



FACULTAD DE DERECHO
GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2017 - 2018

Trabajo Fin de Grado
“PROPORCIONALIDAD ELECTORAL”
(PROPORCIONAL REPRESENTATION)

Alumno:

MARIO ROLÁN VALLE

Director:

PEDRO JOSÉ HERNANDO GARCÍA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. LOS DIFERENTES SISTEMAS ELECTORALES.....	6
1.1. CIRCUNSCRIPCIÓN.....	6
1.1.1. Única circunscripción.....	6
1.1.2. Pluralidad de circunscripciones.....	7
<i>1.1.2.1. Distrito uninominal.....</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2.2. Circunscripción plurinominal.....</i>	<i>8</i>
1.2. VOTO.....	8
1.3 FÓRMULA ELECTORAL.....	10
1.3.1. Fórmulas Mayoritarias.....	11
<i>1.3.1.1. Uninominal, mayoritario y a una vuelta.....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.1.2. Uninominal, mayoritario y a dos vueltas.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. Fórmulas Proporcionales.....	14
<i>1.3.2.1. Procedimientos del cociente.....</i>	<i>15</i>
1.3.2.1.1. La fórmula del resto mayor.....	15
1.3.2.1.2. La fórmula del resto menor.....	16
<i>1.3.2.2. Procedimientos del divisor.....</i>	<i>17</i>
1.3.2.2.1. La fórmula D'Hondt.....	17
1.3.2.2.2. La fórmula Saint-Laguë.....	19
<i>1.3.2.3. Voto único transferible.....</i>	<i>19</i>
1.3.3. Fórmulas Mixtas.....	20
<i>1.3.3.1. Representación proporcional personalizada.....</i>	<i>21</i>
<i>1.3.3.2. Sistemas paralelos.....</i>	<i>21</i>

2. SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA.	
EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	22
2.1. LAS DIFERENTES ELECCIONES EN ESPAÑA.....	22
2.2. SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.	
EL ARTICULO 68 CE.....	24
2.2.1. Mínimo de 300 y máximo de 400 Diputados.....	24
2.2.2. Provincia como circunscripción electoral.....	26
2.2.3. Representación proporcional.....	29
2.3. LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.....	32
2.3.1. Artículo 161 LOREG.	
Provincia como circunscripción electoral.....	33
2.3.2. Artículo 162 LOREG.	
Número y distribución provincial de Diputados.....	34
2.3.3. Artículo 163 LOREG.	
Atribución de escaños en función de los resultados del	
escrutinio.....	36
3. PROPUESTAS DE REFORMA.....	38
3.1. MODIFICACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PROVINCIAL.....	38
3.2. CAMBIO DE LA REPRESENTACIÓN MÍNIMA INICIAL, NÚMERO	
DE DIPUTADOS Y FÓRMULA ELECTORAL.....	44
CONCLUSIÓN FINAL.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	55

INTRODUCCIÓN

La democracia apareció por primera vez en Atenas hace más de 2.500 años. Desde entonces, esta forma de gobierno en la cual es el pueblo el que elige a sus representantes se ha utilizado con infinidad de variantes por todo el mundo. A día de hoy, se puede afirmar que es la forma principal, la más extendida y la más respetuosa con la voluntad de los ciudadanos.

A lo largo de los cinco continentes podemos ver una amplísima diversidad de sistemas, con diferentes objetivos y mecanismos, pero todos tienen en común su parte esencial: el pueblo vota y elige a sus representantes mediante unas elecciones.

España, como no podía ser de otra manera, disfruta de una democracia más bien joven, dividida en tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Cuando los españoles votan en las elecciones generales, se está decidiendo la composición del poder legislativo que se encuentra formado por el Congreso de los Diputados y el Senado.

En este trabajo se estudiarán, en primer lugar, los principales factores que afectan a los diferentes sistemas electorales que se dan por todo el mundo, para así tener un idea más clara que nos permita profundizar en las elecciones al Congreso de los Diputados de España, pasando de una visión más general proporcionada por la Constitución, hasta llegar a los aspectos más concretos de las mismas.

Para ello, tendremos como eje central el artículo 68.3 del Texto Constitucional, el cual establece la proporcionalidad de nuestro sistema electoral. De esta forma, se analizará si se está cumpliendo dicho mandato y qué aspectos favorecen o perjudican la consecución de este fin. Además, se estudiarán nuevas propuestas que permitan llegar a un sistema lo más proporcional posible.

1. LOS DIFERENTES SISTEMAS ELECTORALES.

El politólogo alemán Dieter Nohlen hace una definición restringida de lo que entiende por sistemas electorales, calificándolos como aquellos sistemas que “*determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de los cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de Gobierno (en caso de elecciones al presidente, gobernador, alcalde, etc.)*”¹. Para lograr este fin, los sistemas electorales están compuestos por tres variables que lo determinarán: la circunscripción, la estructura de la papeleta o voto y la fórmula electoral utilizada².

1.1. LA CIRCUNSCRIPCIÓN.

La circunscripción es el territorio en el cual los votantes son convocados para designar a sus representantes. Existe la posibilidad de configurar un régimen de circunscripción única, en la que todos los electores votan simultáneamente para elegir a todos los electos, o bien, un sistema en el que cada elector vota en su circunscripción correspondiente, configurándose así una pluralidad de ellas.

1.1.1. Única circunscripción.

Con esta técnica se consigue que el voto de los electores sea el principal elemento que determine el resultado de la elección. No se favorece a los partidos de mayor tamaño ni se perjudica a los menores. Para utilizar este régimen es aconsejable manejar una fórmula de elección proporcional, ya que si por el contrario se utiliza el escrutinio mayoritario

¹ NOHLEN, D. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación civil transparencia e Internacional IDEA. Pág. 9. El autor explica la tendencia a expandir el concepto de sistema electoral hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio hasta llegar al contencioso electoral. Recurre por tanto a una definición más restrictiva puesto que, según él, ofrece ventajas en el estudio de las consecuencias políticas de los sistemas electorales como en cuanto al debate político en torno a la introducción o la reforma de los sistemas políticos.

² ACE PROJECT, RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES. 2018. *Enciclopedia, sistemas electorales*. [Consulta: 2 de marzo de 2018] Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>.

podría conllevar la formación de una asamblea dominada únicamente por un solo partido. Además, se debe tener en cuenta que *“si el número de electos es elevado –y normalmente será así– tiene la propiedad de alejar a los electos de los electores, tendiendo a desaparecer la personalidad de los candidatos tras las denominaciones partidistas y, en consecuencia, despersonaliza la elección, haciendo que la mayoría de los electores acabe por votar a candidatos a los que prácticamente no conoce”*³.

1.1.2. Pluralidad de circunscripciones.

Dejando aparte el citado régimen, se nos plantean dos posibilidades de sistemas con más de una unidad electoral. A grandes rasgos aparece el sistema de distrito uninominal, referido a las unidades electorales en donde se elige solo un diputado, y circunscripción plurinominal, donde se eligen a una pluralidad de los mismos. Resulta de especial importancia el tamaño de las circunscripciones, pues *“cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral, y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al parlamento.”*⁴

1.1.2.1. Distrito uninominal.

En cuanto a las elecciones en distrito uninominal, se divide la totalidad del territorio del Estado en tantas unidades electorales como escaños cuenta el Parlamento, de manera que únicamente se asigna un Diputado por cada unidad electoral. Se entiende que utilizando este sistema se conforman unidades electorales de tamaño reducido, otorgando la ventaja de la proximidad entre candidatos y electores, conociendo estos últimos al electo y al resto de candidatos. Se genera de esta manera en los Diputados una función de lo que podría ser un gestor de los intereses organizados de un distrito, función especialmente

³ Martínez Sospedra, M. [et al.] 2007. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 86.

⁴ NOHLEN, D. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación civil transparencia e Internacional IDEA. Pág. 19. Para esta afirmación se basa en una regla matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudique en la circunscripción.

visible en el caso estadounidense. En cuanto a Europa, cabe señalar que al utilizarse unidades electorales de tamaño reducido, se crean Asambleas de gran tamaño, como ocurre con los Comunes británicos, la Cámara europea de mayor tamaño. Para la aplicación de este régimen se utiliza la fórmula electoral de carácter mayoritario, ya que no puede operar un escrutinio proporcional al jugarse únicamente un escaño. En la práctica esto conlleva la no representación de las minorías.

1.1.2.2. Circunscripción plurinominal.

Una vez atendido el sistema de distritos uninominales, debemos hacer referencia al sistema de circunscripciones plurinominales, utilizado convenientemente para las fórmulas de representación proporcional o por decisión mayoritaria con representación de minorías. Siguiendo este régimen, se eligen a una pluralidad de Diputados por cada circunscripción. En los Estados con forma unitaria, se escogen preferentemente entidades administrativas o locales preexistentes (prefectura, provincia, condado, etc.), creándose de este modo una pluralidad de circunscripciones (circunscripción múltiple).

Siguiendo este sistema, al igual que con el de circunscripción única, se debe seguir un criterio que permita distribuir el total de los escaños en juego entre el conjunto de las unidades electorales. Preferentemente se ha utilizado la técnica de crear un ratio Diputados/población, de manera que se multiplica este por la población de la circunscripción en cuestión, atribuyéndose el número aproximado (ya que suele haber restos) que le correspondiese. A modo de ejemplo ilustrativo, imaginemos que se crea un ratio de 1 Diputado por cada 30.000 personas. A una circunscripción con una población de 90.000 personas se le asignarían 3 Diputados.

1.2. EL VOTO.

La papeleta electoral es el recurso mediante el cual los electores expresan su voto para unas elecciones. Por su parte, el voto es el acto por el cual el ciudadano o elector se implica en la creación de una voluntad colectiva mediante la expresión de su preferencia política de modo formal y público. Vemos por tanto que ambos conceptos están

íntimamente relacionados. Según Manuel Martínez Sospedra⁵ el voto puede dividirse en dos grandes grupos, el primero de ellos referente a la forma y efectos del mismo, y el segundo que se referirá a las distintas maneras de expresión material que tiene la voluntad del elector.

Respecto del primer grupo, no conviene detenerse demasiado en su desarrollo, pues hace diferenciaciones en cuanto a aspectos demasiado técnicos del voto que poco tienen que ver con la proporcionalidad final del sistema. Entre dichas diferenciaciones se encuentra el voto directo y el indirecto, el voto igual y el reforzado, individual o corporativo, etc.

La segunda clasificación sin embargo, resulta más interesante, pues nos muestra aspectos con los que el electorado general está más familiarizado y que conviene entender. Estas diferenciaciones se hacen en base a la expresión material de la voluntad del elector. Se nos presenta por tanto la primera diferencia que enfrenta al voto público frente al voto secreto. Las denominaciones de los mismos lo dicen todo, refiriéndose el voto público a aquel que puede ser conocido legítimamente por terceros (el caso del voto oral previsto para la Constitución de 1812), y el voto secreto que es el emitido sin publicidad de manera que no puede ser conocido legítimamente por terceros. A grandes rasgos, el voto secreto se utiliza en elecciones y el voto público es el utilizado por los electos en los cuerpos representativos.

La segunda diferenciación viene dada según el número de puestos para el cual se vota y el ámbito de discrecionalidad que se reconoce al elector, de manera que se plantea el voto uninominal y el voto de lista. El primero de ellos se da cuando el elector solo puede votar a un candidato, mientras que mediante lista se pueden votar a dos o más candidatos. El voto uninominal se emplea generalmente en las elecciones en las que solo hay un puesto en juego, es decir, para cargos uninominales, aunque puede perfectamente darse el caso de voto uninominal para elecciones plurinominales, por ejemplo mediante el voto único no transferible. El voto de lista se utiliza principalmente para las elecciones legislativas, siendo compatible tanto con los tipos de escrutinio mayoritario como con los proporcionales. Del mismo modo que el voto uninominal, el de lista resulta compatible tanto con elecciones plurinominales como con elecciones uninominales, véase el ejemplo

⁵ Martínez Sospedra, M. [et al.] 2007. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 42.

de Australia. Este tipo de voto presenta dos modalidades en función de la configuración de la lista. En primer lugar, la lista abierta permite que el elector goce de total libertad para diseñar su lista llegando incluso a poder tomar nombres de candidaturas diferentes (*panachage*). Por su parte, con la lista cerrada, el elector podrá elegir entre varias listas disponibles pero sin poder confeccionarla libremente. Dentro de las listas cerradas encontramos las bloqueadas, cuando el elector no puede modificar ni los nombres ni el orden de los mismos (voto de adhesión propio del Congreso de los Diputados de España), y las listas cerradas no bloqueadas mediante las cuales el elector no puede alterar los nombres de los candidatos pero si el orden de los mismos o acumular sufragios en uno o varios candidatos, situación que se da en la elección de la *Eduskunta* en Finlandia.

Verdaderamente el voto no resulta tan determinante a la hora de atender a la proporcionalidad del sistema. Procede por ello, centrarse en aquellos aspectos que sí marcan una diferencia, como es la fórmula electoral.

1.3. LA FÓRMULA ELECTORAL.

Como veíamos, la fórmula electoral es uno de los tres elementos que conforman el sistema electoral, siendo probablemente el que mayor capacidad de configuración tenga. Existe la tendencia general de identificar la naturaleza del sistema electoral con el principio rector de la fórmula electoral del mismo, valoración que no debe ser necesariamente así. La fórmula electoral junto con los otros dos elementos que configuraban el sistema electoral (circunscripción y voto), pueden dar lugar a grandes diferencias entre la fórmula utilizada y el sistema en sí.

Como expresa Manuel Martínez Sospedra⁶, si contemplamos el sistema electoral como un conjunto integrado por elementos interdependientes, hay que concluir que no hay más que dos clases de sistemas electorales: 1) aquellos que están diseñados para sobrerrepresentar al mayor a los mayores partidos con la finalidad de producir una representación parlamentaria que contenga un partido o coalición con mayoría absoluta o cuasimayoritaria, en cuyo caso el sistema electoral es mayoritario; y 2) aquellos que están

⁶ Martínez Sospedra, M. [et al.] 2007. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 42.

diseñados para otorgar a cada formación política significativa una representación parlamentaria que se corresponda con su peso electoral, en cuyo caso el sistema es proporcional.

A día de hoy, se evidencia una supremacía de dos sistemas: la mayoría simple y la representación proporcional con fórmulas de lista. Son 63 Estados los que funcionan con la fórmula de la mayoría simple, que representan el 26,8% del total, incluyéndose aquí a países como Canadá, Reino Unido, India y Estados Unidos entre otros. Frente a ellos, 85 países que representan el 36,1% siguen la fórmula de las listas de representación proporcional, entre los que se incluyen Austria, Suiza, Brasil, España, Portugal y Países Bajos entre muchos otros.⁷ Existen además otras fórmulas, que aun siendo menos utilizadas, son igual de importantes. A continuación pasamos a analizarlas una por una.

