

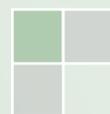
GDRE

Reflexiones críticas sobre el Sistema Electoral Español. Especial referencia al Congreso de los Diputados.

Trabajo Final de Grado



Por: Marta Antolí Busquets
UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS
03/06/2013



3 de junio de 2013

INDICE

- I. INTRODUCCION.**
- II. OBJETO DE LA CONSULTA DEL GOBIERNO.**
- III. CRÍTICAS FORMULADAS AL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y ELEMENTOS DEL MISMO.**
 - A) LA ESTRUCTURA DEL VOTO.**
 - B) MAGNITUD DE LA CIRCUNSCRIPCION.**
 - C) FORMULA DE ESCRUTINIO**
- IV. DE LAS REFORMAS PROPUESTAS.**
- V. EXAMEN DE LAS REFORMAS PROPUESTAS.**
 - A) MEJORA DE LA IGUALDAD DE VOTO DE LOS CIUDADANOS: DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE CIRCUNSCRIPCIONES Y GRADO DE PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA.**
 - B) MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS ELECTORES: LA CUESTIÓN DE LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS**
- VI. CONCLUSIONES.**

I. INTRODUCCIÓN.

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objeto de análisis el Sistema Electoral Español, en concreto, a las posibles propuestas de modificación del Sistema Electoral del Congreso de los Diputados. Para ello ha sido preciso acudir al Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley Electoral General del 24 de Febrero de 2009 ya que, el Consejo de Estado es el órgano consultivo de mayor importancia y tal como añade el artículo 107¹ de la Constitución Española, de relevancia del Gobierno y que se encuentra regulado en la reformada Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, actualmente Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre (en adelante LOCE).²

Así, según el artículo 2.3 de la LOCE, el Consejo de Estado:

“Realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos”.

Tal y como ilustra el índice en primer lugar me ceñiré a discernir cuales son los aspectos más necesitados de reforma, un examen de las reformas propuestas seguido de las valoraciones del Consejo de Estado frente a las mismas y por último una breve conclusión del trabajo en sí.

¹ Art. 107 Constitución Española. *“El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.”*

² BOE núm. 313, de 29.12.2004.

3 de junio de 2013

II. OBJETO DE LA CONSULTA DEL GOBIERNO.

En el margen de todas las actuaciones de carácter importante y decisivo que se hayan de realizar por el Gobierno, es comprensible que se deba realizar una previa consulta al Consejo de Estado, pues según el artículo 1.2 de la Ley 3/1980 del Consejo de Estado, este ejerce la función consultiva con Autonomía Orgánica y Funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Es por ello que, tras la instauración de la Constitución de 1978, España ha tenido un régimen electoral que ha permitido establecer un sistema de partidos, ha renovado la tan necesitada democracia mediante la participación directa de los ciudadanos y en especial, ha ampliado sus horizontes en cuanto a la diversidad territorial y al pluralismo político. Este régimen electoral, se encuentra regulado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio y aunque ha sido objeto de casi veinte modificaciones -sin que se haya producido una alteración sustancial de sus elementos configuradores, dada la oposición de los principales partidos políticos de ámbito estatal y autonómico³- puntuales a lo largo de los años se han ido sucediendo una serie de propuestas para su modificación formuladas tanto por partidos políticos así como por la doctrina en relación a diversos aspectos.

Con tal fin el día 27 de Junio de 2008 cuando el Gobierno (presidido en aquel entonces por José Luis Rodríguez Zapatero) encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un informe⁴ en el que valorara las principales propuestas realizadas por la doctrina y partidos políticos de la modificación de la Ley Electoral General teniendo en cuenta dos preceptos importantes: En primer lugar, que las propuestas deban ser compatibles con la Constitución española, es decir, que para que pueda llevarse a cabo la reforma no tenga que ser necesario una reforma de la misma y en segundo lugar, que las propuestas deban aumentar la calidad democrática del sistema político y facilitar el derecho al sufragio.

³ Véase, *Álvarez Conde, Enrique*. Ponencia de Reforma de la Ley Electoral

⁴ Fueron solicitados otros informes sobre las modificaciones de la Constitución española (aprobado el 16 de febrero de 2006), sobre la protección de hábitats y especies marinas (aprobado el 9 de julio de 2006), sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (aprobado el 14 de febrero de 2008), y sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General (aprobado el 24 de febrero de 2009). Todos ellos pueden consultarse en la página web del propio Consejo: www.consejo-estado.es.

3 de junio de 2013

III. CRÍTICAS FORMULADAS AL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y ELEMENTOS DEL MISMO.

Siguiendo en base a lo anterior, no cabe duda que desde que entró la democracia en España y desde que fue aprobada la Constitución Española algunos aspectos de la misma en relación al Sistema Electoral del Congreso de los Diputados deben ser mejorados para garantizar así la igualdad de electores y de partidos políticos en el proceso electoral y para así también valorizar la participación de los ciudadanos en la designación de los representantes del pueblo.

De entre las críticas más comunes podemos encontrar, según como aclara el Informe del Consejo de estado, tres tipos⁵:

1. Aquellas que denuncian las diferencias representativas existentes en la distribución de escaños entre circunscripciones.
2. Aquellas que hacen referencia al modo de atribución a las candidaturas en función de los resultados electorales obtenidos.
3. Aquellas que censuran la configuración legal de las listas de candidatos por lo que restringen la libertad de elección de los votantes.

