

ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

AUTOR: MARC LÓPEZ EXPÓSITO

TUTORA: MARIA BALLESTER CARDELL

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Índice

1. Introducción

1.1 Método de análisis.....	Página 3
1.2 Cuestiones previas.....	Página 3
1.3 Regulación.....	Página 4

2. Análisis de los elementos básicos del sistema electoral del Congreso de los Diputados

2.1 Los instrumentos de expresión del voto

2.1.1 Sistema de listas cerradas y bloqueadas.....	Página 5
2.1.2 El “voto de partido”.....	Página 6
2.1.3 Sistemas alternativos.....	Página 8

2.2 La fórmula electoral

2.2.1 La fórmula proporcional.....	Página 11
2.2.2 La Regla d’Hondt.....	Página 12
2.2.3 Barrera del 3% provincial.....	Página 14

2.3 La circunscripción

2.3.1 La provincia como circunscripción.....	Página 15
2.3.2 Consecuencias de la circunscripción provincial.....	Página 17
2.3.3 El coste del escaño.....	Página 18

3. Conclusiones.....

Página 19

1. Introducción

1.1 Método de análisis

El presente trabajo contiene un estudio del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Este análisis se estructurará de la siguiente forma: En primer lugar, haremos una introducción dedicada a la regulación y a los aspectos generales del sistema electoral; en segundo lugar, examinaremos los elementos básicos de dicho sistema; finalizaremos con un apartado de conclusiones donde, en base al estudio de los elementos básicos del sistema, estableceremos una serie de líneas maestras que perfilarán un posible cambio en este sistema.

1.2 Cuestiones previas

Al versar este trabajo sobre el sistema electoral del Congreso de los Diputados, para el pleno entendimiento de lo que se explicará a continuación se hace necesario entender dos cosas: ¿Qué es el Congreso de los Diputados? y, ¿Qué es un sistema electoral¹?. A estas dos preguntas daremos respuesta a continuación:

España cuenta con un sistema parlamentario de gobierno, lo cual significa que la elección del Presidente del Gobierno surge del parlamento y políticamente es responsable ante éste, existiendo así una estrecha vinculación entre el poder legislativo y el ejecutivo. Pues bien, el artículo 66 de la Constitución Española diseña un parlamento bicameral, es decir, conformado por dos cámaras: La Cámara Baja o Congreso de los Diputados, y la Cámara Alta o Senado. Además se trata de un bicameralismo desequilibrado² puesto que la funcionalidad del Congreso de los Diputados es mucho mayor que la del Senado, ya que, en base a los métodos reguladores de ambas cámaras, es el Congreso quien tiene la última palabra sobre la aprobación de leyes y es la cámara donde se debate con mayor repercusión acerca de los problemas fundamentales del país.

¹*La Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Ricardo Chueca Rodríguez y Juan Carlos Gavara da Cara, 2011.

² *Curso de derecho constitucional* (ed. 13ª), Javier Pérez Royo.

Por otro lado, un sistema electoral es un conjunto de normas, principios, procedimientos técnicos enlazados entre sí, y legalmente establecidos, por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños. Así pues, el sistema electoral del Congreso de los Diputados es el proceso a través del cual los votos se convierten en escaños de la cámara baja.

El sistema electoral del Congreso de los Diputados ha sido cuestionado desde sus inicios. La doctrina mayoritaria considera que se trata de un sistema donde la capacidad de elección de los votantes es restringida y además estima que el criterio de reparto de escaños no es del todo justo. En el sentido de que, en realidad, no refleja la proporcionalidad en el reparto de escaños y, además, supone una manifiesta desigualdad del voto entre los diversos distritos electorales, de forma que las provincias rurales se encuentran sobre-representadas frente a las urbanas.

