candidato independiente.

III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL ACTUAL

Para analizar el sistema electoral español en la actualidad es necesario comenzar por la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, la Constitución. En el texto constitucional se hace referencia al sistema electoral en concreto en dos artículos, de los cuales podemos conocer algunos detalles de los elementos que lo van a conformar. Así, comenzamos refiriéndonos a los artículos 68 y 69, en los cuales se opta por un parlamento bicameral, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado.

El Congreso de los Diputados (artículo 68 CE) tendrá un tamaño de entre 300 y 400 diputados, “elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto” y siendo la circunscripción electoral la provincia. En el apartado 3 del artículo 68 se introduce el término “proporcional”, si bien no lo hace como “principio de representación, sino sólo a su uso como regla o fórmula de decisión a nivel de las circunscripciones electorales⁵.” En cuanto al Senado (artículo 69 CE), se señala que se elegirán 4 senadores por provincia.

Además, en el artículo 140 CE referente a la administración local se dice que: “Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.”

Vemos por tanto que el texto constitucional es flexible en cuanto a la concreta regulación del sistema electoral dejando su desarrollo a una Ley Orgánica, que es la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, que analizaremos a continuación.

Es en el Capítulo III de su Título II donde vamos a encontrar la regulación para el ámbito estatal de la circunscripción electoral, tamaño de la Cámara, fórmula electoral y la cláusula de barrera, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado.

a. Congreso de los Diputados

La Constitución española en su artículo 68 (y en el 69) determina que “la circunscripción electoral es la provincia”, lo cual es ratificado en el artículo

⁵ NOHLEN, D.: “Sistemas electorales y partidos políticos” pág. 281, S.L. Fondo de cultura económica de España, México, 2004.

161 de la LOREG. Se optó por lo tanto por una base territorial de la circunscripción electoral, escogiendo la provincia como tal y conformando así una pluralidad de circunscripciones. Además, se atribuye a cada circunscripción un mínimo de 2 diputados (en el caso del Congreso) y los restantes diputados se repartirán en función de la población de cada una de las provincias. Esto da lugar a circunscripciones plurinominales, salvo los supuestos de Ceuta y Melilla.

El artículo 162 de la LOREG indica que el Congreso de los Diputados tendrá un tamaño de trescientos cincuenta diputados, que resulta una cámara de tamaño relativamente reducido en comparación con la de otros países de nuestro entorno (Francia cuenta con 577 diputados; en Alemania el *Bundesrat* cuenta con 630 miembros; la Cámara de Diputados de Italia está formada por 630 diputados; y la Asamblea de la República de Portugal con 270 miembros a pesar de contar con una población cuatro veces inferior a la española). El margen de maniobra en cuanto al tamaño de la Cámara no es muy amplio, ya que como dijimos anteriormente, la Constitución establece un marco de 300 a 400 diputados, por lo que se podría incrementar el número actual de diputados en 50.

En el siguiente artículo de la LOREG, encontramos el procedimiento mediante el cual se convierte la voluntad de los electores en escaños, es decir, lo que llamamos fórmula electoral, así como también se establece una cláusula de barrera. Respecto a esto último, la cláusula de barrera será del 3 por 100 “de los votos válidos emitidos en la circunscripción”. Es por lo tanto una cláusula aplicable a cada circunscripción, que viene a suponer que las candidaturas que no lleguen al 3% de los votos emitidos en esa

circunscripción electoral, no participarán en la atribución de los escaños en juego de dicha circunscripción. En cuanto a su puesta en práctica, no tiene influencia en las circunscripciones donde se reparten pocos escaños (por ejemplo 3 diputados son elegidos en Huesca, en Segovia o en Teruel; e incluso Soria con 2), en las cuales, al haber en juego tan limitado número de escaños, se necesita un porcentaje de votos notablemente más alto que la cláusula de barrera del 3%. Es decir, podemos decir que el propio tamaño de la circunscripción supone una barrera más efectiva que la establecida legalmente. En cambio, sí que puede tener importancia en circunscripciones con mayor número de escaños a repartir, como es el caso de Madrid (con 36 en las elecciones generales de 26 de junio de 2016).

Continúa el artículo 163 introduciendo la fórmula electoral. Teniendo en cuenta lo ya visto respecto a la fórmula electoral, no hay duda de que se nos presenta en el mencionado artículo una fórmula electoral proporcional, que pretende repartir los escaños de la circunscripción en función de los votos obtenidos. Es el conocido como sistema d'Hondt, aplicado en numerosos países. Tomamos un ejemplo para entenderlo:

| | | Divisor | | | | | | |
|----------|---|-------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Partidos | A | [1] 340.000 | [3] 170.000 | [6] 113.333 | 85.000 | 68.000 | 56.667 | 48.571 |
| | B | [2] 280.000 | [5] 140.000 | [7] 93.333 | 70.000 | 56.000 | 46.667 | 40.000 |
| | C | [4] 160.000 | 80.000 | 53.333 | 40.000 | 32.000 | 26.667 | 22.857 |
| | D | 60.000 | 30.000 | 20.000 | 15.000 | 12.000 | 10.000 | 8.571 |
| | E | 15.000 | 7.500 | 5.000 | 3.750 | 3.000 | 2.500 | 2.143 |

Nos imaginamos una circunscripción donde se reparten 7 escaños. Tenemos 5 candidaturas, cuyos números de votos serán divididos por 1,2, 3... hasta 7

que es el número de escaños en juego. Los siete mayores cocientes serán los que se lleven los escaños, asignando a cada uno de esos cocientes un escaño. La candidatura A ha obtenido 3 escaños, la candidatura B otros 3 y por último, la candidatura C ha obtenido 1. Tanto la candidatura D como la E no han obtenido ningún escaño.