Es por ello que considero necesario, que antes de abordar las carencias del Sistema Electoral del Congreso de los Diputados es necesario saber cuál es la situación actual del mismo, así como su regulación y sus características más notorias. Todo ello se encuentra regulado en estos elementos: la estructura del voto, la magnitud de la circunscripción y la fórmula de escrutinio.

A) LA ESTRUCTURA DEL VOTO.

En cuanto a este elemento en primer lugar debemos tener en cuenta que la Constitución Española no ha entrado a regular ni la forma en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección ni al modo en que los electores pueden ejercer su voto, lo cual ha llevado a que se hayan tenido que regular por ley todos estos aspectos.⁶

⁵ Véase el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*.

⁶ Preámbulo Ley Electoral General; (I) "La presente Ley Orgánica del Régimen Electoral General pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Este es, sin duda, el objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda Ley Electoral de una democracia". (...) "En este sentido, el artículo 81 de la Constitución establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una Ley que regule el régimen electoral general." (II) "La Ley Orgánica del Régimen Electoral General está estructurada precisamente para el cumplimiento de ambos fines. En ella se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal

Concretamente, el artículo 169.2 de la LOREG prevé que *“cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos”*. Por lo que observamos, que finalmente se adoptó, un modelo de listas cerradas y bloqueadas, de manera que los votantes no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas (lista cerrada), ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida (lista bloqueada). Este sistema de listas cerradas y bloqueadas ha sido muy criticado por cuanto desvirtúa uno de los principios básicos de cualquier fórmula electoral, como es el que las elecciones tengan lugar mediante sufragio *directo* (art. 68.1 CE), además de *universal, libre, igual y secreto*.⁷

Por otra parte, el artículo 172.2 de la LOREG es el que se ha encargado de regular lo concerniente a las papeletas electorales destinadas a la elección de Diputados las cuales deberán contener *“la denominación, la sigla y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura”*, además de *“los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación”*.

B) LA MAGNITUD DE LA CIRCUNSCRIPCION

Tal y como literalmente afirma el Informe del Consejo de Estado, por magnitud de la circunscripción electoral se entiende el número de escaños asignados a la misma. Por lo que para poder llegar a una mejor comprensión de ella, debemos entenderla como un conjunto comprendido por: la composición de la Cámara, el tipo de circunscripción y el criterio de distribución de escaños entre ellas, los cuales serán explicados a continuación.

a) La composición de la cámara.

El artículo que regula la composición de la Cámara del Congreso es el artículo 68.1 de la Constitución Española, pues señala que el Congreso se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos diputados. Pero es el artículo 161 de la LOREG⁸ el que establece el número exacto, de 350 diputados.

directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.”

⁷ Borao Mateo, Carlos. *Viabilidad jurídico-constitucional de la implantación del sistema de elección directa en las elecciones al Congreso de los Diputados*

⁸ “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.”

3 de junio de 2013

La determinación del tamaño del Congreso fue competencia legislativa, dentro de los límites constitucionales en la que se optó por mantener el mismo número de diputados que tenía el Congreso desde las primeras elecciones democráticas⁹, trescientos cincuenta. Y ello pese a que durante la tramitación parlamentaria de la LOREG hubo enmiendas favorables a elevar el número de diputados a cuatrocientos, en aras de una mayor proporcionalidad. Sin embargo, el acuerdo de los principales grupos parlamentarios (PSOE y AP) sobre este punto determinó su inclusión en el texto definitivo.

b) Tipo de circunscripción.

Como circunscripciones se entiende la "unidad territorial a la que se adscribe un conjunto de electores a partir de la cual se procede a la distribución de los escaños al congreso o parlamento"¹⁰

En este caso al artículo que debemos acudir es al 68.2 de la Constitución pues es el que afirma que en las elecciones al Congreso de los Diputados, la circunscripción es la provincia por lo que a tenor del mismo el artículo 161.1 de la LOREG señala que, para la elección de diputados, cada provincia constituye una circunscripción electoral.

c) Criterio de distribución de escaños.

Como sabemos, existe una representación mínima inicial para cada provincia por lo que es interesante saber que la manera en que fue contemplada esta representación mínima ya fue prevista por la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política, concretada en el Real Decreto ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. 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 "se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra

⁹ Véase, *Recursos Audiovisuales sobre la Transición democrática*. Universidad Carlos II de Madrid. *Las primeras elecciones democráticas en España tras el franquismo se celebraron el 15 de junio de 1977. Cuatro partidos de ámbito nacional obtuvieron representación: el centrista UCD (Unión de Centro Democrático) consiguió un 31,1%, ganando las elecciones. El PSOE (Partido Socialista Obrero Español), un 28,6%; el PCE (Partido Comunista Español), un 9,4% y AP (Alianza Popular, en la actualidad re-inventado como PP), un 8,5%. Así mismo, los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña obtuvieron un fuerte apoyo en sus respectivas comunidades autónomas.*

¹⁰ Benito López, *Geografía Política, Cátedra, España* p. 189-190.

irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”¹¹

La forma de distribuir los escaños la encontramos en el artículo 68.2 de la Constitución Española, el cual afirma que “*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*” y así lo afirma también el artículo 162.2 de la LOREG, la cual afirma un mínimo de dos diputados por provincia.