1.3.1. Fórmulas mayoritarias.

La fórmula mayoritaria es la más antigua del mundo, siendo la única utilizada durante siglos y llegando a ser la única aplicada en toda Europa en los sistemas de sufragio censitario durante el XIX. En sus primeros usos no existían los partidos políticos, sino que se elegía un candidato entre una pluralidad de ellos, de manera que resultaba elegido aquel que más votos consiguiese. Con el surgimiento de los partidos socialistas y la democratización de los sistemas de Gobierno, las nuevas fórmulas de carácter proporcional fueron ganando peso, mostrando a partir de 1945 su papel dominante.

1.3.1.1. Uninominal, mayoritario y a una vuelta.

Siguiendo el principio “*The first past the post*” (El primero se lo lleva todo), la mayoría simple es el más antiguo y sencillo de los modos de escrutinio. Se utiliza en los distritos uninominales centrándose principalmente en la figura del candidato, siendo típica su aplicación en el Reino Unido. Se dice que es “a una vuelta” ya que únicamente se vota una vez, y mayoritario porque obtiene el escaño en juego el candidato que obtenga mayor

⁷ACE PROJECT, RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES. 2018. Enciclopedia, sistemas electorales. [Consulta: 2 de marzo de 2018] Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>.

número de votos. Aparte de Reino Unido, países como Canadá, India y EEUU utilizan este sistema.

Además de su simplicidad, tiene la ventaja de generar una estrecha relación entre los electores y el candidato electo, dándose esta cualidad únicamente en distritos de pequeño tamaño. Por otra parte, esto da lugar a Asambleas de gran tamaño, como ocurre con la Cámara de los Comunes británica.

El sistema por mayoría simple uninominal da la opción a sus electores de elegir entre dos partidos u opciones claramente principales en cada uno de los distritos, promoviendo de esta forma los sistemas bipartidistas en cada distrito, mientras que solo se da esta condición a nivel estatal si la distribución de las fuerzas políticas principales es la misma o similar en todos los distritos. De esta manera, los “terceros partidos” a menudo se debilitan y casi nunca alcanzan el apoyo popular necesario a nivel nacional para obtener un porcentaje análogo de escaños en la legislatura.

Para hallar la relación entre el número de votos obtenidos por los dos primeros partidos, y el número de escaños obtenidos, se utiliza la “ley del cubo”, por la cual la relación de escaños es la que existe entre los porcentajes de votos elevados al cubo:

$$Relación = \frac{(\% \text{ Votos del partido Conservador})^3}{(\% \text{ Votos del partido Laborista})^3}$$

A modo ilustrativo analizaremos brevemente las pasadas elecciones generales del Reino Unido del 8 de Junio de 2017. Históricamente los dos partidos más importantes son los Conservadores (*Conservative party*) y los Laboristas (*Labour party*). En las citadas elecciones se impusieron los Conservadores liderados por Theresa May con un total de 13.636.684 votos que suponían el 42.34% del total, consiguiendo así 317 escaños de los 650 que cuenta la Cámara de los Comunes (*House of the Commons*). En la siguiente tabla podemos ver los resultados de los cuatro partidos más votados:

TABLA 1: Total votos y escaños para cada partido. Elecciones generales Reino Unido, 2017.

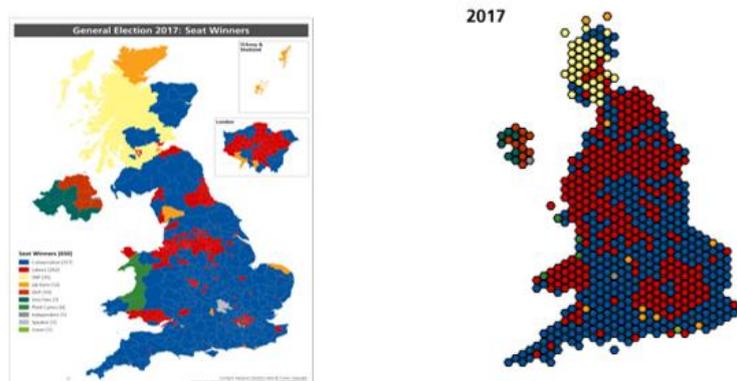
PARTIDO	VOTOS	% VOTOS	ESCAÑOS GANADOS
Conservative	13.636.684	42,34%	317
Labour	12.877.858	39,99%	262
Liberal Democrat	2.371.861	7,37%	12
Scottish National Party	977.568	3,04%	35

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en HOUSE OF COMMONS LIBRARY.⁸

Analizando los resultados, podemos comprobar como el sistema mayoritario, es en primer lugar, contrario a la proporcionalidad, obteniendo un partido 35 escaños con el 3% de los votos, frente a otro partido que obtiene tan solo 12 escaños con algo más del 7% de los votos, es decir, casi tres veces menos escaños con más del triple de votos. Es lo que se conoce como inversión de las mayorías.

Resulta de especial importancia hacer un buen ajuste en la distribución de los distritos. Se puede ver en la siguiente imagen como hay una clara dominación territorial de un partido sobre el otro, pero no así en los distritos, donde los resultados están más igualados. Si únicamente observásemos el mapa territorial los conservadores (color azul) tendrían que tener una amplia mayoría sobre los laboristas (color rojo), pero atendiendo al número de votos vemos que la diferencia no es tan alta, cuestión que respeta el mapa de distritos.

ILUSTRACIÓN 1. Mapas con resultados de las elecciones generales de Reino Unido, 2017



FUENTE: HOUSE OF COMMONS LIBRARY.⁹

⁸ Elaboración propia a partir de: HOUSE OF COMMONS LIBRARY. 2017. *General Election 2017: results and analysis*. Apostolova, V. [et al.]. [Consulta: 8 de Febrero de 2018] Pág. 8. Disponible en: www.parliament.uk/commons-library.

1.3.1.2. Uninominal, mayoritario y a dos vueltas.

Esta fórmula típicamente francesa, consiste en unas elecciones con voto uninominal en un distrito donde saldrá elegido un solo diputado. Para nombrar al candidato electo se utiliza el método de la mayoría absoluta, de manera que resulta elegido aquel candidato que en la primera votación obtenga al menos la mitad más uno del total de votos válidos emitidos. Si no hay ningún candidato que obtenga dicho margen, se convoca una segunda votación que tiene lugar una semana o quince días después de la primera, según sea parlamentaria o presidencial respectivamente, en la que obtiene el escaño en juego el candidato más votado, es decir, el que obtenga la mayoría simple o mayoría románica (denominada así únicamente para esta vuelta). Existe la tendencia de que la legislación propia de cada Estado limite o restrinja el acceso a esta segunda votación con vistas a facilitar la obtención de la mayoría exigida. Consiguen esto permitiendo que se presenten solo los dos candidatos más votados en la primera vuelta o haber obtenido un porcentaje mínimo de votos, como ocurre en las elecciones francesas, donde pasan a la segunda vuelta aquellos candidatos que hayan obtenido en la primera ronda un porcentaje superior al 12,5% de los votos.

Con este sistema se consigue que todos los partidos tengan la posibilidad de presentarse en la primera vuelta, votando el elector al partido que prefiera sin tener en cuenta el voto útil. Consecuentemente, en la segunda vuelta tienen un peso determinante las coaliciones, donde se agrupan las fuerzas, y esta vez sí, el elector vota estratégicamente para que salga el partido que más se acerque a sus ideales, o vota con la intención de que no salga la opción más opuesta, más temida. Con esto se consigue que los partidos aislados no consigan el apoyo necesario mientras que aquellos dotados de buen potencial de coalición resultan especialmente beneficiados de este método.

1.3.2. Fórmulas proporcionales.

No tan antiguas como las mayoritarias, las fórmulas proporcionales han ido ganando importancia a lo largo de los dos últimos siglos. Surgidas en el S. XIX, y aplicadas por primera vez en la Ley Electoral Belga de 1893, se ha generalizado su uso desde 1945,

después de la Segunda Guerra Mundial, para llegar a ser actualmente el método predominante en las democracias europeas.

Como sistemas proporcionales, presentan una clara ventaja frente a los mayoritarios: evita las incongruencias o la disparidad entre el porcentaje de votos obtenido por un partido y los escaños que les asignan en el parlamento. Por contraparte, favorecen los gobiernos de coalición que generan “*parálisis legislativas y la consecuente incapacidad de instrumentar políticas coherentes*”⁹.

1.3.2.1. Procedimientos del cociente.

Este sistema implica la atribución de un escaño por una cantidad concreta de votos. El cociente o coeficiente electoral se obtiene dividiendo el número de votos válidos emitidos a candidaturas entre el total de escaños que se disputan, obteniendo un cociente electoral que sirve como cifra repartidora. El total de votos logrados por un partido se divide por dicho cociente electoral y el resultado será el número de escaños que ha obtenido el partido en cuestión. Inusualmente la división es exacta, lo que conlleva el problema de los restos. Llegados a este punto se nos plantean dos soluciones:

1.3.2.1.1. La fórmula del resto mayor o más amplio.

Consiste en dividir el número total de votos obtenidos por cada candidatura entre el cociente electoral de manera que salen elegidos los candidatos que iguallen o superen la cifra repartidora establecida. Si después de ello no quedan escaños a repartir el proceso se termina; si por el contrario quedan escaños por distribuir (que es la situación habitual), se ordenan los restos de las divisiones de mayor a menor, y los escaños no atribuidos se adjudican por dicho orden.

Esta fórmula se caracteriza por su proporcionalidad y por otorgar a los partidos pequeños una representación muy ajustada a los votos obtenidos. Se ha utilizado este sistema en

⁹ ACE PROJECT, RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES. 2018. Enciclopedia, sistemas electorales. [Consulta: 2 de marzo de 2018] Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>.

Israel, en Italia aunque con modificaciones, y desde 1988 en Alemania, siguiendo una variante conocida como Hare-Niemeyer. Este método fue introducido en la ley electoral federal alemana en 1985 con la intención de sustituir el método D'Hondt por uno que fuese más beneficioso para los partidos pequeños. La diferencia con el método del resto mayor es la obtención, gracias a una sola operación matemática, del número de puestos que corresponde a cada partido:

$$\text{Número de puestos} = \frac{(N^{\circ} \text{ de votos del Partido}) \times (N^{\circ} \text{ escaños de circunscripción})}{N^{\circ} \text{ de votos válidos emitidos a candidaturas}}$$

Se determina así el número de escaños que corresponde a cada partido, y en el supuesto de que no se repartieran todos los escaños, los restos se repartirían siguiendo el método del resto mayor.

1.3.2.1.2. Fórmula del resto menor.

Este sistema sigue las mismas directrices que el del resto mayor, debiéndose hallar el cociente establecido por las normativa electoral, y dividiendo posteriormente el número de votos obtenidos por cada candidatura entre el cociente electoral, consiguiendo cada lista tantos escaños como cifras enteras resulten de la división. La diferencia con el sistema del resto mayor viene dada a la hora de solucionar el problema de los restos. Según la fórmula del resto menor, se ordenan los restos de las divisiones de menor a mayor, y los escaños no atribuidos se adjudican en dicho orden. El resultado es dar los escaños sobrantes a aquellos partidos que tengan menos votos sobrantes, lo que generalmente implica dárselos a los partidos grandes, convirtiéndose así en una variante menos proporcional que la fórmula del resto mayor.

1.3.2.2. Procedimientos del divisor (la lógica de la media mayor).

El sistema del resto mayor, como acabamos de ver, resuelve satisfactoriamente el problema de los restos, dando una solución bastante proporcional al problema. Aun así, presenta su principal problema al favorecer a los partidos pequeños, y además, su complejidad y difícil utilización lo convierten en un sistema “lento de manejar”. Frente a estos problemas, se han creado sistemas en los que los restos no se distribuyen en función de la fórmula del resto mayor o menor, sino que utilizan la media más alta de los mismos, actuando dicha media como la cifra repartidora. Existen varias fórmulas proporcionales que siguen esta lógica:

1.3.2.2.1. La fórmula D'Hondt.

Creada por el matemático belga Víctor D'Hondt en 1878, fue introducida en la práctica por primera vez en la ley electoral belga de 1893, llegando a ser en la actualidad la fórmula más utilizada, aplicándose en Finlandia, Bélgica, España, Polonia y Portugal entre muchos otros. El procedimiento que utiliza es el siguiente: se divide el número de votos obtenidos por cada partido entre distintos divisores (1, 2, 3, 4, 5, etc.), los cuales responden al número de escaños que haya que distribuir. Es decir, si deben repartirse 5 escaños, se hará una serie de divisores del 1 al 5, si son 10 escaños, una serie del 1 al 10. Una vez hechas las divisiones, se ordenan los cocientes de mayor a menor, y el cociente que por su orden corresponda con el número de escaños a distribuir será la cifra repartidora. Una vez hallada, se divide el total de votos obtenidos por cada partido entre dicha cifra, constituyendo un escaño cada parte entera resultante de la división. A modo de ejemplo ilustrativo vemos la Tabla 2:

TABLA 2: Ejemplo práctico método D'Hondt.

PARTIDO	1	2	3	4	5
A - 20.000	20.000	10.000	6.666	5.000	4.000
B - 17.000	17.000	8.500	5.666	4.250	3.400
C - 11.000	11.000	5.500	3.666	2.750	2.200
D - 9.000	9.000	4.500	3.000	2.250	1.800

FUENTE: Elaboración propia con datos inventados.

En este caso el partido A cuenta con 20.000 votos, el B con 17.000, C: 11.000 y D: 6.000, habiendo un total de 5 escaños a repartir. En la fila superior se encuentran los divisores, de manera que la cifra que hay en cada cuadro es el resultado de dividir el total de votos de cada partido (columna izquierda) entre el correspondiente divisor. Una vez tenemos esos datos, hay que ordenar de mayor a menor los cocientes, hasta llegar a 5 cifras:

$$20.000 (A) > 17.000 (B) > 11.000 (C) > 10.000 (A) > 9.000 (D)$$

De este modo, es el partido “D” el que obtiene el último escaño y por tanto el que determina la cifra repartidora en 9.000. Una vez hallada, se procede a dividir el total de votos obtenido por cada partido entre 9.000, obteniendo el siguiente resultado:

TABLA 2.1: Ejemplo práctico método D'Hondt.

Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
2,22	1,88	1,22	1

El resultado final sería que de los cinco escaños que se disputaban, dos de ellos se los llevaría el partido A, y los partidos B, C, y D se llevarían un escaño cada uno. Como se puede comprobar, el partido D que fija la cifra de reparto es el que mayor rendimiento saca a sus votos, pues no pierde ningún resto.

Es habitual que no se realice la división entre el número de votos y la cifra repartidora, deduciendo directamente de la lista de cocientes (Tabla 2) el número de escaños que corresponden a cada partido. Consistiría únicamente en ver qué partidos tienen los cinco (o cualquiera que sea el número de escaños a repartir) mayores cocientes, y atribuyéndoles un escaño por cada una de esas cifras, dando un resultado idéntico al otro método pero obteniéndolo de una forma simplificada. Este es el método que se sigue en España.

Una desventaja de este sistema es que es altamente sensible al tamaño de la circunscripción, obteniendo resultados proporcionales en las de gran tamaño, y no tan proporcionales, o incluso mayoritarios en las pequeñas. Esto es así puesto que en las grandes circunscripciones, al haber un número elevado de escaños a repartir, los pequeños

partidos pueden acceder al reparto, pero si nos encontramos ante una circunscripción pequeña, serán las primeras fuerzas más votadas las únicas que se lleven los escaños en juego, dejando a los pequeños partidos sin representación. Podemos afirmar por tanto, que esta fórmula favorece a los grandes partidos: más beneficio cuanto más pequeña sea la circunscripción. Como veremos más adelante, España se caracteriza por tener una amplia mayoría de circunscripciones pequeñas, lo cual no ayuda en absoluto a la proporcionalidad.

1.3.2.2.2. La fórmula Saint-Laguë.

Esta fórmula desarrollada por los socialdemócratas suecos surge como una variante más proporcional del método D'Hondt. En esencia ambos sistemas siguen la misma lógica, pero la fórmula Saint-Laguë cambia la lista de divisores del método D'Hondt por otra serie: 1, 2, 3, 5, 7, 9, 11, etc. A esta configuración se la conoce como pura, pero existe una variante, la fórmula Saint-Laguë modificada que ayuda en mayor medida a otorgar escaños a los pequeños partidos. Esta variante consiste en utilizar como primer divisor la cifra de "1,4" de lugar de "1", manteniéndose el resto de la serie intacto.

De este modo el problema de beneficiar a los partidos grandes, y por consiguiente, fomentar la coalición de los pequeños y medianos, se ve reducido de manera considerable, pues los partidos pequeños tienen más fácil entrar al reparto de escaños, y los partidos más votados sacan menos rendimiento a sus votos, haciendo que los pequeños y medianos partidos no busquen tan interesadamente la formación de coaliciones. Se consigue un resultado más proporcional y un reparto menos sensible al tamaño de la circunscripción. Este sistema se utiliza actualmente en Suecia, Noruega, Letonia y además en algunos Länder germanos como Bremen.

1.3.2.3. *El voto único transferible.*

En el s. XIX Thomas Hare en Inglaterra, y por su parte, Carl Andræ en Dinamarca, proponían de forma independiente la fórmula del voto único transferible. Desde entonces ha sido considerado como uno de los mejores sistemas electorales, aunque sin demasiado

éxito, ya que solo se utiliza en República de Irlanda desde 1921 y Malta desde 1947, añadiendo algunos casos concretos como las elecciones locales de Irlanda del Norte o para las asambleas legislativas de Tasmania, Australia.

En términos generales, este sistema se utiliza en distritos plurinominales siendo poco sensible al tamaño de la circunscripción. Además, está vinculado al voto preferencial propio de las listas abiertas, aunque en la mayor parte de los casos esto se configura como una opción, es decir, no están obligados a marcar en orden a todos los candidatos. Se contraponen de esta manera a la personalización del voto que conllevan los sistemas proporcionales, compatibilizando el reparto proporcional con las listas abiertas.

La fórmula utilizada consiste en ofrecer al elector la posibilidad de confeccionar libremente su lista, estableciendo un orden de candidatos, ya sean del mismo partido o de diferentes, votando mediante papeleta única. Una vez obtenidos los resultados, son necesarias una gran cantidad de operaciones matemáticas que dificultan notablemente el proceso. Por ello, se le considera un sistema complejo, de difícil aplicación, aunque no es esta la razón por la que su aplicación no está tan extendida, sino que se debe a la pérdida del control sobre los candidatos electos por los partidos políticos, ya que luchan no solo con los candidatos de otros partidos, sino también entre los del mismo.

1.3.3. Fórmulas mixtas.

Los sistemas con fórmulas mixtas se basan en la utilización conjunta para el mismo proceso electoral, de dos sistemas electorales que utilizan diferentes fórmulas. Habitualmente se utiliza un sistema de mayoría en distrito uninominal, junto con otro de representación proporcional por listas. Se pueden dividir los sistemas mixtos según si se vinculan los resultados de ambas fórmulas, o si por el contrario, son totalmente independientes. Si optamos por la primera opción, utilizaremos el sistema mayoritario para asignar los escaños, y será el sistema proporcional el que, sobre los resultados por mayoría, compense cualquier desproporción que se haya dado. A este sistema se le conoce como representación proporcional personalizada. Caso contrario, si no existe ninguna relación entre ambos sistemas en lo que ha asignación de escaños se refiere, nos encontraremos ante un sistema paralelo.

1.3.3.1. Representación proporcional personalizada.

Como hemos dicho, en este sistema los escaños asignados mediante representación proporcional sirven para compensar las posibles desproporcionalidades que puedan surgir en los distritos uninominales mediante el sistema mayoritario. El número de escaños que se asignen con uno u otro sistema depende del Estado en cuestión.

En términos generales, este sistema presenta los beneficios de un sistema proporcional además de conseguir que los candidatos elegidos presenten una vinculación con determinados distritos. Pero como siempre, muestra también inconvenientes. La utilización de sistemas de representación proporcional personalizada puede dar lugar a dos tipos de legisladores, uno responsable y comprometido ante el electorado de una determinada demarcación y otro, sin nexos geográficos específicos, comprometido con la dirigencia partidista. Otra desventaja que muestra son las llamadas “votaciones estratégicas”. El caso más representativo de este fenómeno se dio en Nueva Zelanda en 1996, cuando el Partido Nacional pidió a sus electores que no votasen al candidato de su partido, pues habían calculado que no iban a conseguir un escaño adicional sino el simple remplazo de uno de los representantes que sería elegido en la lista de su partido.

1.3.3.2. Sistemas paralelos.

Este sistema fusiona, al igual que el de representación proporcional personalizada, los atributos del sistema mayoritario con los de representación proporcional. Las diferencias que presentan ambos sistemas mixtos estriban principalmente en que en estos la representación proporcional no compensa ninguna desproporción originada por la mayoría, añadiendo además, que no siempre tiene porque utilizarse un sistema mayoritario sino que pueden aplicarse sistemas como el voto único no transferible o el voto limitado.

En cuanto a la proporcionalidad de estos sistemas, podemos decir que corresponderían al término medio entre los sistemas de representación mayoritaria y los proporcionales puros, consiguiendo así que pequeños partidos que no han conseguido numerosos escaños en la representación mayoritaria puedan verse compensados por la representación

proporcional, aunque eso sí, no aseguran de ningún modo la representación proporcional en términos globales, derivando en que algunos partidos no alcancen ningún tipo de representación a pesar de haber conseguido un buen número de votos.

2. SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

2.1. LAS DIFERENTES ELECCIONES EN ESPAÑA.

Una vez analizados los factores que afectan a los sistemas electorales, y vistas las posibles y variadas configuraciones de los mismos, procede ahora acotar el estudio al sistema electoral español. Para ello, debemos referirnos a la totalidad de elecciones que se dan en nuestro país: elecciones generales, autonómicas, municipales y europeas.

En este estudio me centraré en las Elecciones Generales que determinan la composición del Parlamento. A su vez, este se encuentra dividido en el Congreso de los Diputados y el Senado. Es indiscutible la importancia que muestra el Congreso frente al Senado¹⁰, razón por la cual desarrollaré únicamente lo relativo a la primera de dichas cámaras. Pero esta no es la única razón. Como decía, en España tienen lugar una diversidad de elecciones, las cuales siguen mayoritariamente las directrices que la Ley del Régimen Electoral General da para las elecciones al Congreso de los Diputados.

Por su parte, el Senado goza de dos artículos en dicha Ley que desarrollan como funciona su sistema electoral. Así, en los artículos 165 y 166 LOREG se establecen cuántos Senadores se elegirán en cada circunscripción, además de la designación por parte de las Asambleas Legislativas de la Comunidad Autónoma, y los criterios para la elección directa de los Senadores en las circunscripciones provinciales, insulares y Ceuta y Melilla, criterios muy diferentes a los establecidos para la composición del Congreso de los

¹⁰ STC 155/2005, de 9 de junio, F.J. núm. 9: “...nuestro sistema parlamentario, caracterizado por un notorio bicameralismo imperfecto.”; ÁLVAREZ CONDE, E. Y TUR AUSINA, R. 2017. *Derecho constitucional*. Séptima edición. Madrid: Tecnos. Pág.603: “Es un órgano bicameral imperfecto o asimétrico, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, con clara preponderancia del primero.”

Diputados. En el artículo 166 se recoge un régimen de elección mayoritaria, existiendo un máximo de votos otorgables por cada elector, y resultando electos aquellos que obtengan el mayor número de votos.

Este es un sistema que poco tiene que ver con lo que sucede en el resto de elecciones. No resulta un modelo que sigan las demás, como sí sucede con lo estipulado para las elecciones al Congreso. Así lo comprobamos al analizar cómo funcionan las elecciones municipales. A parte del artículo 179 LOREG que determina como se elegirá el número de Concejales que corresponderán a cada circunscripción, el artículo 180 LOREG remite a lo previsto en el artículo 163.1 de la misma Ley para explicar cómo se realizará la atribución de los puestos de Concejales en cada Ayuntamiento, es decir, siguiendo el método D'Hondt previsto para el Congreso. Si bien es cierto que en el mismo artículo 180 LOREG se establece una salvedad al fijar en el 5% la denominada barrera electoral, fijada en el 3% para el Congreso.

Esta remisión al artículo 163 LOREG la volvemos a ver en el artículo 216 de la misma Ley, el cual determina el procedimiento electoral para las elecciones al Parlamento Europeo. Existiendo ciertas diferencias, como pueden ser la circunscripción nacional, la eliminación de la barrera electoral y la excepción de la aplicación del apartado segundo del artículo 163 LOREG, se vuelve a recurrir al sistema previsto para el Congreso de los Diputados.

En el caso de las elecciones autonómicas, la regulación estatal es de carácter supletorio a la legislación autonómica en la materia (artículo 1.2 LOREG). Por ello, las Comunidades Autónomas tienen libertad para configurar un sistema electoral propio, si bien es cierto que el artículo 152.1 del Texto Constitucional prescribe que deberá tratarse de un sistema de representación proporcional. Con esta indicación, los legisladores autonómicos podrían haber configurado diversidad de sistemas, pero la realidad es que en todos los casos se ha optado por recurrir de nuevo a lo establecido en el artículo 163.1 LOREG.

Demostramos de esta manera, que el análisis únicamente de las elecciones al Congreso de los Diputados no se debe exclusivamente a su importancia sobre el Senado, sino que, más bien, es consecuencia de la cualidad de sistema modelo para el resto de elecciones del país.

2.2. SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: EL ARTÍCULO 68 CE.

Para comenzar el estudio, no podemos sino empezar haciendo referencia a la Constitución española de 1978. El Título III habla sobre las Cortes Generales, y su primer Capítulo hace referencia a las Cámaras. El artículo 66, el primero de dicho capítulo, enuncia que *“Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.”* Con ello, podemos ver que el poder legislativo, el Parlamento que en España se denomina Cortes Generales, están formadas por dos cámaras diferentes. Cada uno de ellos tiene sus propias funciones, estructura, y por supuesto, diferentes mecanismos para su constitución. Aun así, sus miembros, los parlamentarios (Diputados y Senadores) son elegidos ambos por el pueblo en las Elecciones Generales, las cuales tienen lugar, en principio, cada cuatro años. La Constitución dedica un artículo para cada una de las cámaras, el artículo 68 para el Congreso de los Diputados, y el 69 para el Senado.

2.2.1. Mínimo de trescientos y máximo de cuatrocientos Diputados.

El primer párrafo del artículo 68 CE establece que *“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 establece la Ley”*. Con ello lo que se consigue es, en primer lugar, no dar una solución cerrada y bloqueada a la fijación del número de Diputados, sino que deja en manos de la Ley su fijación definitiva.

Con estos límites, nuestra Constitución se encuentra en los niveles mínimos del constitucionalismo europeo: la relación que existe en España entre el número total de habitantes (más de 46 millones de personas, de acuerdo con las estimaciones del INE a 1 de enero de 2011) y el de Diputados (350) es de un parlamentario cada 130.000 habitantes aproximadamente. Se trata de un ratio sensiblemente superior a la media europea, que se ubica en torno a los 50.000¹¹. Actualmente el artículo 162.1 LOREG fija en 350 en

¹¹ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, *Sinopsis artículo 68 CE*, sinopsis realizada por Manuel Alba Navarro, Letrado de las Cortes Generales, Diciembre, 2003, actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso,

número de Diputados en el Congreso, no llegando siquiera al tope máximo que la Constitución permite.

De ello se derivan varias consecuencias: en primer lugar, la desigualdad en la representación que se produce en las distintas circunscripciones electorales, y la primacía de los partidos mayoritarios, que se ven claramente beneficiados con el porcentaje de votos obtenidos y el número de escaños parlamentarios conseguidos, además de la consecuente infrarrepresentación de los partidos minoritarios.

En cuanto a la Ley que “*establecerá los términos*”, la jurisprudencia ha dejado claro que debe tratarse de la ley electoral a la que se refiere el artículo 70 CE, estimándolo así la STC 72/1984, de 14 de junio, que indica que la Ley Orgánica que regule el régimen electoral general debe contener, por lo menos, “*el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial*”.

Por su parte, los adjetivos a los que se hace referencia deben ser entendidos en dos sentidos, por un lado, como reacción frente al régimen autoritario anterior, donde no se reconocía el sufragio universal en toda su integridad, y por otro lado, como la aceptación de los principios tradicionales admitidos en todo sistema democrático.¹² Se configura por tanto el sufragio como un derecho (art. 23 CE), pero no como un deber, condición que si se da en otros países (Australia, Turquía, Egipto, etc.).

En cuanto a la universalidad del voto, se refiere a que el derecho al voto le pertenece a toda la población adulta, sin hacer distinción por raza, sexo, creencia, procedencia o condición social. Así lo reitera de nuevo el artículo 68.5 CE: “*son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos*”.