1.3 Regulación³

El sistema electoral del Congreso encuentra su regulación básica en la Constitución. Los principios establecidos en los preceptos constitucionales encuentran su desarrollo en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Es en el artículo 81.1 de la Constitución donde se expresa que la normativa electoral debe desarrollarse mediante una ley electoral de carácter orgánico. En este sentido, la STC 72/1984 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, la materia en la que se comprende lo relativo a quienes se pueden elegir, es decir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, así como para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial”.

Cabe decir, en este punto, que los principios básicos del sistema electoral del Congreso, plasmados en la Constitución y concretados en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, provienen de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, y más concretamente del desarrollo provisional contenido en el Real Decreto-Ley 20/1977, de

³ Manual de derecho constitucional, Francisco Balaguer Callejón (Coord.), Madrid, 2010.

18 de marzo, que reguló las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista.

2. Análisis de los elementos básicos del sistema electoral del Congreso de los Diputados

Los elementos básicos que conforman el sistema electoral del Congreso de los Diputados son tres: los instrumentos de expresión del voto, la circunscripción y la fórmula electoral. A continuación, analizaremos cada uno de estos tres elementos.

2.1 Instrumentos de expresión del voto

El voto es el acto por el cual un individuo expresa apoyo o preferencia por cierta candidatura en el sufragio de forma libre y secreta⁴.

Pues bien, por instrumentos de expresión del voto hay que entender la forma de expresión o emisión del voto, estando vinculado estrechamente a la forma de presentación de la candidatura. Llevándolo a una concepción simplista, el instrumento de expresión del voto se plasma en la papeleta electoral.

El instrumento de expresión del voto para la elección de los diputados del Congreso consiste en la formulación de listas cerradas y bloqueadas. Éste ha sido siempre un sistema muy cuestionado por la restricción que supone a la libertad de elección del votante. Además, orientando la vista al derecho comparado, vemos como en toda la Unión Europea solo Italia y Portugal tienen sistemas parecidos al nuestro, mientras que en otros países el escaño adquiere un mayor grado de personalización⁵.

2.1.1 Sistema de listas cerradas y bloqueadas

La Constitución Española no contiene ninguna previsión acerca de la forma en que deben elaborarse la lista de candidatos al Congreso de los Diputados y, por

⁴ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor.

⁵ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

consiguiente, toda la regulación sobre esta cuestión la encontramos en la Ley Orgánica 5/1985.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas se establece en el artículo 169.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en los siguientes términos: “Cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos”. En este punto, como prácticamente en el resto de previsiones respecto al régimen electoral, las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica 5/1985 siguen los precedentes establecidos en el Real Decreto-Ley 20/1977.

El legislador orgánico, para la elección del Congreso de los Diputados, optó por la formulación de una lista de candidatos cerrada y bloqueada. Siendo así, los electores pueden optar por votar por la lista presentada por los partidos políticos en su conjunto, no pudiendo escoger entre quienes figuren en distintas candidaturas⁶. Por su parte, la lista bloqueada supone que el votante no puede alterar el orden en que aparecen los candidatos en la lista finalmente elegida. A todo esto, el artículo 172.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General señala cuáles son los concretos aspectos que debe tener la papeleta como que en ella consten el nombre, siglas y símbolo del partido o que aparezcan el nombre y los apellidos de los elegibles.

Por consiguiente, es fácil deducir como el sistema de listas cerradas y bloqueadas es, en definitiva, un sistema de voto de partido, ya que se trata de un voto a una concreta lista de un determinado partido y en los términos en los que la formación política la ha presentado. El reparto de escaños se produce de la siguiente forma: En base a los escaños atribuidos a cada candidatura por los votos recibidos, se adjudican a los incluidos en la lista por el orden de colocación en qué aparezcan.

2.1.2 El “voto de partido”

Tal y como se ha señalado en el apartado anterior y de conformidad con los motivos ahí expuestos se puede llegar a la conclusión de que las listas cerradas y bloqueadas derivan finalmente en un voto de partido⁷. De hecho, el sistema articulado por la LOREG dota a

⁶ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Madrid, 2009.