C) FORMULA DE ESCRUTINIO

La previsión legal de la forma de escrutinio la encontramos recogida en el artículo 68.5 de la Constitución Española, “el cual opta por un sistema de representación proporcional, mediante el cual se consigue una representación más precisa de la voluntad general para desechar menos sufragios”.¹²

Así pues, el criterio proporcional por excelencia que fue interpuesto mediante el Real Decreto Ley 20/1977 de 18 de Marzo sobre normas electorales, es la conocida regla D'Hont que encuentra su regulación en el artículo 163.1 de la LOREG y cuyas reglas para conocer el escrutinio de los escaños son las siguientes:

1. *No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.*
2. *Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidas por las restantes candidaturas.*
3. *Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, según el orden decreciente de los cocientes obtenidos hasta agotar el número de escaños a atribuir.*
4. *Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese*

¹¹ Preámbulo de la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política,

¹² Torres de Moral, Antonio *opus cit*, Introducción al derecho Político. 1ª Edición, Madrid 1997

3 de junio de 2013

obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

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

IV. DE LA REFORMAS PROPUESTAS.

En este apartado cabe apreciar cuales han sido –y son- los motivos principales que sustentan una modificación del Sistema Electoral del Congreso de los Diputados pues desde que fue instaurado este sistema, a lo largo de los años se han ido desarrollando unas series de desigualdades que ponen de manifiesto una necesidad de reforma de la estructura del voto, la magnitud de la circunscripción y de la fórmula del escrutinio.¹³ A todo ello, se les debe añadir la crítica, de cada vez más consolidada, de que los partidos políticos tienen actualmente un exceso de protagonismo en el funcionamiento de las instituciones democráticas lo que hace relegar a un segundo plano a los ciudadanos electores.

Estos son, de forma más detallada, los motivos principales que sustentan una posible reforma:¹⁴

A) Desigualdades en la distribución y atribución de escaños

Para poder entender este motivo tan conflictivo y actual, debemos entender por separado las desigualdades en lo que a la distribución se refiere y las desigualdades en cuanto a la atribución de escaños se refiere. Veámoslo pues:

En cuanto a las desigualdades entre la distribución de escaños se refiere, es un hecho ya muy comentado en cuanto a que las provincias más pobladas se encuentran infrarrepresentadas, en número de diputados, frente a las menos pobladas, que tienen un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a su población. Es por ello que, con el modelo vigente, “los partidos más votados se ven beneficiados, por cuanto obtienen un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a los sufragios recibidos, y los menos votados son penalizados en función del grado de dispersión de dispersión de los sufragios logrados. De otra parte, la fórmula D’Hont es conocida por su propensión a beneficiar a los partidos grandes y, al mismo tiempo, perjudicar a los pequeños.”¹⁵

¹³ *Informe del Consejo de Estado...*, opus cit.

¹⁴ Las iniciativas parlamentarias se recogen en el Anexo I del Informe.

¹⁵ Propuesta de Veto núm. 1. Opus cit, El Senador Jordi Guillot Miravet (GPECP) y el Senador Joan Josep Nuet i Pujals (GPECP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente propuesta de veto al Proyecto de Ley.

¿Por qué ocurre esto? Básicamente por dos motivos. El primero tiene su base en el hecho de que la Constitución Española ampare la representación mínima de dos diputados por provincia con independencia de su población por lo que un remedio que podría aplicarse, sería la rebaja de esos dos diputados a uno por provincia. El segundo, viene amparado por el número de diputados –actualmente fijado en 350- el cual podría ascenderse a los 400 que permite la ley para que hubiese una representación más equitativa.

En cuanto a la desigual atribución de escaños a las candidaturas, esto viene provocado porque el Sistema del Congreso de los Diputados no atiende a criterios de representación proporcionales¹⁶, por lo que lo que acaba sucediendo es que los partidos más votados son los que obtienen un mayor número de escaños y los menos votados obtendrán un número inferior al que realmente le corresponderá.

Es por ello que a efectos de reducir esta desigualdad además de proponer las dos medidas anteriores (rebajar el número mínimo de diputados a 1 y aumentar el número de diputados a 400) se añaden las de cambiar la Regla D'Hont y la de eliminar la barrera del 3% de los votos válidos emitidos dentro de cada circunscripción.

También cabe mencionar otras propuestas que, directamente no se han entrado a examinar por el Consejo por exigir una reforma de la Constitución Española como por ejemplo, la sustitución de la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral en vez de la provincia.

A) Restricciones a la libertad de elección de los votantes

En cuanto a las restricciones a la libertad de elección de los votantes, encontramos un amplio soporte que viene dado por los diferentes países europeos¹⁷ que dan mucha más libertad a los votantes que en España, cuyas reformas se basan en el desbloqueo de las listas de forma que los votantes puedan alterar el orden de candidatos establecido por los partidos políticos o en las listas abiertas, mediante las cuales los votantes pueden confeccionar su propia lista con candidatos de diferentes partidos.

¹⁶ Propuesta de Veto núm. 1. Opus cit, El mayor o menor grado de proporcionalidad del sistema electoral afecta a la igualdad de oportunidades de los partidos políticos. Sus consecuencias negativas tienen un efecto multiplicador tanto dentro como fuera de la Cámara como, en general, en el sistema de partidos, clave para el buen funcionamiento del sistema democrático.