El sufragio debe además ser libre, por lo que no puede haber ningún tipo de restricción legal o de cualquier otra índole que ponga en peligro la libertad de votación. El adjetivo

Letrado de las Cortes Generales, Febrero 2011. [Consulta: 24 enero 2018]. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>

¹² ÁLVAREZ CONDE, E. Y TUR AUSINA, R. 2017. *Derecho constitucional*. Séptima edición. Madrid: Tecnos. pag.611.

“directo” se refiere a que no medie ninguna instancia o grado entre el votante y entre el candidato o elegido. En la práctica, el método de las listas cerradas y bloqueadas convierte de alguna manera a nuestro sistema en unas elecciones indirectas, ya que estas vienen precedidas por la designación de candidatos efectuada por los partidos políticos¹³.

La igualdad del voto no se refiere a su valor igual, ya que ello está supeditado a las diferentes técnicas electorales, de hecho, bajo nuestro sistema no todos los votos tienen el mismo valor, como se explicará más adelante, sino que hace referencia a que cada persona dispone únicamente de un voto, rechazando así el voto plural. Por último, cuando se dice que el sufragio es secreto, lo que se pretende es eludir coacciones o intromisiones al sufragio libremente emitido. Por ello, la Administración está obligada (a fin de proteger el derecho a la libertad ideológica del art. 16.2 CE) a facilitar los medios técnicos y materiales que garanticen este derecho¹⁴.

2.2.2. Provincia como circunscripción electoral.

Pasando al segundo párrafo del mismo artículo 68 CE, se dice que *“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.”*

En este punto (y como en muchos otros), la Constitución siguió el modelo de la Ley para la Reforma Política de 1977¹⁵, recurriendo a la opción más fácil que era la de utilizar la provincia como circunscripción electoral (con la única excepción de Ceuta y Melilla). Cuando apenas se había definido un mapa autonómico, crear un mapa electoral hubiese

¹³ ÁLVAREZ CONDE, E. Y TUR AUSINA, R. 2017. *Derecho constitucional*. Séptima edición. Madrid: Tecnos. pag.612.

¹⁴ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, *Sinopsis artículo 68 CE*, sinopsis realizada por Manuel Alba Navarro, Letrado de las Cortes Generales, Diciembre, 2003, actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso, Letrado de las Cortes Generales, Febrero 2011. [Consulta: 24 enero 2018]. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>

¹⁵ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Disposición transitoria primera, apartado segundo: *“La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.”*

supuesto un gran trabajo, de modo que la provincia era la referencia jurídico política más sólida, y contaba con la ventaja de evitar el temido *gerrymandering*.

Sin tener ello en cuenta, la misma Constitución y la normativa electoral podrían haber seguido otras vías para mejorar esa decisión. Sin embargo, las medidas que se han ido tomando van justo en la dirección opuesta, reforzando la provincia como circunscripción electoral sin importar su población. La razón de que esta haya sido la solución, estriba en el intento de armonizar dos intereses habitualmente contrapuestos: por una parte, que exista una representación de carácter poblacional mínimamente adecuada, es decir, que exista una cierta correlación o proporcionalidad entre el número de electores y los escaños; por otra parte, *“aunque los Diputados representen a todo el pueblo español, existe una suerte de “representación territorial” que, aunque sólo fuese por la proximidad a los electores, exige una cierta base territorial del sustrato electivo”*¹⁶. De este modo, la provincia representa el “ideal” para lograr una representación poblacional proporcional y adecuada, y además, lograr que una base territorial importante (como lo es la provincia) se encuentre convenientemente representada.

Conviene detenerse en este punto, pues el hecho de configurar la provincia como circunscripción electoral es uno de los elementos determinantes de nuestro sistema electoral. La consecuencia de esta configuración es la existencia de un elevado número de circunscripciones a las que les corresponde una cifra muy baja de escaños.

Tomando los datos del Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, podemos ver que a la gran mayoría de las circunscripciones (45 del total de 52, contando Ceuta y Melilla) les corresponden nueve o menos escaños. Se puede hacer una diferenciación entre pequeñas (menor o igual a 5 Diputados), medianas (entre 5 y 9 Diputados) y grandes (10 o más Diputados)¹⁷. En las pequeñas, para conseguir un escaño es necesario un alto porcentaje de votos dado que cuando la cifra de diputados es tan reducida no hay margen para hacer efectivo el reparto proporcional. Sumándole además, que el método D’Hondt favorece a

¹⁶ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, *Sinopsis artículo 68 CE*, sinopsis realizada por Manuel Alba Navarro, Letrado de las Cortes Generales, Diciembre, 2003, actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso, Letrado de las Cortes Generales, Febrero 2011. [Consulta: 24 enero 2018]. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>

¹⁷ PANIAGUA SOTO, J.L., MONEDERO, J.C. 1999. *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.

los partidos grandes, se genera un sistema muy alejado de la proporcionalidad, llegando a ser prácticamente mayoritario.

Y no solo eso, al repartir tan pocos escaños, el número de votos que se necesita para conseguir un escaño también desciende. Tomando el ejemplo de F. Javier Palencia González¹⁸, el caso de Soria es un ejemplo habitual de esta distorsión: con 76.794 habitantes censados, Soria elige 2 diputados, esto es, cada diputado requiere algo más de 38.000 votos. Madrid con 4.925.835 habitantes en el censo electoral escoge 36 diputados, uno por cada 136.828 votos. Los votos de un soriano valen casi 3,6 veces los votos de un madrileño¹⁹. Junto a ello, la escasa magnitud de algunas circunscripciones dificultan que la fórmula D'Hondt, que ya de por sí favorece a los partidos mayoritarios, tenga resultados proporcionales.

Hay por tanto una relación según la cual cuanto más pequeña sea la población de la circunscripción más beneficiado estará el voto de sus electores, y cuanto más grande sea la población, menor será el valor del voto. Además, cuanto más grande sea la circunscripción, mayor proporcionalidad habrá en las elecciones, y cuanto más pequeña, los resultados serán más cercanos a los sistemas mayoritarios que a los proporcionales.

La segunda parte del artículo citado hace referencia a uno de los aspectos más criticados en materia electoral: la fijación de una representación mínima inicial a cada circunscripción. Esto ha dado lugar a mayores desigualdades en el momento de establecer el número de diputados para cada circunscripción. Como veremos más adelante, el artículo 162.2 LOREG fija en dos ese mínimo, de manera que un total de 102 escaños van a ser distribuidos por criterios no proporcionales.

¹⁸ PALENCIA GONZÁLEZ, F. J., SEIJAS MACÍAS, J. A. 2016. *Matemáticas electorales: buscando la proporcionalidad*. Valencia: Rect@. Págs. 117-148.

¹⁹ Datos de electores: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np967.pdf> ; Número de Diputados por provincia: Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

2.2.3. Representación proporcional.

Por último, el tercer párrafo del artículo 68 CE, establece que *“la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.”* A nuestros efectos, este es el apartado de mayor relevancia.

Con este artículo se consigue por primera vez en la historia de nuestro país consagrar un sistema de representación proporcional que tiende a la *“idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real”*²⁰. En términos generales, el sistema proporcional busca representar de manera más real la opinión de los electores que el sistema mayoritario. Pero para que este objetivo se cumpla, para garantizar la proporcionalidad, se necesita además de establecer una fórmula proporcional (como es la fórmula D’Hondt en nuestro caso) acompañar a esta de otros importantes aspectos como son el tamaño de las circunscripciones, el número de escaños a elegir, la representación mínima en su caso, etc.

Precisamente esto es lo que no ha ocurrido en España, puesto que junto al método D’Hondt se han establecido determinados factores que no ayudan precisamente a la proporcionalidad de nuestro sistema. Se ha afirmado que *«en general, la naturaleza del sistema electoral español estaría más próxima a la de los sistemas mayoritarios que a las de los proporcionales: de ahí que quizá resulte más correcto denominarlo como sistema mayoritario (bien que atenuado) que como proporcional (aunque se le adjetive de impuro o imperfecto)»*²¹.

¿Y cuáles son estos elementos que convierten a nuestro sistema en uno mayoritario? En primer lugar, podemos nombrar el bajo número de diputados con los que cuenta el Congreso. Formado ahora mismo por 350 Diputados (y aunque llegase al límite máximo constitucional de 400) se da lo que se conoce como “prorratio desviado”²², que no es otra cosa que una desviación entre la proporción de escaños asignados a un distrito electoral

²⁰ STC 40/1981, de 18 de diciembre, F.J. núm. 2.

²¹ ARNALDO CUBILLA, E. 1994. *La Reforma del Régimen Electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Págs. 28-29.

²² PALENCIA GONZÁLEZ, F. J., SEIJAS MACÍAS, J. A. 2016. *Matemáticas electorales: buscando la proporcionalidad*. Valencia: Rect@. Págs. 117-148.

y la proporción de población de dicho distrito. Lo que ello implica es que la premisa de “una persona, un voto”, el principio de equidad, no se cumpla, y por tanto, la posibilidad de que un partido A con menor o igual número de votos que otro partido B, obtenga mayor número de escaños. Esto resulta apreciable en el ya expuesto caso de Soria, en donde los votos de sus electores valen 3,6 veces más que los de un madrileño. Un aumento del número de escaños implicaría más escaños a repartir entre la misma población, de manera que otorgando nuevos escaños a las grandes circunscripciones, se reduciría el denominado prorrateo desviado.

Otro de los elementos que entorpece la proporcionalidad es la atribución inicial y fija de escaños, resultando de ello que del total de los 350 escaños, solo 248 serán repartidos en base a criterios proporcionales. Además, la escasa magnitud de algunas circunscripciones dificultan que la fórmula D’Hondt, que ya de por sí favorece a los partidos mayoritarios, tenga resultados proporcionales. Como explicamos previamente, el reducido tamaño de las circunscripciones es debido a la configuración de la provincia como circunscripción electoral, siendo por tanto, otro de los elementos que dificultan la proporcionalidad.

De esta manera, se ha creado un problema por todos admitido: *“el régimen electoral vigente en España beneficia no solo a los dos grandes partidos de ámbito nacional (con independencia de cuales sean), sino también a los partidos nacionalistas y regionalistas que gozan de una sólida implantación en sus respectivas esferas. En consecuencia, los más perjudicados (tal vez, incluso, los únicos perjudicados) son algunas fuerzas que compiten en todo el Estado (normalmente la tercera y cuarta): las circunscripciones en las que juega la proporcionalidad suelen permitirles algún escaño, pero su representación parlamentaria es siempre inferior a su peso electoral”*²³.

Viendo todo esto, uno no puede evitar preguntarse si se está cumpliendo el mandato constitucional. Ya en 1994 el Catedrático de derecho Constitucional y entonces diputado de Izquierda Unida, Diego López Garrido afirmaba que *«se está incumpliendo la Constitución, que dice que el sistema electoral es proporcional»*²⁴. Más recientemente,

²³ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. 1998. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Cuadernos y debates 76. Madrid: Centro de estudios políticos y Constitucionales. Pág. 78.

²⁴ LÓPEZ GARRIDO, D. 31 de Enero de 1994. *La reforma del régimen electoral* (Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales) Madrid: Centro de estudios Constitucionales. Pág. 158.

Carlos Vidal Prado insiste en que *«el modelo diseñado por la LOREG resulta bastante distorsionador, y no responde, ni mucho menos, a la característica de proporcional»*. Es más, el sistema proporcional español *«es el peor»* o *«el más desproporcional de los supuestamente proporcionales»*, de modo que *«aunque formalmente se llama proporcional, en el fondo actúa como uno mayoritario en más de la mitad de las circunscripciones españolas»*, por lo que todo ello *«nos lleva incluso a poner en duda si se está cumpliendo el mandato constitucional del artículo 68.3 cuando se refiere a que se ha de atender a “criterios de representación proporcional”»*²⁵.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre esta materia, defendiendo siempre la constitucionalidad de nuestro sistema electoral “proporcional”. Volviendo a citar la STC 40/1981 de 18 de Diciembre (Op. Cit.) , se enuncia que *“como es sabido, la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.”* Por otra parte, también se ha dicho que *“la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer visible su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada”*²⁶.

Podemos decir por tanto, que la proporcionalidad del artículo 68.3 CE no goza de una gran aplicación práctica en cuanto a la determinación de nuestro sistema electoral como proporcional. Y ello se debe, como se ha explicado, a que el legislador debe tener en cuenta otros intereses constitucionalmente tutelados. Tales intereses se suelen referir a uno concreto: la racionalización de la fórmula de gobierno, es decir, la estabilidad o gobernabilidad, aunque se pueden encontrar otros intereses como puede ser el mantenimiento de la personalidad propia de los territorios. Así se declara en la STC

²⁵ VIDAL PRADO, C. 1995. *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Granada: Método. Págs. 165, 232, 241.

²⁶ STC 75/1985, de 21 de Junio, F.J. núm. 5.

75/1985 (F.J. núm. 5) al decir que *“tal exigencia (la proporcionalidad) no figura en nuestra norma fundamental (...) más que como una opción ante la primera alternativa que ha de despejarse para sentar las bases de un sistema electoral, esto es, la que enfrenta a los criterios mayoritarios y a los proporcionales”*, de manera que lo que se busca no es *“introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema “puro” de proporcionalidad, si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos”*, añadiendo finalmente que un sistema tan puro *“ni existe entre nosotros... ni en el derecho comparado en parte alguna, ni acaso en un sistema imaginable”*.

Con todo ello, debemos entender que la constitución prescribe un sistema electoral proporcional, mandato que se cumple en parte, pero que dada la legislación actual, está más próximo a uno mayoritario. Aun así, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debemos entender que el actual sistema, aunque no tan proporcional como cabría esperar, respeta los límites constitucionales.

Por su parte, los párrafos 4º, 5º y 6º del artículo 68 CE²⁷, pese a su importancia, no resultan relevantes para el tema que aquí se está tratando: la proporcionalidad electoral ceñida al Congreso de los Diputados, por lo que no me detendré en su análisis.

2.3. LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DEL ELECTORAL GENERAL.

Dicho esto, y dejando analizada la Constitución española, debemos entrar al estudio de la Ley que desarrolla los preceptos constitucionales en materia electoral. Dicha Ley, a la que hace referencia el artículo 70 CE (*“La Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores...”*), no puede ser otra

²⁷Artículo 68 CE: *“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.”*

que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG). Volviendo a repetir las palabras del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica que regule el régimen electoral general debe contener, por lo menos, *"el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial"*²⁸. Por mandato expreso del artículo 81 del texto Constitucional, dicha ley deberá ser una Ley Orgánica²⁹.