En circunscripciones con un reparto de escaños menor (las anteriormente mencionadas Huesca, Teruel o Segovia con 3 escaños) impiden que esta fórmula electoral proporcional se desarrolle en su totalidad, puesto que lo limitado de su tamaño impide que se repartan los escaños de forma enteramente proporcional. Tomando las elecciones generales de 26 de junio del año 2016, varias circunscripciones son útiles para reflejar lo anterior:

| PARTIDO | ESCAÑOS | VOTOS | |
|-----------------------|---------|--------|---------|
| PP | 2 | 51.942 | 39,62 % |
| PSOE | 1 | 30.199 | 23,04 % |
| UNIDOS PODEMOS | 0 | 23.732 | 18,1 % |
| C's | 0 | 21.501 | 16,4 % |

VOTOS POR PARTIDOS EN GUADALAJARA

Son los resultados en la provincia de Guadalajara. A pesar de que contamos con una fórmula electoral proporcional que trata de repartir los escaños en función de los votos obtenidos, el tamaño de la circunscripción limita enormemente la proporcionalidad pretendida por el artículo 163 de la LOREG. Vemos que dos candidaturas con 18,1% y 16,4% de los votos

quedan sin representación, quedando beneficiadas las dos candidaturas más votadas. Supone lo anterior que el 34,5% de los votos (que son más si contamos el resto de candidaturas con resultados más discretos) quedan sin representación en el Congreso de los Diputados, y que el partido más votado con el 39% de los votos, obtenga el 66% de los escaños.

Esto viene a ser lo común en las circunscripciones más pequeñas, con alguna excepción en que recibe un escaño la tercera candidatura, sin posibilidad de que lo obtenga la cuarta a pesar de reunir un importante porcentaje de los votos.

Evidentemente, cuanto más grande sea el tamaño de la circunscripción, mayor proporcionalidad va a existir. Así tenemos el ejemplo de Barcelona que tiene 31 escaños, y donde en las elecciones de 2016 han obtenido algún escaño hasta 6 candidaturas distintas.

Por último, se ha de hacer mención a la modalidad de voto. En las elecciones al Congreso de los Diputados rige un voto de lista cerrada y bloqueada, es decir, el votante muestra su apoyo a una lista de candidatos, sin poder variar el orden de sus miembros ni excluir o incluir nuevos candidatos.

b. Senado

En segundo lugar, el Capítulo III del Título II de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, también regula las elecciones al Senado. En el artículo 161 se consagra la circunscripción electoral provincial, si bien con una diferencia respecto al Congreso, y es que establece una serie circunscripciones inferiores al ámbito provincial, como son las

siguientes islas: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y La Palma. A partir de aquí, todo son diferencias con la elección al Congreso de los Diputados.

Cada circunscripción electoral contará con 4 senadores (con la excepción de las circunscripciones de Ceuta y Melilla que eligen dos senadores cada una, así como en las islas que elegirán tres o un senador). A este número hay que añadir que cada Comunidad Autónoma designará 1 senador más, así como corresponderá un senador más a su elección por cada millón de habitantes que tenga esa Comunidad Autónoma.

De lo que se dispone en el artículo 166.1 de la LOREG, extraemos que como no estamos ante una modalidad de voto de lista como en el Congreso, el votante deberá elegir a tres candidatos (es el límite máximo si bien, en las circunscripciones con tres senadores el máximo se reduce a dos, y en aquellas con un único senador, el voto máximo es de un candidato) con independencia del partido político al que pertenezcan, y entre los 4 más votados se reparten los 4 escaños. Es por lo tanto una modalidad de voto personalizado, ya que solo se le suman al candidato los votos que le han sido expresamente asignados.

En la práctica, los votantes tienden a destinar su voto a los tres candidatos del partido político afín, por lo que tres de los cuatro senadores a elegir resultan ser del mismo partido político, mientras que el cuarto senador elegido será de un candidato de un segundo partido político. Se introduce una corrección para evitar que los senadores de la circunscripción sean en

su totalidad del mismo partido político, y por ello limitan los votos a tres candidatos cuando van a ser elegidos cuatro. Un ejemplo:

| PARTIDO | ESCAÑOS | VOTOS | |
|--|---------|---------|---------|
| Miguel Ángel Cortés Martín (PP) | 1 | 128.999 | 42,07 % |
| María Arenales Serrano Argüello (PP) | 1 | 127.205 | 41,49 % |
| Alberto Gutiérrez Alberca (PP) | 1 | 125.341 | 40,88 % |
| Emilio Álvarez Villazán (PSOE) | 1 | 74.465 | 24,29 % |
| Emiliana Centeno Escudero (PSOE) | 0 | 70.246 | 22,91 % |
| Juan de Dios José Tomás-Biosca Pérez (PSOE) | 0 | 67.766 | 22,1 % |

VOTOS POR SENADORES EN VALLADOLID

Se puede observar claramente que hay una correspondencia entre los votos obtenidos y el partido político al que se representa. Parece lógico pensar que en el caso de que no existiese esa limitación de voto a tres candidatos, los cuatro senadores que hubieran resultado elegidos serían en este caso del Partido Popular.

Verdaderamente, es la propia actuación de los votantes así como la influencia de los partidos políticos los que provocan esta desproporción en los resultados. Lo que debería de ser una elección de unos candidatos de forma individual, acaba en la elección de tres candidatos por el hecho de pertenecer a un determinado partido político.

c. Elecciones municipales

Si bien la Constitución hacía una brevísima mención a las elecciones municipales, todo el desarrollo de su sistema electoral recae en el Capítulo IV del Título III de la LOREG.

Comienza el artículo 179 señalando que la circunscripción será municipal, correspondiendo un mayor o menos número de concejales en función de su población. Es una circunscripción de base territorial.

El artículo 180 se remite al 163.1 que ya hemos comentado, referente a la fórmula electoral (el conocido sistema d'Hondt), si bien introduce un endurecimiento de la cláusula de barrera al situarla en el 5% de los votos válidamente emitidos.

d. Elecciones al Parlamento Europeo

En último lugar, me gustaría hacer una mención a las elecciones al parlamento europeo, cuya concreta ordenación corresponde a cada uno de los Estados Miembro de la Unión Europea. Son los artículos del Título VI de la LOREG los encargados de hacerlo.