¹⁷ Véase, Red de Conocimientos Electorales <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e03>

V. EXAMEN DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

Hemos visto a lo largo del trabajo, que existen unos motivos por los que es necesaria una reforma en el Sistema de Elección del Congreso de los Diputados y hemos visto también cuales son las principales propuestas para ello, por lo que, ahora queda por exponer cuales son las opiniones que comparte el Consejo de Estado.¹⁸

Así pues, el Consejo de Estado procedió a examinar en primer lugar las propuestas que van ligadas al principio de igualdad de sufragio¹⁹ para posteriormente pasar a analizar las propuestas referentes a aquellas que cuestionan el dirigismo de los partidos políticos en la elaboración de las listas de los candidatos en relación con las restricciones de la libertad de los electores para expresar su voto.

a) Mejora de la igualdad de voto de los ciudadanos: distribución de escaños entre circunscripciones y grado de proporcionalidad del sistema.

Dado que el punto “conflictivo” o en aras de ser mejorado es el término de la igualdad, el Consejo de Estado acude al artículo 68.1 de la Constitución Española el cual dice así:

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

Este artículo, debe ponerse en relación con el constitucionalismo europeo, concretamente con la jurisprudencia alemana la cual a la hora de interpretar el significado del principio de igualdad de sufragio hace una distinción entre el igual valor numérico y el igual valor de resultado dado que estas dos vertientes no

¹⁸ El informe sobre la reforma del sistema electoral se encuentra localizado en el Anexo II del Informe, el cual fue realizado por José Ramón Montero y Pedro Riera

¹⁹ Duverger, M., Opus Cit Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1970, p. 99. “El sufragio desigual propiamente dicho (se refiere al voto censitario) está actualmente muy poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad de sufragio. Pero, en la práctica, este principio es muy frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación.”

operan igual en cualquier sistema electoral. Por ejemplo, en un sistema mayoritario cada voto debe tener igual valor numérico pero no igual valor de resultado en cambio en un sistema proporcional los votos deben tener igual valor numérico de resultado.

Una vez tenido por explicado el principio de igualdad de sufragio, el análisis se centra en **la igualdad en la distribución de los escaños entre las circunscripciones** haciendo referencia también a los diferentes métodos de distribución de escaños en los demás países de la Unión Europea –los cuales usan formulas proporcionales- y que tienen en común todos ellos:

1. Las circunscripciones electorales coinciden normalmente con las divisiones territoriales de naturaleza política o administrativa de los diferentes países. Eslovaquia y los Países Bajos utilizan una circunscripción única a nivel nacional.
2. No se asigna, con carácter general, una representación fija a las circunscripciones con independencia de su población de derecho o del número de ciudadanos o electores.
3. La fórmula de reparto de escaños suele ser, en casi todos los países, el de cocientes enteros y restos mayores, salvo Portugal que utiliza la regla D'Hondt para efectuar el prorrateo.
4. La distribución de escaños entre circunscripciones se realiza siempre atendiendo un criterio demográfico, ya sea éste la población de derecho, el número de ciudadanos o de electores.
5. El respeto a la igualdad del poder del voto entre circunscripciones no encuentra excepciones legales explícitas, salvo Malta que permite una desviación máxima del 5%.

En cuanto a lo que respecta España y en su método de distribución de escaños entre las circunscripciones pone de manifiesto el Consejo de Estado que efectivamente existen diferencias entre las mismas, dado que la relación entre el tamaño de circunscripción y el nivel de representación existe una profunda desigualdad dado que las provincias que tienen de 1 a 5 escaños se encuentran sobre representadas mientras que las circunscripciones de 8 escaños o más se encuentran infra representadas. Todo ello viene reflejado en la siguiente tabla que se acompaña²⁰:

²⁰ Véase, Informe del Consejo de estado... opus. cit., pp. 171-172. Estas diferencias se han analizado en profundidad por Garrote de Marcos.

3 de junio de 2013

Diferencias de representación entre circunscripciones en España

Circunscripciones	Población	% población	Escaños	% escaños	Hab./esc.	CR
Álava	305.459	0,67	4	1,14	76.365	1,70
Albacete	392.110	0,87	4	1,14	98.027	1,31
Alicante	1.825.264	4,04	12	3,43	152.105	0,85
Almería	646.633	1,43	6	1,71	107.772	1,19
Asturias	1.074.862	2,38	8	2,28	134.358	0,96
Ávila	168.638	0,37	3	0,86	56.213	2,32
Badajoz	678.459	1,50	6	1,71	113.076	1,14
Baleares	1.030.650	2,28	8	2,28	128.831	1,00
Barcelona	5.332.513	11,80	31	8,86	172.016	0,75
Burgos	365.972	0,80	4	1,14	91.493	1,42
Cáceres	411.531	0,91	4	1,14	102.883	1,25
Cádiz	1.207.343	2,67	9	2,57	134.419	0,96
Castellón	573.282	1,27	5	1,43	114.656	1,12
Ceuta	76.603	0,17	1	0,28	76.603	1,65