Para su estudio, iremos de principio a fin deteniéndonos en aquellos artículos que resulten relevantes o merezcan algún comentario, siempre a efectos de la proporcionalidad electoral.

Comenzando por el principio, el artículo 1 LOREG establece que la misma Ley será de aplicación para las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales, miembros de las Corporaciones Locales, Diputados del Parlamento Europeo y a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (aunque con carácter supletorio en el último caso)³⁰. Regulará por tanto, entre otros aspectos, las elecciones de Diputados del Congreso que en este trabajo se estudian.

2.3.1. Artículo 161 LOREG: Provincia como circunscripción electoral.

Pero para ver las cuestiones realmente importantes debemos avanzar hasta el Título II que contiene las disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores. El Capítulo III de este Título está dedicado al Sistema Electoral, comenzando por afirmar en

²⁸ STC 72/1984, de 14 de junio, F.J. núm. 4.

²⁹ Art. 81.1 CE: *"Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución."*

³⁰ Art. 1 LOREG: La presente Ley Orgánica es de aplicación: a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución. b) A las elecciones de los miembros de las corporaciones Locales. c) A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo. 2. Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.

el artículo 161.1 lo que ya se venía proclamando en el artículo 68.2 CE: la circunscripción electoral es la provincia³¹. Se añade también (al igual que en la Constitución), que las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas cada una de ellas como circunscripciones electorales. Como se ve, no se dice nada nuevo con respecto al texto constitucional, por lo que no procede detenerse nuevamente a examinar las consecuencias de configurar la provincia como circunscripción electoral.

2.3.2. Artículo 162 LOREG: Número y distribución provincial de Diputados.

En el siguiente artículo, el 162 LOREG³², determina cuántos Diputados formarán el Congreso, y cómo se distribuirán los mismos entre las diferentes circunscripciones. Como decíamos, el artículo 68.1 CE establece un margen de entre 300 y 400 Diputados para el Congreso, y es la LOREG la que posteriormente fija en 350 en número final de Diputados (artículo 162.1 LOREG).

Como apuntábamos al tratar este mismo asunto en el artículo de la norma constitucional, el bajo número de Diputados perjudica la proporcionalidad, ya que da lugar a que en las pequeñas circunscripciones el número de escaños que se disputan sea más bajo del mínimo para que juegue la proporcionalidad, y en las grandes circunscripciones se genera una relación de votos/escaño mucho más alta que en las pequeñas circunscripciones, es decir, genera desigualdad en el valor del voto.

³¹ Artículo 161 LOREG: “1. Para la elección de Diputados y Senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales. 2. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, para las elecciones de Senadores, a las provincias insulares, en las que a tales efectos se consideran circunscripciones cada una de las siguientes islas o agrupaciones de islas: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y La Palma.”

³² Artículo 161 LOREG: “1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados. 2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado. 3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento: a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares. b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor. 4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.”

Además, siguiendo el mandato del artículo 68.2 CE, el segundo párrafo del artículo 162 LOREG fija la representación mínima inicial que le corresponde a cada provincia en dos Diputados, exceptuando Ceuta y Melilla a las que le corresponderán en total un Diputado a cada una, sin reparto proporcional. Esta disposición prevista en la Constitución, fue contemplada con anterioridad en la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política³³, y concretada en el Real Decreto ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales³⁴. En ese momento se consideró conveniente asegurar un mínimo de dos Diputados por provincia y dividir el resto en función de la población, porque así, como se afirmaba en el preámbulo IV, *“se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”*. Lo que la Constitución no dice es que ese reparto mínimo inicial deba ser igual para todas las provincias, que es lo que ha fijado la LOREG. Habría sido perfectamente constitucional fijar un mínimo de escaños por provincia dependiendo de su población, pues lo que se ha conseguido equiparándolas a todas por igual es acentuar la diferencia del valor del voto en beneficio de las pequeñas circunscripciones con respecto a las grandes. Y no solo ello, fijando el mínimo en 1 Diputado se habría conseguido el mismo propósito de equilibrio territorial, pero se incrementarían en 50 Diputados los escaños que son repartidos por métodos proporcionales. Por tanto este cambio no sólo atenuaría las diferencias en el coste de la obtención de un escaño, sino que también elevaría la magnitud de las circunscripciones y, por ende, redundarían en una mayor proporcionalidad del sistema.

En el tercer párrafo del mismo artículo se determina cómo se distribuirán los escaños restantes (después del reparto mínimo inicial) según la población de cada circunscripción. El procedimiento es el siguiente: se dividen los 248 escaños restantes entre el total de la población con derecho a voto tanto de las provincias insulares como peninsulares (excluyendo por tanto Ceuta y Melilla). Con ello se consigue una cuota de reparto. Posteriormente se divide la población de cada provincia entre dicha cuota de reparto, y se adjudican tantos Diputados como cifras enteras resulten de la operación. Dado que habrá restos, los escaños sobrantes se reparten asignando uno a cada provincia por orden de

³³ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, disposición transitoria primera, apartado segundo: *“La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.”*

³⁴ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, preámbulo IV.

quien tuviese la fracción decimal mayor. Poco hay que decir en este apartado, pues indudablemente el reparto aquí es puramente proporcional.

2.3.3. Artículo 163 LOREG: atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio.

Más controvertido es el siguiente artículo, que fija una barrera electoral no prevista en la Constitución, y además establece el método D'Hondt como el sistema proporcional de reparto de escaños en función de los resultados del escrutinio.

Comencemos por el primer apartado: *“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción”*³⁵. Este punto ha sido criticado por no respetar la proporcionalidad, pero el Tribunal Constitucional se ha pronunciado defendiendo la constitucionalidad del precepto: *“el límite del 3 por 100... respeta el criterio de la proporcionalidad, ya que... no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción”*. El objetivo es el de evitar *“la atomización de la representación política”*, procurando que *“la representación de los electores no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia”*³⁶. Una vez más, en la lucha de intereses entre proporcionalidad frente gobernabilidad, el legislador español da preferencia al segundo de ellos. En la práctica, esta barrera no ha tenido demasiada repercusión, y ello por dos motivos: en primer lugar porque dicha barrera es en referencia a los votos válidos emitidos en cada circunscripción electoral, no a nivel nacional, y además, dado que, como vimos, la gran mayoría de las circunscripciones electorales son muy pequeñas, esta cláusula prácticamente no tiene acción, pues solo surge efecto en las grandes circunscripciones en las que no se necesita una amplia mayoría de votos para obtener un escaño.

Se podría decir que esta barrera electoral es el primer filtro en el procedimiento del reparto de escaños en función de los sufragios. En el mismo apartado del mismo artículo, justo a

³⁵ Artículo 163.1.a), LOREG

³⁶ STC 75/1985, de 21 de junio. F.J. núm. 5.

continuación de la citada barrera, se detalla el funcionamiento de la fórmula elegida por el legislador español para el reparto de escaños: el método D'Hondt. No me detendré aquí a explicar su funcionamiento, pues me remito al apartado «1.3.2.2.1. *La fórmula D'Hondt*» en el que previamente lo he desarrollado.

Los efectos de la utilización de esta fórmula en España, es decir, combinada con el resto de factores que afectan a la proporcionalidad, son dos grupos de grandes beneficiados frente al resto perjudicado. En primer lugar, ya de por sí esta fórmula otorga “*cierta ventaja relativa –aunque no superior a otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales- para las listas más votadas*”³⁷, pero unido este hecho al reducido tamaño de las circunscripciones en su gran mayoría, y unido además al escaso número de Diputados con los que cuenta el Congreso, el resultado es una gran ventaja o beneficio para los grandes partidos de ámbito nacional, los partidos que suelen hacerse con la mayor parte de los votos. Pero no solo ellos son los beneficiados, sino que los partidos nacionalistas y regionalistas, es decir, los partidos que tienen un importante peso dentro de sus provincias, aunque en el resto del país no consigan ningún voto, suelen hacerse con la mayoría de los escaños dentro de su circunscripción, por lo que, el resultado final a nivel nacional es que pueden llegar a conseguir más escaños, o al menos, proporcionalmente con respecto al número de votos, muchos más escaños que las terceras y cuartas fuerzas a nivel nacional, que son, a fin de cuentas, las que resultan perjudicadas.³⁸

Una clara muestra de esto podemos verla en las pasadas elecciones generales del 20 de Diciembre de 2015, en las que la coalición Unidad Popular, con 926.783 votos consiguió únicamente 2 escaños, mientras que ERC-CATSI (Esquerra Republicana de Catalunya - Catalunya sí) con 601.782 votos consiguió 9 escaños³⁹.

³⁷ STC 75/1985, de 21 de junio. F.J. núm. 5.

³⁸ Me remito a lo apuntado en la página 31, citando a SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. 1998. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Cuadernos y debates 76. Madrid: Centro de estudios políticos y Constitucionales.

³⁹ Datos obtenidos en: GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE INTERIOR, *Consulta resultados electorales, Congreso/Diciembre 2015*, [Consulta: 25 enero 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

3. PROPUESTAS DE REFORMA.

Llegados a este punto, podemos decir que conocemos una diversidad de sistemas electorales, como funcionan, sus características, ventajas y desventajas, etc. Pero hemos profundizado especialmente en el sistema electoral español, pudiendo comprobar que hay aspectos criticables sobre los cuales podrían hacerse algunas mejoras. Por tanto, sirviéndonos de los modelos o ejemplos que tenemos de otros estados, y conociendo cuáles son los puntos débiles de nuestro sistema, dedicaré esta última parte del trabajo a detallar cuáles podrían ser las posibles reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para conseguir un sistema lo más proporcional posible.

No han sido pocas las reformas que ha sufrido esta Ley. Sin embargo, en ninguna de ellas se han modificado los artículos relativos al “sistema electoral”, por lo que no ha habido desde su inicio cambios en estos aspectos. Es por ello que desde hace tiempo los electores, los partidos políticos y la doctrina vienen demandando una reforma que varíe de alguna manera el sistema electoral hasta ahora vigente. A continuación desarrollaré cuáles son las propuestas más relevantes y sus consecuencias.

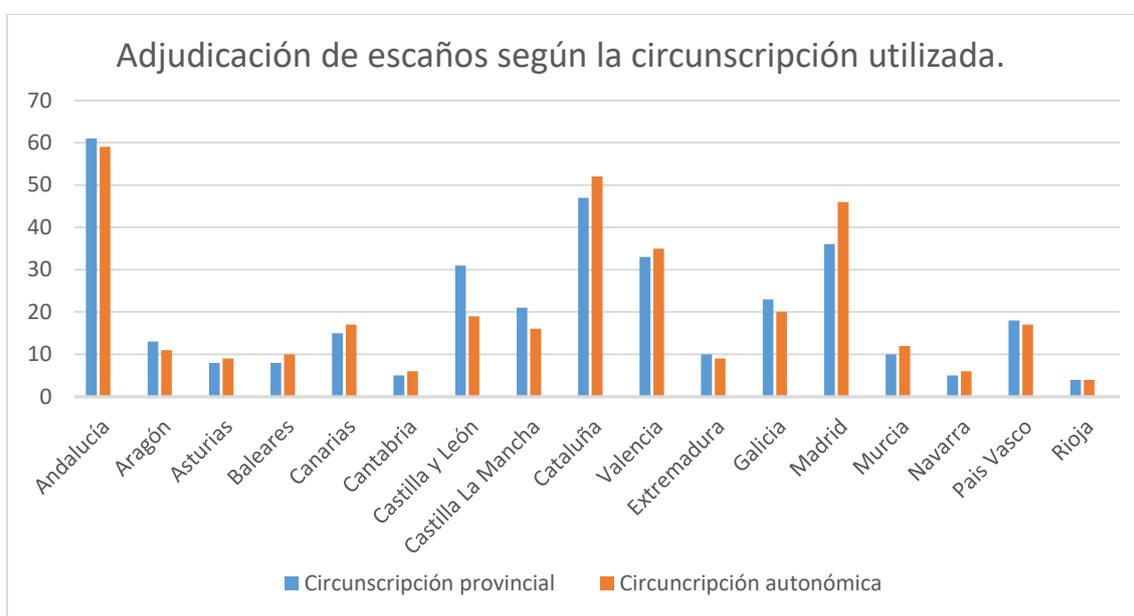
3.1. MODIFICACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN PROVINCIAL.

Como vimos, uno de los principales problemas es la configuración de la provincia como circunscripción electoral. Así se recoge en el artículo 68.2 CE, y se reitera en el artículo 161.1 LOREG. Al venir estipulado en un precepto constitucional, el tema se vuelve delicado, puesto que se hace casi imposible su modificación. No obstante, encuentro este aspecto de especial importancia para lograr una mayor proporcionalidad del sistema, por lo que, aun sabiendo que este cambio es bastante improbable, procederé a hacer una simulación de cuáles serían los resultados si efectivamente cambiásemos la circunscripción provincial por la autonómica.

Para ello, en primer lugar, debemos calcular cuántos escaños le corresponderían a cada comunidad autónoma siguiendo el mismo método de reparto establecido para las provincias, es decir, el regulado en el artículo 162.3 LOREG, y manteniendo además, el

reparto mínimo inicial de dos diputados, aunque, esta vez, por comunidad autónoma. De esta manera, del total del 350 diputados, habría que quitar dos, uno para Ceuta y otro para Melilla, por lo que nos quedarían 348 escaños para repartir. Sobre ello, habría que restar 2 diputados por comunidad autónoma: habiendo 17 comunidades, un total de 34 escaños se irían con la representación mínima inicial. El resultado final son 314 diputados (en vez de los 248 que se reparten utilizando la provincia como circunscripción electoral) a repartir entre las diferentes comunidades autónomas siguiendo el criterio proporcional de reparto del artículo 162.3 LOREG.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 3 de este estudio.

El primer efecto que tiene la utilización de la comunidad autónoma como circunscripción es, dado que se reducen el número de circunscripciones, la reducción de la cantidad de escaños que son repartidos por la asignación mínima inicial, lo que consecuentemente implica un número más alto de escaños que se reparten por criterios proporcionales. En cuanto al resultado observado por Comunidades Autónomas, se consigue que las grandes circunscripciones obtengan mayor representación, como es el caso de Madrid, Cataluña o la Comunidad Valencia, y las pequeñas (entendidas como agrupación de provincias pequeñas) como Castilla La Mancha, Castilla y León o Aragón reduzcan el número de escaños. En las circunscripciones uniprovinciales se da un ligero aumento, aunque

proporcionalmente importante, por ejemplo Murcia, Navarra, Cantabria o Asturias. Por su parte, las circunscripciones que llamábamos medias, sufren cambios, pero proporcionalmente menos relevantes: Andalucía, Canarias o Galicia. Por tanto donde se aprecia mayor diferencia es en las grandes y las pequeñas circunscripciones. En la siguiente tabla, se muestra de manera detallada las diferencias entre la utilización de la circunscripción provincial y la autonómica.