⁷ El sistema electoral del Congreso de los Diputados, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor

los partidos políticos de un protagonismo excesivo en el proceso electoral, relegando a la decisión de la ciudadanía a un segundo plano, creando de esa forma un importante déficit democrático y una injustificada restricción de libertad de elección de los votantes⁸.

El hecho de que el partido político sea quien elabore las listas hace que el diputado electo deba agradecer su elección en mayor medida a la formación por la que ha sido elegido que a los electores. De esta forma, se tiende a potenciar los aparatos internos de los partidos en detrimento de la popularidad del candidato. Y, sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 de 4 de febrero expresa que “... Los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar y no de ninguna organización como el partido político (...) El derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los partidos y no de los ciudadanos (...)”.

Hay que tener en cuenta también que esto provoca que haya una mayor relación de identidad entre el poder legislativo y el ejecutivo, haciendo menos palpable el control político del parlamento sobre el gobierno y, por consiguiente, diluye uno de los pilares fundamentales de la división de poderes. El hecho de que el poder ejecutivo encuentre su cobertura en un grupo suficiente de diputados del Congreso (tanto en caso de mayorías absolutas o de mayorías relativas) que han sido elegidos en base a una lista creada por el partido que, de hecho, sostiene al Presidente del Gobierno, hace que exista esa mayor relación identitaria entre ambos poderes. Según el Consejo de Estado, también sería conveniente dar mayor protagonismo a los electores en la designación de sus representantes parlamentarios y señala que con el sistema de listas cerradas y bloqueadas “*se dota de caracteres presidencialistas a un sistema parlamentario*”⁹.

Por último, nos referiremos a las consecuencias del voto de partido en relación a la disciplina de partido, que distorsiona el sistema de democracia representativa tal y como deriva de la Constitución. El artículo 67.2 de la Constitución prohíbe el mandato imperativo en los siguientes términos: “Los miembros de las Cortes Generales no

⁸ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Madrid, 2009.

⁹ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, Madrid, 2009.

estarán ligados por mandato imperativo”. Sin embargo, la práctica política hace que los diputados del Congreso deban acatar las decisiones tomadas por su grupo parlamentario o partido, hasta el punto de que, en caso de votar en dirección distinta a la indicada puedan ser sancionados. La propia naturaleza del voto de partido, ya que se vota al partido y no a la persona, es la que crea la disciplina de partido. En realidad, se asume con cierta normalidad que la elección del cargo representativo a través de un sistema de lista cerrada y bloqueada conlleve el establecimiento de unas directrices del partido dirigidas a cumplir su programa político. En su momento se pensó que la disciplina de voto podría ser anticonstitucional por ser contraria al artículo 67.2, sin embargo, el Tribunal Constitucional no considera que la disciplina de voto sea contraria a los preceptos constitucionales y así lo entiende desde la Sentencia 10/1983¹⁰ en la que no se discute la legitimidad de los partidos políticos a imponer multas, suspender o expulsar a los que desobedezcan las órdenes de voto del partido.

2.1.3 Sistemas alternativos

Tal como hemos visto, el sistema de listas cerradas y bloqueadas es un sistema que relega la decisión de la ciudadanía en pro de los partidos políticos en las elecciones al Congreso. Por eso, quizá se haga necesario avanzar, hacia sistemas más flexibles y de mayor personalización y, dadas las dificultades contenidas en el modelo actual, apuntar las alternativas posibles mediante la formulación de listas abiertas o listas desbloqueadas.