Ciudad Real	510.122	1,13	5	1,43	102.024	1,26
Córdoba	792.182	1,75	6	1,71	132.030	0,98
Coruña, La	1.132.792	2,50	8	2,28	141.599	0,91
Cuenca	211.375	0,47	3	0,86	70.458	1,83
Gerona	706.185	1,56	6	1,71	117.697	1,10
Granada	884.099	1,95	7	2,00	126.300	1,02
Guadalajara	224.076	0,49	3	0,86	74.692	1,75
Guipúzcoa	694.944	1,54	6	1,71	117.697	1,10
Huelva	497.671	1,10	5	1,43	99.534	1,30
Huesca	220.107	0,49	3	0,86	73.379	1,75
Jaén	664.742	1,47	6	1,71	110.790	1,16
León	497.387	1,10	5	1,43	99.477	1,30
Lérida	414.015	0,91	4	1,14	103.504	1,25
Logroño	308.968	0,68	4	1,14	77.242	1,25
Lugo	355.176	0,78	4	1,14	88.794	1,68
Madrid	6.081.689	13,45	35	10,00	173.762	0,74
Málaga	1.517.523	3,36	10	2,86	151.752	0,85
Melilla	69.440	0,15	1	0,28	69.440	1,87
Murcia	1.392.117	3,08	10	2,86	139.211	0,93
Navarra	605.876	1,34	5	1,43	121.175	1,07
Orense	336.926	0,74	4	1,14	84.231	1,54
Palencia	173.281	0,38	3	0,86	57.760	2,26
Las Palmas	1.042.131	2,30	8	2,28	130.266	0,99
Pontevedra	947.639	2,10	7	2,00	135.377	0,95
Salamanca	351.326	0,78	4	1,14	87.831	1,46
S.C. Tenerife	983.820	2,18	7	2,00	140.546	0,92
Santander	572.824	1,27	5	1,43	114.565	1,12
Segovia	159.322	0,35	3	0,86	53.017	2,46
Sevilla	1.849.268	4,09	12	3,43	154.016	0,84
Soria	93.593	0,21	2	0,57	46.796	2,71
Tarragona	757.795	1,68	6	1,71	126.299	1,02
Teruel	144.046	0,32	3	0,86	155.405	2,69
Toledo	639.621	1,41	6	1,71	106.603	1,21
Valencia	2.486.483	5,50	16	4,57	155.045	0,83
Valladolid	521.661	1,15	5	1,43	104.332	1,24
Vizcaya	1.141.457	2,52	8	2,28	142.682	0,90
Zamora	197.237	0,44	3	0,86	65.745	1,95
Zaragoza	932.502	2,06	7	2,00	133.214	0,97
TOTAL	45.200.737	100	350	100	108.348	1,00

3 de junio de 2013

Cabe mencionar, que el Tribunal Constitucional tuvo que entrar en esta cuestión en relación a la distribución de escaños en las elecciones autonómicas cuando tuvo que resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de las Islas Baleares. Si bien en la STC 45/1992, Pleno, de 2 de abril, se desestimó el recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional admitió que *“la distribución de escaños entre circunscripciones electorales puede vulnerar el principio de igualdad del sufragio, cuando la diferencia sea, al mismo tiempo, manifiesta, en el sentido de notablemente desproporcionada, y arbitraria, por ausencia de cualquier criterio objetivo o razonamiento que lo justifique.”*²¹

Tras lo anterior, el Consejo de Estado propone una serie de remedios –ya enunciados anteriormente- para atenuar estas desigualdades entre la distribución de escaños en las circunscripciones, que son los siguientes:

1. Elevar el número de diputados. Elevándolo hasta 400, lo que significaría elevar también el número de escaños que se distribuyen entre las circunscripciones en función de la población.
2. Disminuir la representación mínima inicial de cada provincia en un escaño, en lugar de dos. Ello contribuiría a recortar las desigualdades representativas entre las circunscripciones pequeñas, que son directamente beneficiarias de esta representación mínima inicial, y las más pobladas, dado que se aumentarían los escaños a distribuir en función de los habitantes. Advierte aquí el Consejo que esta medida podría, en las circunscripciones poco pobladas, acentuar los efectos mayoritarios de la fórmula D'Hondt, aunque la proporcionalidad global del sistema se incrementaría.
3. Sustituir la fórmula de reparto de escaños, que se basa en la regla de los restos mayores y presenta ciertos inconvenientes: favorece a las circunscripciones menos pobladas en detrimento de las que cuentan con mayor población y no es una fórmula monótona respecto al tamaño de la circunscripción, por lo que es posible que un aumento de la población comporte una reducción en el número de escaños asignados, como sucedió

²¹ Sentencia nº 45/1992 de Tribunal Constitucional, Pleno, 2 de Abril de 1992. Ponente, Don Eugenio Díaz Eimil. “En este caso el recurso se centraba en el derecho de los ciudadanos de una misma entidad política a que su voto sea igualmente valorado a la hora de designar representantes políticos. Los recurrentes alegaron la vulneración de los artículos 14 y 23, argumentando que los contenidos de dichos preceptos “no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias”.

3 de junio de 2013

en la provincia de Barcelona en las elecciones generales de 1993 y 1996. La aplicación de la fórmula D'Hondt evitaría, por su carácter monótono, paradojas como la descrita y contribuiría, por sus efectos potencialmente mayoritarios, a aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

4. Se ha propuesto también que la base para el reparto de escaños no sea la población de derecho, sino el número de electores inscritos en el censo. Aunque un respeto escrupuloso al principio de igualdad del voto llevaría afirmar que el criterio más adecuado para el prorrateo es el número de electores inscritos, observa el Consejo de estado que el ámbito de las funciones e representación política no se extiende sólo a los electores sino a toda la población. Además, la eventual extensión del derecho de sufragio a los extranjeros, como mecanismo para una mayor integración política de los mismos en España, no parece tener un correcto encaje con el criterio de electores inscritos.

Una vez vistas las propuestas de mejora en cuanto a la igualdad en la distribución de los escaños entre las circunscripciones se refiere, entramos a valorar el **grado de proporcionalidad de nuestro sistema**.