Tabla 3: Reparto de escaños para las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016 utilizando diferentes circunscripciones.

CIRCUNSCRIPCIÓN PROVINCIAL		CIRCUNS. AUTONÓMICA
Provincias por Comunidad Autónoma (Nº Diputados)	Nº Diputados/comunidad	
Huelva (5), Sevilla (12), Cádiz (9), Málaga (11), Córdoba (6), Jaén (5), Granada (7), Almería (6)	TOTAL: 61	Andalucía: 59
Huesca (3), Zaragoza (7), Teruel (3)	TOTAL: 13	Aragón: 11
Asturias	TOTAL: 8	Asturias: 9
Baleares	TOTAL: 8	Baleares: 10
Las palmas (8), Tenerife (7)	TOTAL: 15	Canarias: 17
Cantabria	TOTAL: 5	Cantabria: 6
León (4), Palencia (3), Burgos (4), Soria (2), Zamora (3), Valladolid (5), Segovia (3), Salamanca (4), Ávila (3)	TOTAL: 31	Castilla y León: 19
Guadalajara (3), Toledo (6), Cuenca (3), Ciudad Real (5), Albacete (4)	TOTAL: 21	Castilla La Mancha: 16
Lérida (4), Gerona (6), Barcelona (31), Tarragona (6)	TOTAL: 47	Cataluña: 52
Castellón (5), Valencia (16), Alicante (12)	TOTAL: 33	Valencia: 35
Cáceres (4), Badajoz (6)	TOTAL: 10	Extremadura: 9
Coruña (8), Lugo (4), Ourense (4), Pontevedra (7)	TOTAL: 23	Galicia: 20
Madrid	TOTAL: 36	Madrid: 46
Murcia	TOTAL: 10	Murcia: 12
Navarra	TOTAL: 5	Navarra: 6
Vizcaya (8), Guipúzcoa (6), Álava (4)	TOTAL: 18	País Vasco: 17
Rioja	TOTAL: 4	Rioja: 4

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INE y el Real Decreto 184/2016⁴⁰.

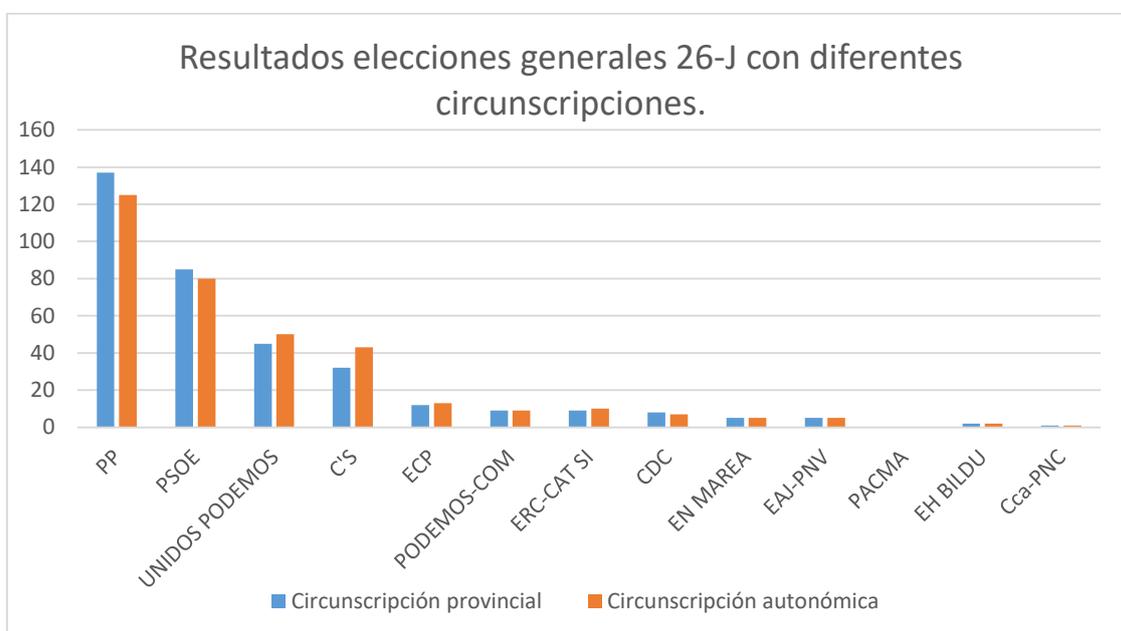
Una buena forma de comprobar el aumento de la proporcionalidad utilizando el sistema de la circunscripción autonómica, es ver cómo cambian las diferencias en el valor del

⁴⁰ Datos de población de derecho: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Población residente por comunidades autónomas a 1 de julio de 2016*, [Consulta: 8 de febrero de 2018], disponible en: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9681>; Número de Diputados por Provincia: Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

voto. Para ello utilizaremos Castilla y León y Madrid, manejando los datos proporcionados por el INE⁴¹. Primero, utilizando la provincia como circunscripción electoral, tenemos que para lograr un escaño en Castilla y León (en cómputo general, no individualizado a la provincia) se necesitan 67.935 votos, mientras que en Madrid se necesitarían 136.828 votos. Por tanto el voto de un castellano-leonés vale prácticamente el doble que el de un madrileño. Sin embargo, si utilizamos la circunscripción autonómica, para lograr un escaño en Castilla y León se necesitan 110.842 y en Madrid 107.083, siendo el valor de los votos prácticamente idéntico. El resultado es asombroso, no hay dudas de que en este sentido, la utilización de la comunidad autónoma como circunscripción incrementa notablemente la proporcionalidad del sistema.

Pero para comprobar cómo serían los resultados finales de este método, tenemos que proceder al reparto de los escaños según los sufragios, utilizando para ello el método D'Hondt del artículo 163.1 LOREG. En la siguiente gráfica se representan cuántos escaños obtiene cada partido utilizando las diferentes circunscripciones.

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 4 de este estudio.

⁴¹ Número de electores: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np967.pdf>

Tabla 4: Resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016 utilizando diferentes circunscripciones.

PARTIDO POLÍTICO	Nº VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS (CIRCUNS. PROVINCIAL)	ESCAÑOS (CIRCUNS. AUTONÓMICA)
PP	7.941.236	33,01%	137	125
PSOE	5.443.846	22,63%	85	80
UNIDOS PODEMOS	3.227.123	13,42%	45	50
C'S	3.141.570	13,06%	32	43
ECP	853.102	3,55%	12	13
PODEMOS – COM	659.771	2,74%	9	9
ERC-CAT SI	632.234	2,63%	9	10
CDC	783.488	2,01%	8	7
EN MAREA	347.542	1,44%	5	5
EAJ-PNV	287.014	1,19%	5	5
PACMA	286.702	1,19%	0	0
EH BILDU	184.713	0,77%	2	2
CCa-PNC	78.253	0,33%	1	1

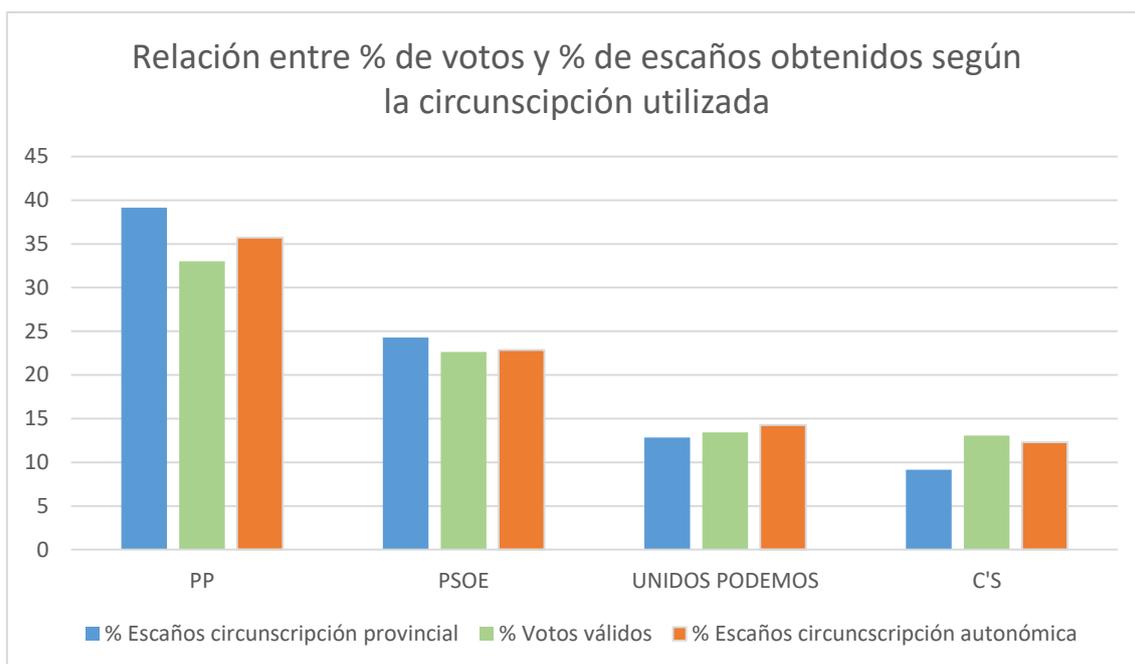
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 3 de este estudio, y GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR.⁴²

Observando los resultados, comprobamos que la modificación de la circunscripción juega efectivamente a favor de la proporcionalidad, siendo sus efectos especialmente visibles al quitar algunos escaños a los dos partidos más votados, y otorgándoselos al tercer y cuarto partidos más votados, consiguiendo mayor igualdad entre todos ellos. Las dos primeras fuerzas no resultan tan beneficiadas, y las terceras y cuartas, no tan perjudicadas.

Además el aumento de la proporcionalidad es innegable:

⁴² Para los resultados de la aplicación de la circunscripción autonómica, he simulado el método de reparto recogido en el artículo 163.1 LOREG, el método D'Hondt, pero haciendo el reparto de escaños por Comunidad Autónoma en vez de por provincia. Salvo el número de Diputados que le corresponden a cada Comunidad Autónoma que lo he recogido de la Tabla 3 de este estudio, el resto de datos sobre los partidos políticos, el número de votos, el porcentaje de votos válidos y el número de escaños obtenidos utilizando la circunscripción provincial aparecen en: GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Consulta de resultados electorales, Congreso/Junio 2016*, [Consulta: 13 de Febrero de 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

Gráfica 3.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 5 de este estudio.

Tabla 5: Variación en los porcentajes de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016 utilizando diferentes circunscripciones.

PARTIDO POLÍTICO	% VOTOS VALIDOS	% ESCAÑOS OBTENIDOS (Nº DE ESCAÑOS OBTENIDOS)	
		CIRCUNS. PROVINCIAL	CIRCUNS. AUTONÓMICA
PP	33,01%	39,14% (137)	35,71% (125)
PSOE	22,63%	24,28% (85)	22,85% (80)
UNIDOS PODEMOS	13,42%	12,85% (45)	14,28% (50)
C'S	13,06%	9,14% (32)	12,28% (43)

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 3 de este estudio, y GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR⁴³.

La correlación entre los porcentajes de votos y los porcentajes de escaños mejora notablemente al utilizar la circunscripción autonómica, salvo en el caso de Unidos Podemos que muestra un leve empeoramiento, prácticamente irrelevante. El resto de las cuatro fuerzas más votadas, consiguen un porcentaje de escaños marcadamente más

⁴³ Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 4 y: GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Consulta de resultados electorales, Congreso/Junio 2016*, [Consulta: 13 de Febrero de 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

ajustado al porcentaje de votos obtenidos; por su parte, el resto de fuerzas, los partidos nacionalistas y regionalistas, no varían en gran medida sus resultados, siendo iguales o prácticamente iguales en todos los casos.

Lo que sigue resultando llamativo, es que en ambos casos (circunscripción provincial y autonómica) el partido animalista PACMA no consigue ningún escaño a pesar de ser el undécimo partido más votado y tener un número de votos superior a otros partidos que sí han obtenido escaños. Esto se debe a que la distribución de sus votos es muy regular en todo el territorio nacional, de manera que no se concentran los suficientes votos en ninguna circunscripción como para obtener un escaño. La solución a esto sería utilizar el sistema de circunscripción única nacional, para que así todos los votos conseguidos a nivel estatal tuvieran repercusión en el reparto de escaños.

Hemos comprobado que el cambio de la circunscripción provincial por la circunscripción autonómica conllevaría resultados más proporcionales, tanto por permitir un mayor número de escaños que se distribuyen de forma proporcional, como por reducir el beneficio que los partidos más votados obtienen en el actual sistema. Pero como decíamos, este cambio resulta difícil de imaginar al ser necesaria una reforma constitucional. Por ello, toca ahora avanzar con propuestas más realistas, modificaciones de la LOREG que siguen respetando los límites constitucionales.