Tiene la peculiaridad de que en el artículo 214 se establece una circunscripción de base territorial única, que es “el territorio nacional.” Además se han de elegir 64 Diputados, mediante la fórmula electoral contenida en el artículo 163.1 (al igual que en las elecciones municipales, se remite a este artículo que establece la fórmula electoral para las elecciones al Congreso de los Diputados).

IV. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PRINCIPALES

PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES

Para el presente capítulo consideraremos únicamente cuatro partidos de ámbito nacional (Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Unidos Podemos y Ciudadanos), los cuales obtuvieron mayor representación en las pasadas elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de junio de 2016. Para cerrar el Capítulo haremos una breve referencia a alguna propuesta de otros partidos políticos distintos a los señalados.

Destacar la reciente celebración de un debate sobre la reforma electoral organizado por “Politikon”, que reunió a representantes de los mencionados partidos políticos. En dicho debate parece que se llegó a un punto en común, que era el aumento de la proporcionalidad, si bien con matices en cada uno de los representantes. Una de las medidas que pareció recibir mayor apoyo fue la propuesta por el representante de Ciudadanos para aumentar el Congreso de los Diputados de 350 a 400 diputados. Esta cuestión junto a la crítica al “voto rogado” fueron las que más consenso se obtuvo respecto a su reforma en la presente legislatura.

a. Partido Popular

Comenzaremos con el Partido Popular, por ser el que mayor número de votos recibió en las anteriores elecciones generales de 26 de junio de 2016. Para conocer sus propuestas respecto a la reforma del

sistema electoral español, resulta básico su programa electoral para las pasadas elecciones.

Dentro del Capítulo “La España que queremos” en su apartado “Unidad de España y Constitución: la reforma institucional” encontramos las propuestas dedicadas a esta materia.

Comienza diciendo “El Partido Popular se compromete al respeto de la costumbre constitucional de que solo formará gobierno la candidatura más votada en España.”⁶ Lo cual, en suma a lo que a continuación se va a exponer, nos hace entender su intención de promover un sistema mayoritario.

En el siguiente punto parece que confirma esa primera impresión puesto que propone “Promoveremos una reforma de la Ley Electoral a fin de reforzar el vínculo democrático para que gobierne la lista más votada en el ámbito municipal.” Y que completa añadiendo “En caso de no existir mayoría absoluta ni una distancia considerable respecto a otros partidos políticos, se propondrá introducir un sistema de doble vuelta que conseguirá que los gobiernos resultantes se correspondan con las decisiones de los ciudadanos.” Si bien lo propone para las elecciones municipales, en vista de lo dicho en el párrafo anterior nos puede sugerir que en una eventual reforma del sistema electoral

⁶ Programa Electoral Partido Popular:
http://www.ahoramasquenunca.es/descargas/PROGRAMA_ELECTORAL_PP_2016.PDF

español, el Partido Popular se decantaría por introducir elementos electorales que favorezcan la gobernabilidad.

Respecto a las elecciones al Congreso de los Diputados no se dice nada, haciendo únicamente mención a cambios en el procedimiento de elaboración de leyes y sus debates. En cuanto al Senado, consideran necesario “potenciar la naturaleza territorial de nuestra Cámara Alta.”

En el debate organizado por “Politikon”, el representante del Partido Popular no negó la posibilidad de aumento de la proporcionalidad, si bien en todo caso salvaguardando la representación de los diferentes territorios de España (en referencia a las provincias más pequeñas para que en todo momento cuenten con representación) y ante todo, que no dificulte la gobernabilidad. No rechazan en absoluto un aumento de la proporcionalidad, pero tienen claro que su prioridad es la gobernabilidad.⁷

b. Partido Socialista Obrero Español

Pasamos ahora a analizar las propuestas referentes a la reforma del sistema electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Al igual que hicimos con el partido Popular, partimos de lo expuesto en su programa electoral para las elecciones generales del año 2016.

En su apartado “Reformas en el sistema electoral”, hace mención a la modificación de la Constitución española y la Ley Orgánica del

⁷ Debate Politikon: <https://www.youtube.com/watch?v=jfnFsiBrtSY>

Régimen Electoral General para, entre otros objetivos, alcanzar los siguientes: Mejorar la proporcionalidad y desbloquear las listas para la elección de los diputados. También se hace mención a la posibilidad de “otorgar derecho de sufragio a los jóvenes mayores de 16 años.”⁸

Se pretende mejorar la proporcionalidad, pero sin ninguna concreción en el programa electoral, sin más que añadir posteriormente “Incrementar la proporcionalidad del sistema electoral para el Congreso de los Diputados.” Una propuesta demasiado ambigua que da lugar a un buen número de posibilidades.

En cuanto a “desbloquear las listas”, supondría un cambio notable puesto que en la actualidad rige un sistema de listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados. Buscan con ello “mayor influencia sobre la elección finalmente de sus representantes e incentive una rendición de cuentas más personalizada entre la ciudadanía y sus representantes parlamentarios.” Podríamos estar ante una modalidad de lista cerrada y desbloqueada, donde el votante señalase un orden preferencia entre los candidatos de la lista.

Por último, destaco la propuesta consistente en “otorgar derecho de sufragio a los jóvenes mayores de 16 años.” Esta ha sido una cuestión de la que ya se ha debatido en diversos medios de comunicación, y

⁸ Programa Electoral PSOE: <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

que supondría la modificación del artículo 2 de la LOREG (“El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad”)

En el ya mencionado debate organizado por “Politikon”, su representante Meritxell Batet reafirmó la apuesta de su partido por las listas desbloqueadas así como las llamadas “listas cremallera”.

c. Unidos Podemos

Unidos Podemos es una coalición electoral para las elecciones generales del 26 de junio de 2016 conformado principalmente por Podemos, Izquierda Unida y Equo, junto a otros partidos políticos de menor entidad. Presentaron para ello un programa electoral conjunto y que en lo que a nosotros nos interesa, expresa en su apartado 22 lo siguiente:

“Corrección de los factores que provocan la desproporción y la desigualdad del voto en España (circunscripción, magnitud, barrera y fórmula), orientada a garantizar la igualdad real del voto de todas las personas.”⁹

De forma general nos dice que pretenden aumentar la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, modificando para ello todos los elementos que lo conforman. Es un enunciado demasiado general y que da lugar a múltiples opciones.