Ante ello, debemos tener en cuenta que la proporcionalidad en nuestro sistema español es entendida como la correspondencia entre el número de votos obtenidos por los distintos partidos políticos y el número de escaños atribuidos a las listas por ellos presentadas. Este principio de igualdad se ve reflejado en el artículo 68.3 de la Constitución Española:

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

Definir bien el concepto de la proporcionalidad no ha sido fácil, de hecho ha sido necesaria mucha jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que limara las asperezas y los conflictos que han ido surgiendo en relación a este tema. No obstante se podría pensar que un sistema proporcional podría conllevar a un excesivo fraccionamiento, las democracias actuales dotan a sus sistemas electorales de mecanismos que limiten en mayor o menor medida dicho fraccionamiento y que incluso refuercen a los partidos más votados.²²

²² Sistemas electorales basados en la representación proporcional, opus cit, Victoriano Ramírez González y Adolfo López Carmona

3 de junio de 2013

Pero lo que importa a efectos prácticos es que la proporcionalidad solo queda patentada en aquellas circunscripciones de seis o más escaños mientras que los efectos serán mayores en las haya diez o más diputados.

Como hemos visto, las propuestas que había sido sugeridas por una parte el aumento del número de diputados hasta el máximo permitido por la Constitución, esto es, 400 diputados, combinado con la reducción de la representación mínima inicial de cada provincia, incrementaría sin duda la proporcionalidad global del sistema, al aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

Por otra parte, sería también viable la sustitución de la fórmula D'Hondt, por otra basada en cocientes o restos mayores como por ejemplo la de Hare²³, la de Droop²⁴ (como fórmulas de restos mayores) y la de Sainte-Laguë (basada en divisores).

Así pues, el Consejo de Estado propone las siguientes modificaciones:

1. Descender el porcentaje de escaños obtenido por los dos grandes partidos, reduciéndose sus primas. Este descenso afectaría más al partido mayoritario, que tendría que contar con más apoyos parlamentarios para formar gobierno.
2. Aumentar el porcentaje de escaños obtenido por los partidos minoritarios de ámbito nacional y también, aunque en menor medida, por los de implantación territorial.
3. Con ello podrían obtener escaños hasta cuatro nuevas formaciones políticas que, en la actualidad, carecen de representación y en consecuencia se acusaría una mayor fragmentación parlamentaria.

Teniendo en cuenta las modificaciones que el Consejo de Estado propone, añade al mismo informe 4 tablas ilustrativas de lo que supondrían estas modificaciones²⁵.

²³ La fórmula electoral proporcional de Hare-Niemeyer se calcula a dos niveles. Los votantes tienen dos votos: uno para un candidato del distrito electoral y otro para una lista de partido. El voto decisivo es el segundo. Véase, el sistema Electoral Alemán.

²⁴ Con respecto al sistema anterior el cociente Droop asigna más escaños por cocientes y menos por residuos de modo que favorece más a las candidaturas con más votos.

²⁵ Véase Montero y Riera (2008, p. 39).

3 de junio de 2013

Tabla 1

	350/2/D'Hondt	350/2/Sainte-Laguë	350/1/D'Hondt	350/1/Sainte-Laguë
PSOE	169 (48%)	160 (-2,6%)	167 (-0,6%)	157 (-3,4%)
PP	154 (44%)	153 (-0,3%)	154 (0,0%)	153 (-0,3%)
IU	2 (0,6%)	8 (+1,7%)	4 (+0,6%)	8 (+1,7%)
UPYD	1 (0,3%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	2 (+0,3%)
CiU	10 (2,9%)	10 (0,0%)	11 (+0,3%)	11 (+0,3%)
PNV	6 (1,7%)	6 (0,0%)	5 (-0,3%)	6 (0,0%)
ERC	3 (0,8%)	5 (+0,6%)	3 (0,0%)	6 (+0,9%)
BNG	2 (0,6%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)
CC-PNC	2 (0,6%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)
Na-Bai	1 (0,3%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)
EA	---	1 (+0,3%)	---	1 (+0,3%)
Cha	---	---	---	---
NC-CCN	---	1 (+0,3%)	---	1 (+0,3%)
U. per les Illes	---	---	---	---
TOTAL	350	350	350	350

Tabla 2

	350/2/Droop	350/2/Hare	350/1/Droop	350/1/Hare
PSOE	162 (-2,0 %)	159 (-2,9%)	162 (-2,0%)	153 (-4,6%)
PP	156 (+0,6%)	151 (-0,9%)	153 (-0,3%)	152 (-0,6%)
IU	5 (+0,8%)	9 (+2,0%)	6 (+1,1%)	10 (+2,3%)
UPYD	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	2 (+0,3%)
CiU	10 (0,0%)	10 (0,0%)	11 (+0,3%)	12 (+0,6%)
PNV	6 (0,0%)	6 (0,0%)	6 (0,0%)	6 (0,0%)
ERC	4 (0,3%)	5 (+0,6%)	5 (+0,6%)	6 (0,9%)
BNG	2 (0,0%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)	2 (0,0%)
CC-PNC	2 (0,0%)	3 (+0,3%)	2 (0,0%)	3 (+0,3%)
Na-Bai	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)
EA	---	1 (+0,3%)	---	1 (+0,3%)
Cha	---	1 (+0,3%)	---	1 (+0,3%)
NC-CCN	1 (0,3%)	1 (+0,3%)	1 (+0,3%)	1 (+0,3%)
U. per les Illes	---	---	---	---
TOTAL	350	350	350	350