La primera cuestión que cabe recordar es por qué se decidió adoptar este sistema. Como ya se ha dicho, el método de listas cerradas y bloqueadas se introdujo con el Real Decreto-ley 20/1977 y encontraba su justificación en base al contexto social que se vivía en aquel entonces. El paso de un sistema dictatorial a un sistema democrático requería cierta firmeza y dotar de poder a las corrientes ideológicas mayoritarias en un contexto de multiplicidad de corrientes ideológicas tan legítimas como dispares. Para ello, se hacía necesario consolidar a los partidos con vocación de gobierno y, por ello, se

¹⁰ En este caso, el Tribunal Constitucional resolvió un recurso de amparo formulado por varios cargos electos que fueron expulsados del partido por el que fueron elegidos por haber perdido la confianza de la formación política como consecuencia del incumplimiento grave de sus estatutos. En la citada sentencia se declara la ilegitimidad constitucional de la conexión entre la expulsión del partido y la pérdida del cargo público, y afirma que los cargos electos tienen derecho a mantenerse en sus funciones aunque dejen de pertenecer al partido que los propuso como candidatos.

introdujo el método de listas cerradas y bloqueadas, que, ciertamente, cumplió con ese papel de estabilidad parlamentaria tan necesario en aquel momento¹¹.

Además, los efectos del sistema electoral, que ha dado bastante estabilidad a los gobiernos, ha derivado hacia un bipartidismo moderado (dominado por dos grandes partidos y complementado con dos partidos nacionalistas) que ha generado una tendencia en el elector español hacia el voto útil, para otorgar eficacia a su decisión. Tras más de treinta años de experiencia democrática, y consolidada la implantación de los partidos políticos en España, se ha debilitado el enraizamiento de los partidos en la sociedad.

Pese a los sucesivos debates sobre la reforma del proceso electoral se hace difícil avanzar hacia una propuesta más flexible. Ello se debe, básicamente, a tres motivos¹², que podemos sintetizar de la siguiente manera:

En primer lugar, el carácter programático de las elecciones generales. Los partidos políticos presentan un programa electoral y un candidato a la presidencia del gobierno para el conjunto del territorio nacional y, este hecho, además de dificultar el avance hacia propuestas más flexibles, haría inviable la instauración de un sistema como el anglosajón, formado de pequeñas circunscripciones uninominales en las que se eligen a los diputados en base a sistemas mayoritarios, porque de esa forma no se está teniendo lo suficientemente en cuenta las propuestas presentadas por los partidos para el conjunto de la nación ni al candidato a la presidencia del gobierno. Es decir, la personalización del escaño, aunque puede ser muy positiva para reforzar el vínculo entre el cuerpo electoral y el cargo electo, también tiene la consecuencia negativa de que se puede obviar y pasar a un segundo plano algo tan importante como el programa electoral del partido político porque los electores pueden llegar a atender única y exclusivamente a la persona a la que vota sin tener en cuenta las propuestas de su partido.

En segundo lugar, la renuncia del propio cuerpo de electores ante determinados avances del proceso electoral. De hecho, se ha constatado en los estados europeos que cuentan

¹¹ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

¹² *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Ricardo Chueca Rodríguez y Juan Carlos Gavara de Cara, 2011.

con este sistema de lista desbloqueada que un gran porcentaje de los electores no introduce ningún cambio en el orden de la lista de candidatos. Por ello, se corre el riesgo, ante las opciones más flexibles, de que los votantes asuman una postura más conservadora y decidan no elaborar su propia lista, asumiendo así la enumeración fijada por el partido por el que sienten predilección.

Por último, la fragilidad de la democracia interna de las formaciones política. Hace falta que los partidos adapten su funcionamiento interno para ganar mayor pluralismo, en el sentido de que los partidos políticos en España son poco democráticos en lo que a su funcionamiento interno se refiere. Si el sistema electoral se democratiza en mayor medida, los partidos políticos también deben ganar democracia interna para adaptarse a las nuevas formas democráticas.

Las dificultades planteadas no impide que se exploren las bondades de sistemas alternativos que permitan una mayor conexión entre la voluntad del electorado y el reparto de los cargos electos.

En primer lugar encontramos el sistema de listas abiertas caracterizado por una personalización mayúscula, ya que se vota directamente a la persona que concurre como candidato o candidata de entre una lista de candidatos propuesta por los partidos. Con este sistema el elector puede incluso votar a candidatos que concurren en listas de distintos partidos políticos. Actualmente este sistema de votación se utiliza en España para las elecciones al Senado, en conjunción con la fórmula electoral mayoritaria.