⁹ https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf

Para concretar más sus propuestas, debemos dirigirnos al programa electoral de Podemos, uno de los partidos políticos que integran la coalición. Pasaremos a enumerar ahora sus propuestas:¹⁰

-Derogación del voto rogado y creación de una circunscripción exterior. El PSOE también aboga por poner fin al voto rogado, si bien no recoge esta propuesta de introducir una circunscripción exterior a nuestro sistema. La opción de crear una circunscripción exterior ya existe en el caso de nuestros vecinos portugueses, quienes crearon dos circunscripciones para los emigrantes, una de ellas para los emigrados en Europa, y la otra para los que se encuentran fuera de Europa, eligiéndose en cada una de ellas dos diputados.¹¹

-Introducir la circunscripción autonómica en lugar de la actual que es provincial, distribuyendo los diputados a elegir únicamente por criterios demográficos. (Apartado 228)

-Se opta por la fórmula de la media mayor. (Apartado 228)

d. Ciudadanos

En el documento en el cual se recoge el proyecto de Ciudadanos exponen lo siguiente: “Reformaremos la ley electoral para que el voto de todos los españoles valga lo mismo. Desbloquearemos las listas

¹⁰ <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf> - Programa Electoral 2016 Podemos, página 157

¹¹ http://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/EleicoesReferendos/AssembleiaRepublica/Documents/Mapa_Oficial_2A_2015_Deputados.pdf - Página web del Ministerio da Administração Interna.

electorales, garantizaremos el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero y abarataremos las campañas electorales.”

De lo mencionado en primer lugar parece que apuestan por el establecimiento de la circunscripción única, si bien se contrapone a lo que dice su representante en el debate de “Politikon”, donde apostaba por reducir la representación mínima a 1 diputado a aquellas provincias con 2 y 3 representantes que se encuentren sobrerrepresentadas, destinando esos escaños a provincias con mayor población, mejorando así la proporcionalidad del sistema.

Junto a lo anterior, abogan por el aumento de la Cámara de 350 diputados a 400 diputados, que es el límite que establece la Constitución Española y cuya superación exigiría su reforma. Ambas medidas dirigidas a aumentar la proporcionalidad de nuestro sistema electoral.

Tiene como una de sus prioridades la supresión del voto rogado, sin poner mayor inconveniente a la circunscripción exterior propuesta por Unidos Podemos en que sería necesaria una reforma de la Constitución, labor que actualmente no parecen dispuestos a realizar.

Por otro lado, proponen lo siguiente: “Transformaremos el Senado en una verdadera cámara de representación territorial, reduciendo sustancialmente el número de senadores.” Senado que es además, uno de los principales focos de crítica por parte de la opinión pública, y

en el que la mayor parte de partidos políticos han optado por proponer la reforma de su naturaleza, pero no su supresión.

e. Otros partidos políticos

Dentro de este apartado, incluiremos brevemente algunas propuestas de partidos políticos relevantes a nivel nacional. En primer lugar, **Unión Progreso y Democracia (UPyD)**, que obtuvo más de 50000 votos en las elecciones generales de 26 de junio de 2016.

“Se modificará el sistema de elección de senadores mientras exista el Senado. Cada Comunidad Autónoma tendría dos senadores elegidos directamente por los ciudadanos y la circunscripción sería la comunidad autónoma —ambas ciudades autónomas en el caso de Ceuta y Melilla—, disponiendo los electores de un solo voto. Las ciudades autónomas tendrían un senador. Asimismo, se implementará un sistema de doble vuelta de elección de alcaldes.” Se trata por lo tanto de una propuesta de reforma del Senado, con un modelo similar al del Senado estadounidense, el cual está

compuesto por 100 senadores, 2 por cada Estado con independencia de la población, si bien en este caso, los dos senadores representarían a cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al partido político **Vox**, en su programa electoral para las elecciones de junio de 2016 propone el establecimiento de un Parlamento unicameral cuyos miembros serán elegidos por dos vías distintas:

- 1- 2/3 de los diputados serán elegidos en distritos uninominales por mayoría absoluta lo que supone la “doble vuelta” en caso de no obtenerse dicha mayoría por ningún candidato en la primera elección, pasando los dos más candidatos votados a la segunda consulta.
- 2- 1/3 de los diputados Cortes se elegirán en una lista nacional de partido en distrito único por un criterio proporcional puro.

La reforma propuesta por Vox nos recuerda en gran medida al actual sistema electoral alemán.

V. PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y SU SISTEMA ELECTORAL

a. Francia

Nuestro vecino, para las elecciones legislativas, se dota de “un sistema basado en la elección por mayoría absoluta y con recurso a la segunda vuelta.”¹²