3 de junio de 2013

Tabla 3

	400/2/D'Hondt	400/2/Sainte-Laguë	400/1/D'Hondt	400/1/Sainte-Laguë
PSOE	192 (-0,3%)	182 (-2,8%)	192 (-0,3%)	179 (-3,5%)
PP	173 (-0,8%)	170 (-1,5%)	173 (-0,8%)	172 (-1,0%)
IU	4 (+0,4%)	9 (+1,7%)	4 (+0,4%)	9 (+1,7%)
UPYD	1 (0,0%)	2 (+0,2%)	1 (0,0%)	2 (+0,2%)
CiU	14 (+0,6%)	13 (+0,3%)	14 (+0,6%)	14 (+0,6%)
PNV	7 (0,0%)	7 (0,0%)	6 (-0,2%)	7 (0,0%)
ERC	3 (-0,1%)	6 (+0,6%)	4 (+0,1%)	6 (+0,6%)
BNG	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)
CC-PNC	3 (+0,2%)	4 (+0,4%)	3 (+2,0%)	4 (+0,4%)
Na-Bai	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)
EA	---	1 (+0,2%)	---	1 (+0,2%)
Cha	---	1 (+0,2%)	---	1 (+0,2%)
NC-CCN	---	1 (+0,2%)	---	1 (+0,2%)
U. per les Illes	---	1 (+0,2%)	---	1 (+0,2%)
TOTAL	400	400	400	400

Tabla 4

	400/2/Droop	400/2/Hare	400/1/Droop	400/1/Hare
PSOE	185 (-2,1%)	182 (-2,8%)	182 (-2,8%)	177 (-4,1%)
PP	171 (-1,3%)	170 (-1,5%)	172 (-1,0%)	172 (-1,0%)
IU	7 (+1,1%)	11 (+2,1%)	10 (+1,9%)	13 (+2,6%)
UPYD	2 (+0,2%)	2 (+0,2%)	2 (+0,2%)	2 (+0,2%)
CiU	13 (+0,3%)	13 (+0,3%)	14 (+0,6%)	14 (+0,6%)
PNV	6 (-0,2%)	6 (-0,2%)	6 (-0,2%)	6 (-0,2%)
ERC	6 (+0,7%)	6 (+0,7%)	5 (+0,4%)	6 (+0,7%)
BNG	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)	2 (-0,1%)
CC-PNC	3 (+0,1%)	3 (+0,1%)	3 (+0,1%)	3 (+0,1%)
Na-Bai	1 (-0,1%)	1 (-0,1%)	1 (-0,1%)	1 (-0,1%)
EA	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	---	1 (+0,2%)
Cha	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)
NC-CCN	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)
U. per les Illes	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)	1 (+0,2%)
TOTAL	400	400	400	400

b) Mejora de la participación política de los electores: la cuestión de las listas cerradas y bloqueadas.

Como sabemos, en los sistemas electorales, las candidaturas pueden ser presentadas individualmente o mediante listas, las cuales pueden ser de tres tipos: cerradas y bloqueadas; cerradas y no bloqueadas; o abiertas.²⁶

Lo característico de las listas cerradas es que el elector puede manifestar su preferencia solamente por la lista, no por el candidato individual. Los argumentos a favor de este sistema sostienen que esto refuerza el rol de los partidos, evitando la personalización del voto. Los argumentos en contra, señalan que se pierde el vínculo del candidato con su base electoral.

En base al artículo 68.3 de la Constitución Española la elección de los diputados debe hacerse en base a criterios de representación proporcional, los partidos, coaliciones electorales o agrupaciones electorales deben presentar sus respectivas listas de candidatos.

Lo que ocurre es que este modelo de listas se configura como un modelo de listas cerradas y bloqueadas, de manera que los votantes no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista de partido finalmente elegida por lo que ha sido objeto de numerosas críticas, por cuanto limita el libre ejercicio del derecho de sufragio.

²⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007. Se hace una breve explicación de cada tipo de listas electorales:

Lista cerrada y bloqueada: sólo le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios.

Lista cerrada y no bloqueada (o semiabierta): brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión.

Lista abierta (no cerrada y no bloqueada): ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

3 de junio de 2013

Por el contrario, en el modelo de listas desbloqueadas, el elector puede votar a favor de tantos candidatos como escaños tiene asignados la circunscripción, alterando el orden de presentación de la lista de partido. En el modelo de listas abiertas, el elector escoge candidatos de diferentes partidos. España, junto a Portugal e Italia -tras la reforma de 2005-, son los únicos países europeos con sistemas proporcionales que siguen utilizando listas cerradas y bloqueadas.

Es por ello que frente a estas críticas el Consejo de Estado concluye que alguna reforma del actual sistema de elaboración de las listas de candidatos podría resultar aconsejable con el fin de que los electores se sintieran más partícipes del sistema electoral. Sin embargo, no considera oportuno un cambio radical del modelo actualmente vigente, que llevase a una total apertura de las listas, lo cual podría dar lugar a una correlación de fuerzas políticas impredecible, con mayorías o minorías insólitas, que complicaría de manera notable el funcionamiento de la Cámara.

No obstante, considera como mejor medida proceder al desbloqueo de las listas, a través del mecanismo del voto preferencial utilizado en la mayor parte de los países europeos para las elecciones legislativas. Para ello se sugiere que esta innovación se ensaye primero en otros niveles representativos como las elecciones europeas o autonómicas, antes de plantearse su extensión, a las elecciones al Congreso de los Diputados. En todo caso, se advierte que la utilización de listas desbloqueadas es una posibilidad no exenta de riesgos, por los casos de corrupción y clientelismo a que el voto preferencial podría dar lugar.