3.2. CAMBIO DE REPRESENTACIÓN MÍNIMA INICIAL, NÚMERO DE DIPUTADOS Y FÓRMULA ELECTORAL.

Como ya conocemos cuáles son los factores que distorsionan la proporcionalidad, sabemos sobre qué hay que actuar. Dos eran los principales problemas: la representación mínima inicial de dos Diputados por provincia, y los 350 Diputados que componen el Congreso. Por tanto, los dos cambios a considerar serían, en primer lugar, establecer una representación mínima inicial de un Diputado por circunscripción, pues es lo mínimo a lo que se puede llegar dado que la Constitución ordena que exista en todo caso dicha representación mínima, y en segundo lugar, dentro del marco constitucional de entre 300 y 400 Diputados, llevar esa cifra al máximo posible, estableciendo así un Congreso compuesto por 400 Diputados. Con estas modificaciones, conseguimos un mayor número

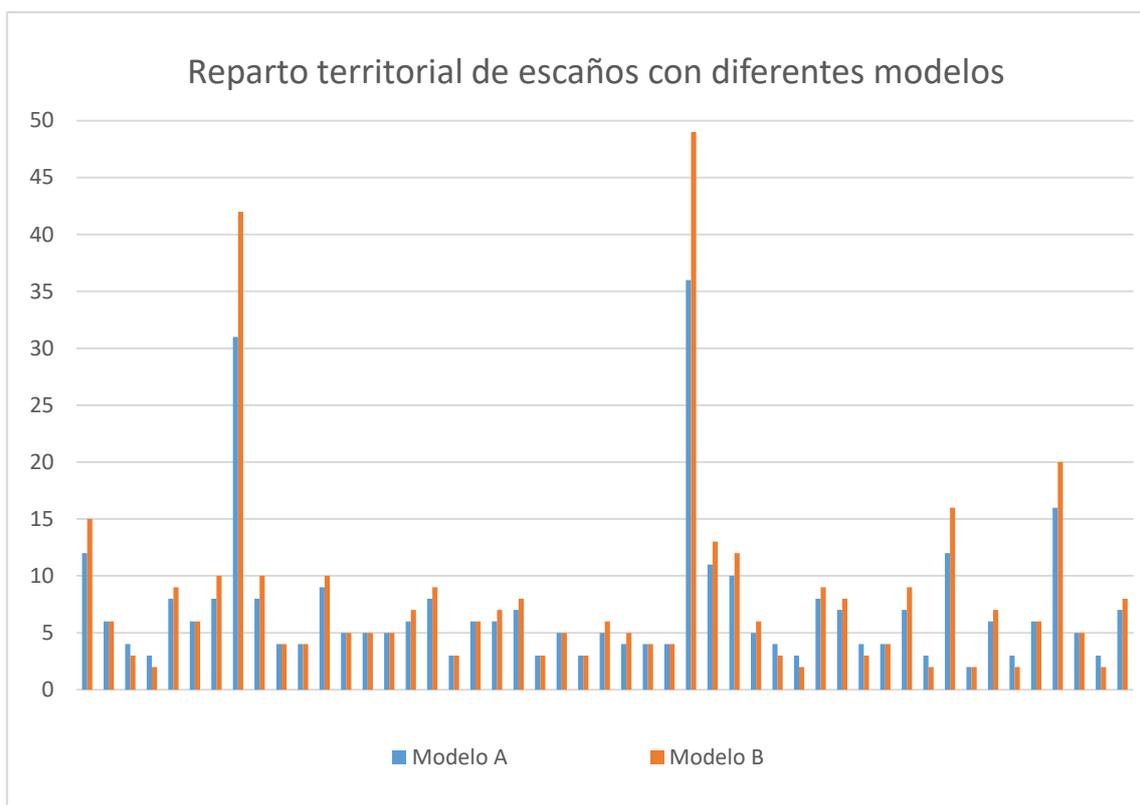
de Diputados que se distribuyen territorialmente según criterios proporcionales, lo que conlleva que las grandes circunscripciones que se encuentran infrarrepresentadas, obtengan un mayor número de Diputados, y a la inversa, las pequeñas circunscripciones que tenían sobrerrepresentación obtendrán un número de Diputados más acorde a su población. Lo que esto conlleva, es reducir la distorsión en el valor de los votos. Junto a estos cambios, hay un tercer gran factor que dificulta la proporcionalidad: el método de reparto de escaños en cuanto a los sufragios. Por ello, debemos incluir también una nueva propuesta, es decir, cambiar el método D'Hondt por otro que respete en mayor medida la proporcionalidad.

Pero antes de llegar a ese paso, tenemos que calcular cuál sería el reparto territorial de escaños aplicando los nuevos factores. Para ello, del total de 400 Diputados, hay que restar dos, pertenecientes a Ceuta y Melilla, y quitar otros 50, que es el resultado de asignar un Diputado a cada circunscripción. Con esto obtenemos un total de 348 Diputados a repartir entre todas las provincias. El proceso ahora es el recogido en el artículo 162.3 LOREG⁴⁴.

Para facilitar en entendimiento, denominaremos «*Modelo A*» al que se está utilizando actualmente (350 Diputados, representación mínima inicial de 2 Diputados por provincia y fórmula D'Hondt), y «*Modelo B*» a la simulación que me dispongo a hacer, utilizando 400 Diputados, representación mínima inicial de un solo Diputado y la fórmula Saint-Laguë, como se explicará más adelante.

⁴⁴ ART. 162.3 LOREG: “a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho (esta cifra cambia a 348) 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.”

Gráfica 4.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 6 de este estudio.

Observando esta gráfica podemos hacer las siguientes conclusiones: el aumento de 350 a 400 diputados, y la reducción a un Diputado de representación mínima inicial de cada provincia ayudan principalmente a que las grandes circunscripciones tengan un número considerablemente más alto de Diputados, como es el caso de Madrid, Barcelona o Valencia. En las circunscripciones medias, que son la gran parte de ellas, se experimenta un ligero aumento en el número de Diputados, ganando la mayoría de ellas uno o dos escaños. Es el ejemplo de Zaragoza, Santa Cruz de Tenerife, Pontevedra, Vizcaya, etc. Por último, en las pequeñas circunscripciones se experimentan pocos cambios. Lo normal es que se mantengan con el mismo número de escaños, o incluso, en algunos casos de circunscripciones especialmente pequeñas, se reduzca el número de Diputados, consecuencia de la menor asignación mínima inicial. Vemos de esta manera, que las beneficiadas de estos cambios son mayoritariamente las grandes circunscripciones: más beneficio cuanto mayor sea, y a medida que baja el tamaño se va reduciendo el beneficio, llegando a descender el número de diputados en algunas circunscripciones. A continuación muestro de forma más detallada estos resultados.

Tabla 6. Comparación del reparto territorial de escaños bajo distintos factores.

PROVINCIAS	MODELO A	MODELO B	PROVINCIAS	MODELO A	MODELO B	PROVINCIAS	MODELO A	MODELO B
Albacete	4	4	Coruña	8	9	Palencia	3	2
Alicante	12	15	Cuenca	3	3	Las palmas	8	9
Almería	6	6	Guipúzcoa	6	6	Pontevedra	7	8
Álava	4	3	Girona	6	7	Rioja	4	3
Asturias	8	9	Granada	7	8	Salamanca	4	4
Ávila	3	2	Guadalajara	3	3	Tenerife	7	9
Badajoz	6	6	Huelva	5	5	Segovia	3	2
Baleares	8	10	Huesca	3	3	Sevilla	12	16
Barcelona	31	42	Jaén	5	6	Soria	2	2
Vizcaya	8	10	León	4	5	Tarragona	6	7
Burgos	4	4	Lleida	4	4	Teruel	3	2
Cáceres	4	4	Lugo	4	4	Toledo	6	6
Cádiz	9	10	Madrid	36	49	Valencia	16	20
Cantabria	5	5	Málaga	11	13	Valladolid	5	5
Castellón	5	5	Murcia	10	12	Zamora	3	2
Ciudad real	5	5	Navarra	5	6	Zaragoza	7	8
Córdoba	6	7	Ourense	4	3			

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INE y el Real Decreto 184/2016⁴⁵.

Una vez más, para ver si realmente estos cambios favorecen la proporcionalidad, resulta de gran ayuda comprobar las diferencias en el valor de los votos que se dan entre las circunscripciones. Para ello, volveremos a tomar los ejemplos de Soria y Madrid, circunscripciones que se encuentran en los polos opuestos en cuanto a representación y población. Como ya apuntábamos, con el actual sistema, para conseguir un escaño en Soria se necesitan 38.397 votos, puesto que se dividen el total de 76.794⁴⁶ electores que hay en Soria entre los dos escaños⁴⁷ con que cuenta. Por su parte, en Madrid con 4.925.835 electores, que reparten sus votos entre 36 escaños, se necesitan 136.828 votos para conseguir un escaño, 3,6 veces más que en Soria. Sin embargo, si cambiamos al sistema

⁴⁵ En la tabla se muestran los diferentes resultados del reparto territorial de escaños, comparando el supuesto de utilización de 350 Diputados y una representación mínima inicial de 2 Diputados por provincia (Modelo A), con la utilización de 400 Diputados y una representación mínima de 1 Diputado por provincia (Modelo B). Todo ello con referencia a las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016. Para el primer supuesto, he utilizado los datos recogidos en el Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. Para el segundo supuesto, los datos relativos a la población de derecho: INSTITUO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Series detalladas desde 2002, Resultados por Provincias, a 1 de Julio de 2016*, [Consulta: 14 Febrero 2018], Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9687>. Con estos datos, siguiendo el procedimiento del artículo 162.3 LOREG, se obtienen los resultados mostrados en la tabla.

⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np967.pdf>.

⁴⁷Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

de 400 Diputados y una representación mínima inicial de 1 Diputado por provincia, en Madrid habría que dividir los 4.925.835 electores entre los 49 escaños con que contaría, obteniendo un resultado de 100.527 votos necesarios para obtener un escaño. En el caso de Soria no habría variación, pues se la asignan el mismo número de escaños. Por tanto la nueva comparación sería entre los 38.397 votos necesarios para obtener un escaño en Soria, y los 100.527 votos necesarios para obtenerlo en Madrid. Los votos de un soriano valdrían 2,6 veces más que los de un madrileño⁴⁸. La diferencia sigue siendo aplastante, pues lo que se pretende es alcanzar el principio de equidad puro: una persona un voto. Bajo las modificaciones que se están tratando, la distorsión en el valor de los votos pasa de 3,6 a 2,6, lo que es sin duda una mejora importante, aunque muy lejos de la diferencia que observábamos al configurar la comunidad autónoma como circunscripción electoral, donde la distorsión era prácticamente nula.

Dado que esta última propuesta es inviable por ser necesaria una reforma constitucional, lo mejor a lo que podemos aspirar por el momento es a esta configuración de 400 Diputados y una representación mínima de 1 escaño por provincia, donde la distorsión entre la circunscripción más pequeña y la más grande es de 2,6 veces el valor del voto. No obstante, debemos tener en cuenta que estamos hablando del ejemplo más extremo, siendo la diferencia en el valor de los votos mucho más leve si la observamos en cómputo general.

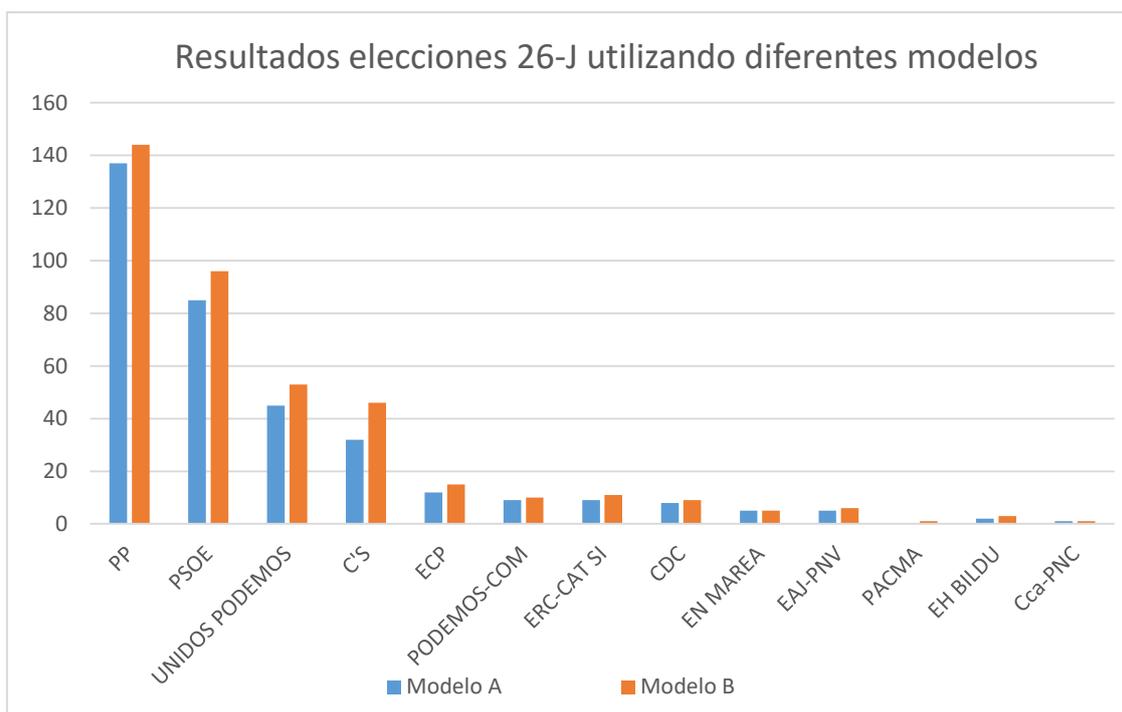
Una vez visto como sería el reparto territorial de escaños con las citadas modificaciones, procederé a hacer la adjudicación de escaños en cuanto a los sufragios, utilizando el método Saint-Laguë en lugar del método D'Hondt. Como vimos en la primera parte de este trabajo, esta fórmula se configura como una alternativa más proporcional al método D'Hondt, que aun siguiendo la misma lógica, con unas pequeñas variantes consigue que los grandes partidos no salgan tan beneficiados, y que el reparto no sea tan sensible al

⁴⁸ Para hallar esta cifra he utilizado, en primer lugar, los datos sobre electores que aparecen en INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np967.pdf>; y en segundo lugar, para el número de diputados perteneciente a cada provincia los datos que aparecen en el Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En cuanto al número de diputados correspondiente a Soria y Madrid en la simulación de 400 Diputados y representación mínima inicial de 1 Diputado por Provincia, he utilizado los datos de la Tabla 6 de este trabajo.

tamaño de la circunscripción, factor que como hemos visto, es decisivo para mejorar la proporcionalidad de nuestro sistema electoral. En este caso utilizaremos la variante modificada, no la fórmula Saint-Lagüe pura, para así conseguir unos resultados lo más proporcionales posibles. Este método se encuentra entre las propuestas de reforma de la Ley electoral de algunos de los partidos políticos más importantes como son Podemos y Ciudadanos.

Explicado brevemente, me remito al apartado «1.3.2.2.2. La fórmula Saint-Lagüe», este método funciona igual que el D’Hondt, pero en lugar de dividir el número de votos que obtiene cada candidatura entre una serie progresiva del número de escaños que estén en juego, se divide entre una serie reconfigurada que sigue el siguiente orden: 1,4, 2, 3, 5, 7, 9, 11, etc.

Gráfica 5.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 7 de este estudio.

Se puede observar que con este nuevo método, acompañado de los otros factores ya mencionados, se logra una equiparación entre los partidos. Así, el partido más votado, el PP, a pesar de aumentar el número de escaños, lo cual es obvio puesto que se ha aumentado el número de diputados, no sale tan beneficiado como el PSOE o Ciudadanos.

Unidos Podemos también obtiene más escaños pero su beneficio no es tan pronunciado como el de los dos otros partidos. Es entre los cuatro partidos más votados donde se aprecian los mayores cambios, aumentando significativamente todos ellos el número de escaños, y lo que es más importante, reduciendo las ventajas que entre ellos se daban. Ciudadanos es el partido que más beneficiado sale, pues la diferencia con los otros partidos en el número de escaños, es significativamente menor utilizando este nuevo sistema. El segundo mayor beneficiado es el PSOE, mientras que PP y Unidos Podemos son los que resultan, si puede decirse, más perjudicados.