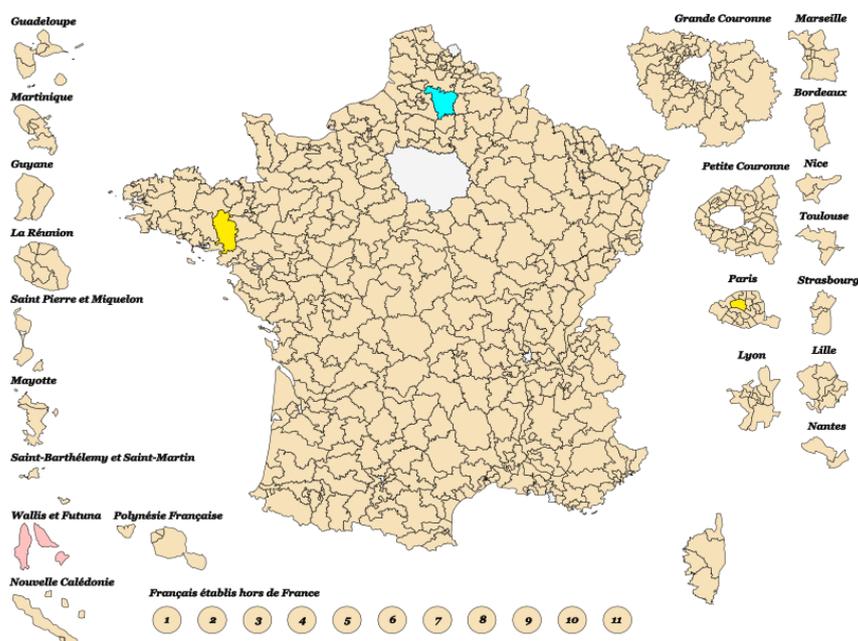
Su territorio se halla dividido en 577 circunscripciones uninominales. Surge aquí un problema en la práctica, y es que han existido diferencias

¹² VALLES, J.M, Y BOSCH, A: “Sistemas electorales y gobierno representativo.” Ariel, Barcelona, 1997.

importantes en cuanto a población entre las distintas circunscripciones, por lo que el valor del voto no es el mismo según el lugar.

Si un candidato obtiene en primera vuelta la mayoría absoluta de los votos no es necesario acudir a la segunda vuelta, cosa que si ocurre en el supuesto de que no alcance dicha mayoría absoluta. Para pasar a esa segunda vuelta es necesario superar un porcentaje de votos en la primera. En el supuesto de que ningún candidato alcance el porcentaje, pasarán a la segunda vuelta únicamente los dos candidatos más votados.

En la práctica, la mayor parte de distritos requieren la celebración de una 2ª vuelta, y para mostrarlo, basta con observar los resultados de las últimas elecciones legislativas francesas del año 2017 en su primera vuelta:



-El partido *¡En Marche!* (en amarillo) del presidente Emmanuel Macron obtuvo en la primera vuelta únicamente 2 escaños, mientras que con la celebración de la segunda vuelta terminó por conseguir 306 escaños más.

-Si nos fijamos además en el partido "*Les Républicains*", en la primera vuelta no obtuvo ningún escaño, mientras que en la segunda vuelta consiguió 113 escaños. Repitiéndose la misma situación en los restantes partidos políticos que se presentaron y obtuvieron algún escaño.

En la actualidad esto se ha visto reforzado con la aparición de partidos políticos distintos a los tradicionales. Aun así, en las elecciones de 2007, en las cuales dos partidos dominaban el panorama político, podemos observar igualmente la necesidad mayoritaria de acudir a la segunda vuelta.

Este sistema da lugar a una desproporción entre votos y escaños, como reflejan los propios resultados electorales de 2017:

- *¡En Marche!* con el 28.21% de los votos en primera vuelta terminó por obtener el 53% de los escaños con la celebración de la segunda vuelta.
- Mientras que el *Front national*, con 13.20% de los votos en primera vuelta, obtuvo únicamente el 1.39% de los escaños.

La primera vuelta opera entonces como "un filtro", que va a dar lugar a una competición en la segunda vuelta entre un candidato que represente a la derecha y otro a la izquierda.

b. Alemania

Hemos de partir diferenciando el *Bundestag* del *Bundesrat*. El *Bundesrat* es el órgano de representación de los Estados federados de Alemania, que a

diferencia de otros Estados, sus miembros no son elegidos mediante el voto de los propios alemanes, sino por las distintas regiones. Por otra parte, el *Bundestag* se constituye como órgano de representación encargado de la elaboración de las leyes así como la elección del Canciller.

Los miembros del *Bundestag* son elegidos mediante unas elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas (Artículo 38 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania).

La combinación entre un sistema electoral mayoritario y uno proporcional ha dado lugar en Alemania lo que se conoce como “Elección proporcional personalizada”.¹³ El rasgo más característico de las elecciones al *Bundestag* reside en los dos votos que posee cada elector. El primero de esos votos (*Erststimmen*) va destinado a la elección de un candidato en una circunscripción uninominal, mientras que el segundo de ellos (*Zweitstimmen*) va dirigido a una lista cerrada que se presenta en un determinado *Land*.

Respecto a las circunscripciones uninominales, son tantos como sumen la mitad de los escaños con que esté compuesto el *Bundestag*. Cada Estado contará con un número determinado de circunscripciones uninominales. Para su distribución se ha de tener en cuenta criterios poblacionales, sin que quepa una desviación superior al 25% con respecto a la población contenida en el resto de circunscripciones.¹⁴

¹³ MELLINGHOFF, R: “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias” Revista de Derecho Electoral, 2014.

¹⁴ VIDAL PRADO, C: “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes” Tirant lo Blanch, Madrid, 2012.

El votante tendrá entonces, un primer voto con el cual, elegirá un candidato en una determinada circunscripción uninominal, resultando elegido el candidato que obtenga mayor número de votos.

Con el segundo voto, los votantes eligen una determinada lista cerrada, dentro del Estado en el cual se encuentre la circunscripción uninominal en la que le correspondiera votar en primer lugar.

Existe también una cláusula barrera del 5% a nivel estatal con respecto “a los segundos votos” o que un partido consiga que sus candidatos resulten elegidos en al menos 3 circunscripciones uninominales. Puede ocurrir entonces que un partido con menos del 5% de los votos, supere esta cláusula al haber vencido en 3 o más circunscripciones uninominales, cosa que de hecho ocurrió en el año 1994 con el PDS.¹⁵

Desde el año 2009 se aplica el método Sainte-Lague/Schepers, habiéndose utilizado con anterioridad incluso el sistema d'Hondt, que bien conocemos. Este cambio se produjo por la tendencia que tenían los anteriores métodos a favorecer a los partidos más grandes.