En segundo lugar está el sistema de listas cerradas y desbloqueadas en el que se permite al votante alterar el orden de los candidatos dentro de la lista presentada por el partido político al que pretenda votar. Este sistema está implantado en gran parte de los estados europeos, entre ellos: Austria, Noruega, Países Bajos, Chipre, Finlandia o Suecia¹³.

¹³ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

2.2 La fórmula electoral

2.2.1 La fórmula proporcional

La fórmula electoral es el cálculo matemático mediante el cual, en una votación, se distribuyen los escaños de una asamblea o parlamento en función de los votos del electorado¹⁴.

Las fórmulas electorales se clasifican en dos grandes tipos: mayoritarias y proporcionales. En el sistema electoral del Congreso de los Diputados se hace uso de la fórmula proporcional. Así lo establece el artículo 68.3 de la Constitución que dice lo siguiente: “La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”. Este criterio adoptado por la Constitución proviene, una vez más, del Real Decreto-Ley 20/1977.

La fórmula proporcional pretende establecer un estricto reparto de los escaños, en proporcionalidad directa al apoyo cuantitativo recibido de la sociedad. Es muy difícil constituir un sistema proporcional perfecto por los diversos elementos concurrentes en cualquier sistema electoral, que hacen que la proporcionalidad quede un tanto diluida. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985 señala que “La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre mediante su puesta en práctica quedará corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que cualquier concreción del criterio para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a la pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada”.

La proporcionalidad del sistema electoral del Congreso, a efectos prácticos, se traduce en un sistema escasamente proporcional cuyos resultados son más propios de un sistema mayoritario. Ello es debido, sobre todo, al hecho de que la mayoría de circunscripciones tienen un tamaño pequeño o medio. Además, se podría adoptar la medida de reducir la representación mínima inicial a un diputado o la eliminación de ésta. Finalmente, se podría incrementar el número de diputados de 350, tal como dispone el artículo 162.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, pues la Constitución fija un máximo de

¹⁴ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor.

400 diputados en su artículo 68.1. Tales modificaciones, y otras referidas al ámbito de la circunscripción, han sido propuestas habitualmente para mejorar la proporcionalidad del sistema actual¹⁵.

Frente a la fórmula electoral proporcional, que la Constitución impone para el Congreso, la Ley 5/1985 establece la fórmula mayoritaria para la elección del Senado. Dicha fórmula supone una asignación de cargos electivos inspirado en el principio de las mayorías y por el que aquéllos se atribuyen a la candidatura que obtenga mayor número de votos. Este sistema atribuye representación sólo a las mayorías, pero cuando se aplica sobre una distribución del electorado en circunscripciones uninominales (como es el caso en los países anglosajones, sobre todo), la distribución desigual del electorado de los partidos hace que también queden representadas las minorías más fuertes.

2.2.2 Regla d'Hondt

En el caso español, la fórmula proporcional prevista en el artículo 68,3 de la Constitución se concreta en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (art. 163.1) a través de la llamada Regla d'Hondt, creada por el abogado y matemático belga Víctor d'Hondt en 1878. Ésta otorga escaños a las distintas candidaturas en base a un sistema de cocientes sucesivos.¹⁶

Así pues, la Regla d'Hondt es el sistema matemático que otorga escaños en base a los votos obtenidos en el contexto del sistema de representación proporcional plurinomial de partidos propio del Congreso de los Diputados. Esta regla, también prevista con anterioridad en el Real Decreto-Ley 20/1977. Para mayor comprensión de los criterios de atribución de escaños, hemos de tener en cuenta los siguientes elementos:

En primer lugar señala que las candidaturas que no hayan alcanzado el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción no serán tenidas en cuenta, con posterioridad veremos los efectos de esta barrera electoral.

¹⁵ *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados*. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral, María Garrote de Marcos.