VI. CONCLUSIONES

En este epígrafe lo que se pretende, es realizar una valoración propia y personal de los conocimientos adquiridos tras la realización del trabajo y contrastando las opiniones que añade el Consejo de Estado.

En primer lugar, considero un aspecto muy importante a tener en cuenta que puede ser usado en este caso como “arma de doble filo”. Por una parte, que el Gobierno haya elevado la petición sobre una posible reforma electoral al Consejo de Estado denota un interés y una preocupación por querer avanzar en este aspecto y en poder reformar una ley que empieza a quedarse arcaica y que sobrevive a base de reformas puntuales que actúan como parches en nuestro sistema político. Pero por la otra, demuestra poco un Gobierno que pide cuales son las medidas a adoptar para una reforma del sistema electoral y después no las pone en práctica –entendiendo igualmente que los informes emitidos por el Consejo de Estado no son vinculantes ni tienen carácter obligatorio-.

No obstante, considero, que una reforma de la ley electoral de esta magnitud ha de ser muy difícil de llevar y todavía más, conseguir una mayoría parlamentaria para poder tramitar una proposición de ley de tal calibre –recordando que el Gobierno del Presidente José Luís Rodríguez Zapatero no alcanzó la mayoría absoluta con 169 diputados tras las elecciones del 2008-. No obstante, en términos actuales, el presente Gobierno aunque sí podría llevar a cabo esta reforma queda de forma muy dudosa que esta vaya a realizarse.

En primer lugar, por la grave situación económica, social y política actual y en segundo lugar porque sea el Gobierno que sea el que se encuentre en posición de “poder” no a va reformar un ley que claramente beneficia siempre a los dos partidos más votados y que son los que dirigen el país desde siempre (PP y PSOE).

Es por ello que considero la voluntad política, el elemento más importante dado que no serviría de nada realizar una reforma de la ley electoral si los ciudadanos no se sienten representados porque los partidos políticos miran por sus intereses propios más que por los de los ciudadanos, poco se puede hacer.

No obstante, dentro de los cambios que el Consejo de Estado propone para que exista una mayor igualdad en el reparto de los escaños y en una mayor representación de los electores cabe destacar que por una parte el aumento de 350 diputados a 400 supondría un mayor número de representación política a lo que si le añadimos el cambio de 1 escaño mínimo por provincia en vez de los 2 actuales y si además eliminamos la barrera del 3% que elimina a todos aquellos partidos que

3 de junio de 2013

no lleguen a ese porcentaje obtendríamos una mayor representación de la población pero que a mi parecer resultaría dudosa ya que habría una gran pluralidad política en la que si ninguno de ellos consiguiese mayoría el país acabaría gobernado por minorías y por “tri” partidos siendo un caos político el que nos encontraríamos (o no, todo dependería de los intereses políticos de cada partido, pero que de cada vez tienden a radicalizarse).

Es por ello que, si tuviera que decantarme por alguna de las medidas tomadas, sería la de reducir a 1 el escaño mínimo por provincia, de modo que eso sería un paso importante a la hora de que existiese mas proporcionalidad entre las provincias pequeñas supra representadas y las grandes infra representadas.

Para finalizar, me gustaría añadir que ha sido muy interesante realizar este trabajo en la medida de que me ha ayudado a saber que existen unas posibilidades reales de cambio en nuestro sistema electoral, que deben combinarse muy bien para llegar a ese equilibrio entre la igualdad y la proporcionalidad, aunque creo que también tendría que llevarse a cabo un estudio sobre las posibles reformas que sí impliquen una reforma de la Constitución.



3 de junio de 2013

BIBLIOGRAFIA.

- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general año 2006.
- Manual Introducción al Derecho Político (unidades didácticas). *Torres del Moral, Antonio*. 1ª Edición. Madrid 1997
- Manual Principios de Derecho Constitucional Español Vol. I. *Torres del Moral, Antonio*. 3ª Edición Renovada. Madrid 1992.
- Manual Principios de Derecho Constitucional Español Vol. II. *Torres del Moral, Antonio*. 3ª Edición Renovada. Madrid 1992.
- Manual Curso de Derecho Constitucional, *Perez Royo, Javier*. 1ª Edición, Madrid 1994.
- Manual Derecho Constitucional para el Siglo XXI, *Pérez Royo, Javier; Urías Martínez, Joaquín Pablo; Carrasco Durán, Manuel*. 1ª Edición, 2006.
- Curso de Política Constitucional, *Constant, Benjamín*. 1ª Edición, Granada 2006.
- Los sistemas políticos. *Cavero Lataillade, Iñigo; Zamora Rodríguez, Tomás*. Madrid.
- Ponencia de Reforma de la Ley Electoral, *Álvarez Conde, Enrique*.
- Viabilidad jurídico-constitucional de la implantación del sistema de elección directa en las elecciones al Congreso de los Diputados. *Borao Mateo, Carlos*.
- Geografía Política, Cátedra. *López, Benito*.
- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1970. *Duverger, M*
- Sistemas electorales basados en la representación proporcional, *Victoriano Ramírez González y Adolfo López Carmona*
- Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007. *Nohlen, Dieter*.

3 de junio de 2013

- Recursos Audiovisuales sobre la Transición democrática. Universidad Carlos II de Madrid.