A partir de aquí, se procede a distribuir los escaños. Los escaños obtenidos mediante el primer voto y el segundo no se suman, sino que los mandatos directos (escaños obtenidos a través del primer voto) se utilizan para señalar los candidatos elegidos dentro de la lista del partido político. Así, los candidatos que resultan vencedores en su circunscripción uninominal, pasan a tener su escaño asegurado, “adelantando” a los componentes restantes de su lista. Un ejemplo lo hará más sencillo:

¹⁵ VIDAL PRADO, C: *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*.

En las elecciones del año 2009, el CDU obtuvo en Berlín 6 mandatos por medio del segundo voto, y 5 mandatos directos. Esto no supone que obtuviera 11 escaños, sino que de acuerdo a lo anteriormente dicho, le corresponden únicamente 6. Los 5 mandatos directos sirven para que esos candidatos ocupen 5 de los 6 mandatos de la lista.

Por lo tanto, el primer voto no supone la elección de la mitad de los miembros del *Bundestag* mediante un sistema mayoritario, sino que es un método de selección de los candidatos más idóneos por los electores.

Pero de todo esto surge un problema. ¿Qué ocurre cuando los mandatos directos son superiores a los escaños resultantes de los segundos votos? Son los llamados mandatos directos excedentes, declarados inconstitucionales. Lo que ha supuesto hasta ahora es un aumento temporal del *Bundestag* dando incluso lugar a la formación de gobiernos gracias a estos mandatos. Por ejemplo, volvemos a las elecciones de 2009:

El CDU obtuvo en el Estado de Baden-Württemberg 27 escaños mediante el segundo voto y 37 mandatos directos. Esto supone que hay una diferencia de 10 escaños, los cuales constituyen los llamados mandatos directos excedente.

Resultado de todo lo anteriormente expuesto podemos concluir que es un sistema básicamente proporcional, como bien demuestran sus resultados del año 2017:

| Partido Político | % voto de lista | % escaños obtenidos |
|------------------|-----------------|---------------------|
|------------------|-----------------|---------------------|

| | | |
|------------------|------|------|
| CDU | 26.8 | 28.2 |
| SDP | 20.5 | 21.5 |
| AfD | 12.6 | 13.2 |
| FDP | 10.7 | 11.2 |
| DIE LINKE | 9.2 | 9.7 |
| GRÜNE | 8.9 | 9.4 |

Podemos ver claramente que en todos ellos hay cierta sobrerrepresentación, pero muy ligera. La diferencia de proporcionalidad con respecto a Francia es notable.

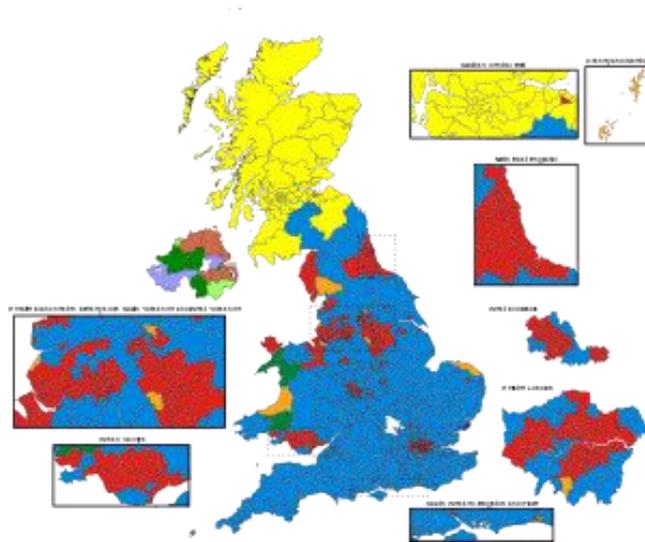
c. Reino Unido

El sistema electoral británico se desarrolla en el marco de 650 distritos uninominales, los cuales se delimitan periódicamente para evitar las posibles diferencias demográficas de entre todas ellas. Aun así, generalmente se ven sobrerrepresentados los territorios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

En estas circunscripciones uninominales, basta con ser el candidato más votado. No se necesita la mitad más uno de los votos (si bien si solo participan dos candidatos, el resultado del ganador será de la mitad más uno de los votos, como es obvio). Es entonces un sistema donde rige la mayoría simple.

Es un sistema dirigido claramente a la gobernabilidad, favoreciendo en gran medida al partido político con mayor número de votos, en detrimento del

resto de fuerzas políticas (el segundo partido político también se suele ver beneficiado, pero en menor medida). Para demostrar lo anterior, es necesario observar los resultados de pasadas elecciones, teniendo un buen ejemplo en las elecciones del año 2015:



Podemos observar en primer lugar, dos colores predominantes, uno es el azul representativo del *Conservative Party* y en segundo lugar, destaca en amarillo el *Scottish National Party* (SNP) en el territorio que coincide con Escocia. Ambos partidos son los dominadores en sus respectivos territorios, por un lado el SNP es el que mayor representación obtiene en Escocia, y por otro lado el Partido Conservador lo hace en Inglaterra y en algunas circunscripciones de Gales. Tal imagen podría hacernos pensar que ambos partidos han resultado los que mayor número de votos han acaparado sin ningún género de dudas, pero realmente esto no ha sido tan claro. Así:

- El Partido Conservador obtuvo el 36,9% de los votos, para finalmente ocupar el 50,8% de los escaños.
- El SNP obtuvo el 4,7% de los votos (hay que tener en cuenta que solo se presenta en Escocia) para recibir el 8,6% de los escaños.

No hay lugar a dudas de que ambos partidos se vieron beneficiados en gran medida en las elecciones de 2015. Pero además, el segundo partido político más votado a nivel nacional, *Labour Party*, también se ve beneficiado, pues si recibió el 30,4% de los votos, obtuvo a cambio el 35,7% de los escaños.

Tras esto nos queda una pregunta, ¿quiénes son los perjudicados por este sistema? Nuevamente basta con acudir a los resultados para responder a esta pregunta.