Si atendemos al resto de partidos, no se muestran grandes diferencias, únicamente el aumento leve del número de escaños, consecuencia de la modificación de los factores de la representación mínima inicial y el aumento a 400 Diputados. Llamativo resulta, que gracias a todos estos cambios, en Barcelona el partido político PACMA logra un escaño que le permite representación en el Congreso. A continuación los resultados mostrados de forma más detallada.

Tabla 7. Resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016 utilizando diferentes sistemas electorales.

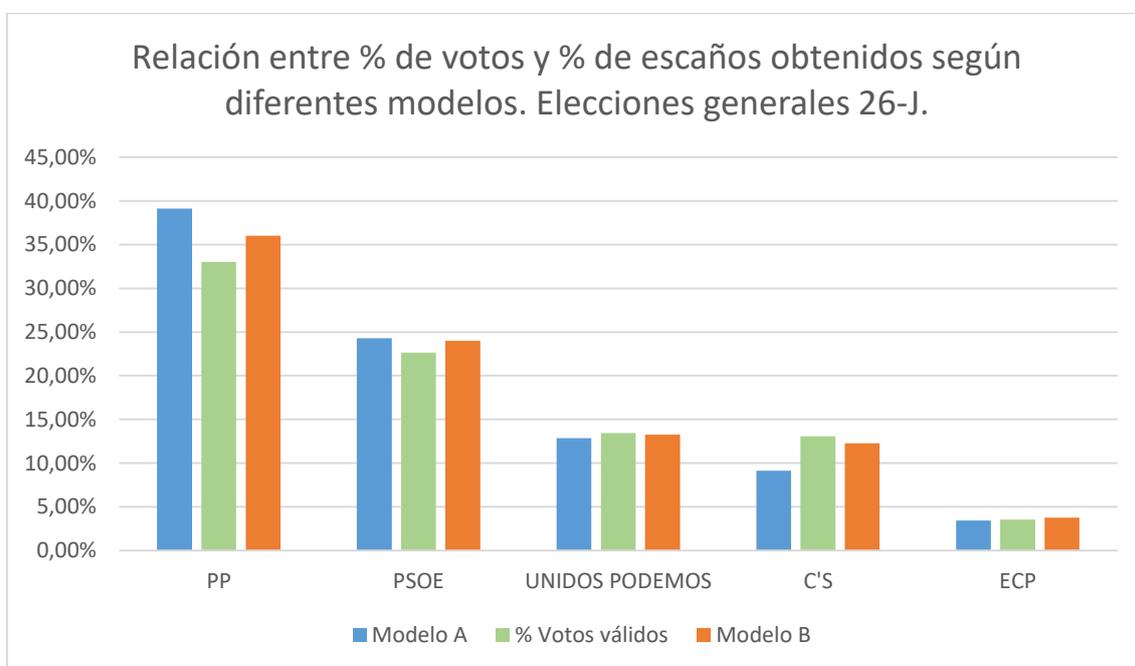
PARTIDO POLÍTICO	Nº VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	Nº ESCAÑOS	
			Modelo A	Modelo B
PP	7.941.236	33,01%	137	144
PSOE	5.443.846	22,63%	85	96
UNIDOS PODEMOS	3.227.123	13,42%	45	53
C'S	3.141.570	13,06%	32	46
ECP	853.102	3,55%	12	15
PODEMOS –COM	659.771	2,74%	9	10
ERC-CAT SI	632.234	2,63%	9	11
CDC	783.488	2,01%	8	9
EN MAREA	347.542	1,44%	5	5
EAJ-PNV	287.014	1,19%	5	6
PACMA	286.702	1,19%	0	1
EH BILDU	184.713	0,77%	2	3
CCa-PNC	78.253	0,33%	1	1

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 6, y GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR.⁴⁹

⁴⁹ Para la obtención de los resultados que se muestran en la tabla, he utilizado, en primer lugar, los datos del el reparto territorial de escaños que aparece en la Tabla 6. En segundo lugar, con los datos electorales que aparecen en: GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE INTERIOR, *Consulta de resultados electorales, Congreso/Junio 2016*, [Consulta: 13 de Febrero de 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>;

En la Gráfica 6 podemos observar cómo se ajusta el porcentaje de votos obtenidos con el porcentaje de escaños ganados. En los cuatro partidos más votados, se consigue una mayor igualdad entre ambos porcentajes, siendo en algunos casos más visibles (PP y Ciudadanos), y más leve en otros (Unidos Podemos y PSOE). Lo que este nuevo sistema ha conseguido, es que la primera fuerza, el Partido Popular, disminuya proporcionalmente su representación, y la cuarta fuerza, Ciudadanos, la aumente, siendo respectivamente, los grandes perjudicados y beneficiados de los cambios. El resto de partidos, como por ejemplo el caso de ECP, dado su ligero cambio, no experimentan una variación significativa en los porcentajes mencionados.

Gráfica 6.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 8 de este estudio.

La siguiente tabla muestra detalladamente los datos representados en la Gráfica 6.

he simulado como hubiesen sido las elecciones generales al Congreso de los Diputados de Junio de 2016, utilizando el método Saint Lagüe.

Tabla 8: Variación en los porcentajes de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 26 de Junio de 2016 utilizando diferentes sistemas electorales.

PARTIDO POLÍTICO	% VOTOS VÁLIDOS	% ESCAÑOS OBTENIDOS (Nº DE ESCAÑOS OBTENIDOS)	
		Modelo A	Modelo B
PP	33,01%	39,14% (137)	36% (144)
PSOE	22,63%	24,28% (85)	24% (96)
UNIDOS PODEMOS	13,42%	12,85% (45)	13,25% (53)
C'S	13,06%	9,14% (32)	12,28% (46)
ECP	3,55%	3,42% (12)	3,75% (15)

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Tabla 7 y GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR⁵⁰

CONCLUSIÓN FINAL

Lo que se ha tratado durante todo este estudio ha sido la proporcionalidad, entendida desde el procedimiento electoral. Hemos visto que los Estados no siempre buscan la proporcionalidad, hay algunos que optan por fórmulas mayoritarias y otros que dan prevalencia a la gobernabilidad. Hay gran variedad de sistemas cada uno con sus propios objetivos.

En España parece estar claro cuál es ese objetivo. Lo dice la Constitución en su artículo 68.3, determinando que las elecciones se harán conforme a criterios proporcionales. Es por ello que todo el sistema debería estar orientado a la consecución de ese fin. Pero como hemos visto en la primera parte de este trabajo, todo sistema está compuesto por varios factores que lo determinan, y en España, no todos esos factores parecen favorecer esta proporcionalidad buscada.

Los aspectos que regulan las elecciones en la Constitución se han tomado de la anterior Ley para la Reforma Política de 1977, se ha producido lo que se conoce como “Ley de la inercia”, que consiste en tomar leyes precedentes y calcarlas en las nuevas. Así se establecieron las distintas pautas que se regulan en la Constitución en cuanto a la materia

⁵⁰ Elaboración propia a partir de los datos de la Tabla 7 y: GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Consulta de resultados electorales, Congreso/Junio 2016*, [Consulta: 13 de Febrero de 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

que aquí se está tratando. La consecuencia de ello es una configuración, de difícil reforma, que tiene más de cuarenta años, por lo que ha quedado obsoleta. Esta configuración constitucional no es demasiado flexible, no da unos márgenes en los que el legislador actual pueda moverse con soltura, sino que, por el contrario, fija con demasiado detalle algunos de esos factores clave que mencionaba.

De esta manera, en algunos puntos que son realmente importantes, no se da al legislador actual opción alguna de configuración, como puede ser la determinación de la circunscripción o la representación mínima inicial. En otros puntos, sí es posible establecer o desarrollar el funcionamiento o los aspectos esenciales del sistema. Sin embargo, a pesar del escaso margen de configuración que se tiene en estos puntos, parece que el legislador ha sido tímido o reservado, y no ha explotado todas las opciones constitucionalmente permitidas que conlleven a un sistema más proporcional. Ejemplos como esto son la fijación en 350 Diputados, la representación mínima inicial de dos Diputados por provincia o incluso el establecimiento del método D'Hondt.

El resultado final, tanto por una parte como por la otra, constitucional y legal, es que no se ha potenciado la proporcionalidad. Hay una gran cantidad de factores que lejos de ayudar, dificultan su consecución. Tal es así, como hemos visto, que gran parte de la doctrina califica nuestro sistema como mayoritario o incluso inconstitucional por violar el artículo 68.3 CE que antes nombraba.

Una reforma constitucional parece más improbable, pero hay una cantidad importante de factores regulados en la Ley, que bien podrían modificarse para obtener resultados más proporcionales. Y así se ha comprobado en este estudio.

Se ha demostrado que un aspecto clave en la configuración de nuestro sistema es la determinación de la provincia como circunscripción electoral. El cambio a la circunscripción autonómica traería consigo unas mejoras en la proporcionalidad del sistema de gran importancia, siendo probablemente la modificación que mayores cambios produciría. Aun así, la comunidad autónoma no sería la circunscripción óptima, siendo la creación de un nuevo mapa electoral acorde a la población la solución que mejores resultados conllevaría. Pero insisto, la protección constitucional de la circunscripción provincial es un muro de piedra para la modificación de estos aspectos.

Sin embargo, hemos comprobado que otras modificaciones que sí serían operables ayudarían a mejorar la proporcionalidad del sistema. Cuando en el segundo apartado de la tercera parte de este estudio contemplábamos la aplicación de un “Modelo B” del sistema en el que se cambiase en el número de Diputados, la asignación mínima inicial y la fórmula D’Hondt por la Saint-Laguë, comprobábamos que haciendo algunos cambios en la LOREG, todos ellos dentro de los límites constitucionales, se podría conseguir un reparto territorial de escaños más proporcional, reducir la desviación en el valor de los votos y obtener una asignación de escaños en función de los sufragios que respetasen en mayor medida el principio de proporcionalidad. No hay dudas de que los resultados serían mejores que con el actual sistema, siendo los beneficios más visibles para unos partidos que para otros, y para unas circunscripciones más que para otras.

Es por ello, que aun con los buenos resultados que se pudieron apreciar con el “Modelo B”, parecen no ser del todo suficientes para lograr el nivel de proporcionalidad que sería deseable. Es un avance, pero podría ser mejor. La solución, de nuevo, vuelve a ser una reforma constitucional que abra las puertas a una regulación más flexible de la Ley.

Aun así, ninguna de estas propuestas se ha llevado a cabo. Si continúa así no es por azar. En primer lugar la mala gestión que se hizo en su día en la redacción del artículo 68 CE la arrastramos hasta día de hoy. Y parece improbable que se vaya a modificar, al menos no en un futuro cercano. Además, con este sistema, los grandes partidos, los más votados, y consecuentemente, los que se alternan en el poder, resultan claramente beneficiados, por lo que una reforma no les conviene. Bajo el paraguas de la búsqueda de gobernabilidad, contrapuesta a un Parlamento multicolor donde la toma de decisiones resultaría caótica, no se han hecho modificaciones que mejoren, o al menos cambien el actual sistema.

Nuestro sistema es aceptado por la gran mayoría del pueblo, no es un tema de debate que resalte especial importancia. Solo los días posteriores al escrutinio surge cierta incomodidad con los resultados, por no parecer demasiado proporcionales, pero nadie sabe por qué. Tampoco hay mucha preocupación por saber qué propone cada partido en cuanto a estos problemas, si es que proponen algo, por lo que, como resultado final, las cosas no cambian. No hay avances: nuestro sistema no llega a ser proporcional.

BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA:

1. LOS DIFERENTES SISTEMAS ELECTORALES.

- NOHLEN, D. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación civil transparencia e internacional IDEA.
- ACE PROJECT, RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES. 2018. *Enciclopedia, sistemas electorales*. [Consulta: 2 de marzo de 2018]
Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>.
- Martínez Sospedra, M. [et al.] 2007. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Elaboración propia a partir de: HOUSE OF COMMONS LIBRARY. 2017. *General Election 2017: results and analysis*. Apostolova, V. [et al.]. [Consulta: 8 de Febrero de 2018] Disponible en:
www.parliament.uk/commons-library.

2. SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

- ÁLVAREZ CONDE, E. Y TUR AUSINA, R. 2017. Derecho constitucional. Séptima edición. Madrid: Tecnos.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Sinopsis artículo 68 CE, sinopsis realizada por Manuel Alba Navarro, Letrado de las Cortes Generales, Diciembre, 2003, actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso, Letrado de las Cortes Generales, Febrero 2011. [Consulta: 24 enero 2018].
Disponible en:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>
- PANIAGUA SOTO, J.L., MONEDERO, J.C. 1999. *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- PALENCIA GONZÁLEZ, F. J., SEIJAS MACÍAS, J. A. 2016. *Matemáticas electorales: buscando la proporcionalidad*. Valencia: Rect@.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en:
<http://www.ine.es/prensa/np967.pdf>

- ARNALDO CUBILLA, E. 1994. *La Reforma del Régimen Electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. 1998. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Cuadernos y debates 76. Madrid: Centro de estudios políticos y Constitucionales.
- LÓPEZ GARRIDO, D. 31 de Enero de 1994. *La reforma del régimen electoral* (Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales) Madrid: Centro de estudios Constitucionales.
- VIDAL PRADO, C. 1995. *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Granada: Método.

- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, disposición transitoria primera, apartado segundo.
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Disposición transitoria primera, apartado segundo.
- Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, preámbulo IV.
- Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

- STC 75/1985, de 21 de Junio, F.J. núm. 5.
- STC 72/1984, de 14 de junio, F.J. núm. 4.
- STC 40/1981, de 18 de diciembre, F.J. núm. 2.
- STC 155/2005, de 9 de junio, F.J. núm. 9.

3. REFORMAS.

- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE INTERIOR, *Consulta resultados electorales, Congreso/Diciembre 2015*, [Consulta: 25 enero 2018], disponible en:
[http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaActio
n.html](http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaActio
n.html)

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Población residente por comunidades autónomas a 1 de julio de 2016*, [Consulta: 8 de febrero de 2018], disponible en: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9681>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Notas de prensa, 9 de mayo de 2016* [Consulta: 24 enero 2018], disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np967.pdf>
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE INTERIOR, *Consulta de resultados electorales, Congreso/Junio 2016*, [Consulta: 13 de Febrero de 2018], disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaActio.html>.