¹⁶ *Curso de derecho constitucional* (ed. 13ª), Javier Pérez Royo.

Sigue diciendo que se ordenarán, en línea, todas las candidaturas en orden de mayor a menor en base a los votos emitidos. Después se divide el número de votos de cada candidatura hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción en cuestión. Los coeficientes mayores, hasta el número de diputados, obtienen escaño. Éste se otorgará, en cada candidatura o partido, a las personas en base al lugar que ocupen en la lista presentada por el partido político.

Por último, cabe decir que en caso de coeficientes iguales, el escaño se otorgará a la candidatura que haya obtenido más votos y, en el prácticamente imposible caso de que ambas candidaturas tuvieran los mismos votos, se procedería a efectuar un sorteo.

Con el fin de dar una explicación más gráfica, vamos a exponer, de modo práctico, cual fue el reparto de escaños de las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, en noviembre de 2011, en la circunscripción de Baleares. Los votos válidos emitidos a candidaturas fueron 430.331.

De ellos el Partido Popular (PP) obtuvo 217.327 votos, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo 126.512 votos, la Coalición PSM-Iniciativa Verds-Entesa-Equo (PSM-IV-ExM-EQUO) obtuvo 31.417 votos e Izquierda Unida (IU) obtuvo 21.668 votos. Con todo ello y teniendo en cuenta que en Baleares se reparten ocho escaños la tabla quedaría de la siguiente manera:

División	1	2	3	4	5	6	7	8
PP	217.327	108.663,5	72442,33	54331,75	43465,4	36221	31047	27166
PSOE	126.512	63256	42171	31628	25302	21085	18073	15814
PSM- IV- EXM- EQUO	31.417	15709	10472	7854	6283	5236	4488	3927
IU	21.668	10834	7223	5417	4334	3611	3095	2709

Aquí vemos como el Partido Popular obtuvo 5 escaños y el Partido Socialista Obrero Español 3. El PSM-IV-ExM-EQUO e Izquierda Unida no obtuvieron ningún escaño.

Podemos observar como la regla d'Hondt es una fórmula de una razonable proporcionalidad prácticamente neutral y en la que las distorsiones se producen de forma aleatoria. Este criterio daña menos la proporcionalidad en las grandes circunscripciones que en las pequeñas. Por tanto, el problema vuelve a radicar en mayor medida en la circunscripción que en otro elemento.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 75/1985 dijo que esta regla “resulta cierta ventaja con las listas más votadas”. Por otro lado, el Consejo de Estado en su informe de 2009 entiende que esta fórmula beneficia a quién obtiene el último escaño, es decir, a quien accede a él con menor cociente, por tanto, con el menor coste porcentual de votos.

2.2.3 Barrera del 3% provincial¹⁷

La barrera electoral o legal es la cantidad mínima de votos que necesita una lista electoral para tener derecho a que le sea aplicada la fórmula electoral y poder participar en el reparto de escaños.

En primer lugar, hay que decir que la imposición de barreras electorales o legales es algo ciertamente habitual en los sistemas proporcionales para evitar una excesiva fragmentación de las cámaras que pueda producir falta de estabilidad parlamentaria y, consiguientemente, ingobernabilidad.

La derogada Ley para la reforma política de 1976, en el tercer párrafo de la disposición transitoria primera, ya decía que se deberían establecer porcentajes de sufragios mínimos para acceder al Congreso. El tan mencionado Decreto-Ley 20/1977 que desarrolló dicha ley, fijó en el 3% ese porcentaje de sufragios mínimos. También en este punto, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General acoge este criterio, concretamente, en su artículo 163.1. Por tanto, a día de hoy en las elecciones al

¹⁷ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor y *Manual de derecho constitucional*, Francisco Balaguer Callejón (Coord.), Madrid, 2010.

Congreso de los Diputados toda candidatura que no obtenga un 3% de los votos válidos emitidos quedará eliminada del recuento.