- El gran perjudicado es el *United Kingdom Independence Party*, más conocido como UKIP, partido que con casi 4 millones de votos (el 12,6%), solo obtuvo un escaño, frente a los 331 del Partido Conservador.
- Otro partido que también se vio perjudicado es el de los Liberal Demócratas, que con el 7,9% de los votos solo recibieron el 1,2% de los escaños (8).

Esto viene a ser lo normal en el resto de elecciones, con dos partidos políticos nacionales sobrerrepresentados (Partido Conservador y Partido Laborista), y las restantes fuerzas a nivel nacional muy perjudicadas (tradicionalmente el partido de los Liberal Demócratas, así como el UKIP en los últimos años y el Partido Verde). Un ejemplo de las elecciones del año 2010 es todavía más demoledor. El partido de los Liberal Demócratas recibió un gran número de votos (6.836.248 - 23,0%) y únicamente recibió el 8,8% de los escaños. La desproporción es evidente.

Es un sistema que fomenta la formación de amplias mayorías, en detrimento de la representación de los partidos minoritarios.

VII. VALORACIÓN Y APLICABILIDAD DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

Una vez vistos los elementos del sistema electoral, el sistema electoral español y el de otros países de nuestro entorno, procedo a realizar una valoración de las propuestas ya expuestas en el Capítulo IV. Esta valoración es personal, atendiendo principalmente a lo que se ha expuesto en este trabajo.

Me gustaría comenzar por una idea contenida en el libro *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville. El autor, nos viene a decir que las leyes de un determinado Estado que hayan dado un buen resultado en él no necesariamente han de ser igualmente efectivas en otro determinado Estado si se trasladan a este de forma literal. Así pone el ejemplo de Estados Unidos y México. México decidió adoptar el sistema federal estadounidense, para lo cual “tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la Constitución federal de los angloamericanos”. Mientras Estados Unidos era un modelo para muchas personas y Estados del resto del mundo, México se sumió en una anarquía, donde los distintos Estados que lo componen “invaden a diario la esfera ajena”.

Considero que lo anterior resulta de aplicación al tema que nos interesa. Algunas voces hablan de tomar el modelo estadounidense, el británico o cualquier otro, pues si tuvieron éxito en sus respectivos países, ¿por qué no en España? Basta con tomar el ejemplo de México para ver que “copiar” una legislación no siempre es igual eficaz.

Así, pienso que en España se ha asentado ya la idea de un sistema electoral proporcional, y de hecho, ninguna de las fuerzas políticas (salvo Vox, que no tiene representación en el Congreso) apuesta claramente por establecer un sistema electoral basado en circunscripciones electorales uninominales, sino que sus propuestas son tendentes al aumento de la proporcionalidad. Además, la propia Constitución española nos dice en su artículo 68.3 que “La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.” Lo cual complica la tarea de optar por fórmulas mayoritarias.

Desde luego, la adopción de un sistema mayoritario se debe a la búsqueda de una mayor gobernabilidad, pero no podemos olvidar que en España, en los últimos 40 años, se han formado amplias mayorías que no han tenido necesidad de pactar con ningún otro partido político o, si lo han hecho, ha sido con un partido minoritario. Si por otra parte, observamos las recientes elecciones del Reino Unido, ha resultado que el partido político más votado va a necesitar del apoyo de un partido político minoritario para poder gobernar, e incluso en el año 2010, el Partido Conservador debió pactar con los Liberal Demócratas para gobernar (eran las 3ª fuerza más votada).

Que un sistema que busca la proporcionalidad, como lo es el español, haya llevado a la formación de gobiernos con una amplia mayoría en el Congreso no se debe a que dichos partidos dominasen en las elecciones (que sería lo lógico si fuera un sistema proporcional). Por ejemplo, en el año 1989 el PSOE obtiene el 50% de los escaños con el 39,6% de los votos. Pero tampoco podemos decir que la segunda lista se viera perjudicada (en ese

caso el PP), sino que los verdaderos perjudicados de nuestro sistema son los partidos minoritarios.

Lo anterior ya lo hemos mencionado anteriormente cuando hablábamos de la regulación del sistema electoral español. No es en la circunscripción de Madrid o de Barcelona donde se produce esa ruptura de la proporcionalidad, sino que es en las circunscripciones más pequeñas como Segovia, Soria o Teruel. En estas circunscripciones se reparten 2 o 3 escaños, dando lugar a que tradicionalmente se hayan repartido los escaños los dos partidos mayoritarios de nuestro país. Partidos políticos minoritarios como Izquierda Unida o UPyD en su momento, solo tenían opciones de obtener escaños en las circunscripciones electorales más grandes, tales como Madrid o Barcelona.

A partir de aquí surgen distintas propuestas de los partidos políticos españoles, tendentes principalmente a aumentar la proporcionalidad. La primera de las reformas a considerar es la configuración de circunscripciones autonómicas y no provinciales como hasta ahora.

La configuración de la circunscripción autonómica ha sido propuesta por Unidos Podemos. Los escaños a repartir en cada una de estas circunscripciones se harían conforme a criterios exclusivamente poblacionales. El problema de esta reforma es que exigiría proceder a una reforma constitucional, ya que el artículo 68 de la Constitución española dice “La circunscripción electoral es la provincia.” Sería por lo tanto una reforma más difícil de introducir por el mencionado motivo.

La introducción de la circunscripción autonómica beneficiaría principalmente a los partidos minoritarios, al poder obtener con mayor facilidad algún escaño, puesto que la propia Constitución española exige al menos 300 diputados, debiéndose repartir entre un número menor de circunscripciones (17 CCAA y 2 ciudades autónomas frente a cincuenta provincias más las ciudades autónomas).

Además de la introducción de la circunscripción autonómica, Ciudadanos propuso la reducción del mínimo de escaños por circunscripción electoral de 2 a 1 (artículo 162.2 LOREG). Esta medida sumada a la de aumentar de 350 a 400 el número de diputados del Congreso busca un aumento de la proporcionalidad del sistema, destinando los escaños “sobrantes” a las circunscripciones infrarrepresentadas. Serían dos reformas que no necesitarían reforma constitucional, puesto que bastaría con modificar la LOREG. Por ello, quizá no sea un cambio tan notorio como la introducción de la circunscripción autonómica, pero sí más fácil de llevar a cabo. De la misma manera que con la circunscripción autonómica, aumentaría la presencia en el Congreso de partidos minoritarios, aunque seguramente de una manera más suave que con respecto a la circunscripción autonómica. ¿Por qué? Al fin y al cabo estaríamos ante diversas circunscripciones uninominales, como sería seguramente el caso de Soria (que con dos escaños está sobrerrepresentada) obteniendo únicamente el escaño la lista más votada.

Algunos partidos políticos también hecho mención de la necesidad de introducir la circunscripción única, para así alcanzar una efectiva igualdad de voto. Es el caso de las elecciones al Parlamento Europeo. Algunas

voces comentan que si se introdujera esta circunscripción única a las elecciones al Congreso, se acallarían los nacionalismos periféricos, que actualmente están sobrerrepresentados. Pero esto no es del todo cierto. Las propias elecciones al Parlamento Europeo nos lo muestra. Estos partidos nacionalistas presentan una lista conjunta, para así sumar el mayor número de votos posibles y obtener más escaños que si se presentaran cada uno individualmente. Así lo hicieron el PNV junto a CDC y Coalición Canaria (la lista se llamaba Coalición por Europa y obtuvo 3 escaños).

Por otra parte, también Unidos Podemos propuso la introducción de una circunscripción exterior, que como ya mencionamos, existe en Portugal o Italia. Tenemos así ejemplos en el exterior con los que compararnos si deseamos introducirla. Una posibilidad sería, como en Portugal, crear dos circunscripciones, una para emigrados en la Unión Europea y otra para el resto.

Pasamos ahora a otro elemento del sistema electoral que se ha propuesto reformar. Como ya sabemos, en las elecciones al Congreso de los Diputados rige una modalidad de voto de lista cerrada y bloqueada, por el cual no se puede alterar la composición ni el orden de la lista. Pues bien, una de las propuestas respecto a la modalidad de voto procede del PSOE, que propone el voto de listas desbloqueadas, el cual es un modelo más flexible que el actual, ya que el elector puede modificar el orden de los miembros de la lista a la cual destina su voto. Se trata de una modificación posible en cuanto no entrañaría una reforma de la Constitución (que es perfectamente válida, pero más complicada en cuanto a lo que ello conlleva).

En ocasiones se propone introducir listas abiertas, pero nos enfrentaríamos a problemas prácticos en circunscripciones grandes como la de Madrid, pues haría necesario contar con papeletas electorales de un tamaño excesivo para así poder incluir a cada uno de los miembros de los partidos que se presentan a esa circunscripción.

En cuanto a la cláusula de barrera, nada han dicho los partidos políticos en cuestión. Como ya hemos hablado anteriormente, verdaderamente no tiene eficacia en las elecciones al Congreso, debido principalmente al reducido tamaño de nuestras circunscripciones. Si finalmente se opta por establecer la circunscripción autonómica con el correlativo aumento de escaños en algunas circunscripciones, la cláusula barrera quizá tenga mayor efectividad que en la actualidad, donde solo en circunscripciones como Madrid o Barcelona puede tener aplicación.

Por último, me gustaría realizar una breve opinión respecto a una consecuencia de la adopción de un sistema proporcional. Como dijimos al comienzo de este Capítulo, a pesar de que la propia Constitución prevé la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, la realidad es que los gobiernos que se han ido formando a lo largo de los últimos 40 años han contado con una amplia mayoría en el Congreso, estando los partidos minoritarios infrarrepresentados. Considero que este hecho ha sido uno de los motivos por los cuales los partidos políticos se vieron incapaces de llegar a un acuerdo en el año 2015 y por lo tanto se convocaran nuevas elecciones para el año 2016. Los partidos políticos no concebían hasta la fecha la posibilidad de un Congreso tan fragmentado, en el cual se necesitase la consecución de constantes acuerdos con diversos partidos

con importante presencia parlamentaria. Estas es, en mi opinión y en virtud de lo visto, una de las consecuencias de la adopción de un sistema electoral proporcional, la constante necesidad de convenir entre diversas fuerzas parlamentarias con las cuales no necesariamente se está de acuerdo. Los partidos políticos venían acostumbrados a formar un gobierno que prácticamente imponía su voluntad, y las elecciones del año 2015 y después las de 2016 han hecho cambiar esta idea.

En la presente legislatura, estamos viendo como los partidos políticos si han sido capaces de alcanzar acuerdos en distintas materias, por lo cual me hace pensar que estamos preparados para profundizar en esa proporcionalidad del sistema electoral y con ello poder salvar con garantías una Cámara fragmentada.

Finalizo con ello el presente trabajo, con la convicción de que nuestro sistema electoral, con unas serie de reformas necesarias, es mejor de lo que el ciudadano tiende a pensar de él, donde además la crítica se suele dirigir incorrectamente (véase el caso de la ley d'Hondt, cuando el verdadero problema se encuentra en el tamaño de las circunscripciones). Por ello, no abogo por una reforma radical de nuestro sistema electoral, sino que me parecen más que correctas varias de las propuestas aquí expuestas.

BIBLIOGRAFÍA

NOHLEN, D., “Sistemas electorales y partidos políticos” S.L. Fondo de cultura económica de España, México, 2004.

VALLES, J.M. Y BOSCH, A., “Sistemas electorales y gobierno representativo.” Ariel, Barcelona, 1997.

MELLINGHOFF, R: “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias” Revista de Derecho Electoral, 2014.

VIDAL PRADO, C., “El sistema electoral alemán y su posible implantación en España” Tirant lo Blanch, Madrid, 2012.

MACAYA, A., “La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho” Revista de Derecho Electoral, 2013.

DE TOCQUEVILLE, A., “La Democracia en América. Tomo I” Alianza Editorial, Madrid, 2016.