Este criterio, dado el elevado número de circunscripciones pequeñas y medianas, y atendiendo también al número de miembros del Congreso, es muy inconsecuente. De hecho, a lo largo de todas las elecciones generales, desde el inicio de la presente etapa democrática, este umbral solo ha operado en las circunscripciones de Madrid y Barcelona¹⁸, precisamente, porque son circunscripciones grandes, en el resto es muy difícil que esta barrera legal pueda operar alguna vez.

Esta barrera electoral ha sido denunciada, en múltiples ocasiones, ante el Tribunal Constitucional, utilizando como elemento vehicular de su pretensión la supuesta vulneración del artículo 23.2 de la Constitución relativo al acceso en igualdad de condiciones a los cargos públicos. El Tribunal Constitucional, en todos los supuestos, ha afirmado reiteradamente la preeminencia del principio de gobernabilidad y estabilidad parlamentaria frente a una pura representación proporcional, que aunque fuera más justa no redundaría en mayor gobernabilidad. Un ejemplo de sentencia del Tribunal Constitucional que se manifiesta claramente en ese sentido es la 72/1989 de la que se puede extraer lo siguiente: “La barrera electoral se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones y en las mismas condiciones legales”.

2.3 La circunscripción

2.3.1 La provincia como circunscripción

La circunscripción es el ámbito territorial que se toma como referencia, según la distribución de los votos emitidos en dicho ámbito territorial, para el reparto de los escaños asignados¹⁹. La idea inherente a la conformación de una circunscripción es hacer efectivo el principio fundamental propio de la democracia representativa de la igualdad en el voto. Este principio obliga a buscar el equilibrio poblacional entre los

¹⁸ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor.

¹⁹ *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, María Garrote de Marcos, 2008.

distritos electorales pues la sobrepoblación o la subpoblación relativa de los distritos implica sub-representación o sobre-representación política.

La circunscripción es la variable más relevante de nuestro sistema electoral. Es la que, en gran medida, determina el funcionamiento general del sistema electoral del Congreso de los Diputados²⁰.

El artículo 68.2 de la Constitución Española establece que para las elecciones al Congreso de los Diputados la circunscripción es la provincia. Este criterio de la circunscripción provincial también proviene de la Ley para la Reforma Política y del Real Decreto-Ley 20/1977.

Llegados a este punto se hace necesario preguntarse lo siguiente: ¿Por qué la Ley para la Reforma Política optó por la circunscripción provincial²¹? Existen, básicamente, dos motivos: Por un lado porque la provincia, por aquel entonces, era el único elemento geográfico objetivamente delimitado y, por otro lado, porque se les dotó de un carácter plurinominal que permitía operar a la fórmula proporcional. ¿Y por qué no se decantó por las Comunidades Autónomas? Porque éstas eran prematuras para la conciencia política y, además, su delimitación no era evidente y pacífica. Esto supone que el sistema electoral del Congreso de los Diputados cuenta con 52 circunscripciones, es decir, las 50 provincias que tiene España más Ceuta y Melilla. Además existe una diferenciación muy grande entre las circunscripciones. En este sentido y, a modo ilustrativo, vemos como la circunscripción de Madrid reparte 35 escaños y como Soria reparte solo 2 escaños. En realidad, para que los efectos de la proporcionalidad fueran plenamente conseguidos sería necesario que el número de escaños a elegir por circunscripción fuera superior a 12. Sin embargo, en el caso del Congreso, la mayoría de circunscripciones son de tamaño medio o pequeño y, es eso, lo que produce realmente la quiebra del principio de proporcionalidad.

²⁰ *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, María Garrote de Marcos, 2008.

²¹ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

2.3.2 Consecuencias de la opción por la circunscripción provincial

La debilidad de la proporcionalidad del sistema electoral del Congreso de los Diputados a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior tiene como consecuencia que favorece a los dos grandes partidos con implantación estatal, es decir, al Partido Popular y al Partido Socialista Obrero Español. También beneficia a los partidos nacionalistas o regionalistas con fuerte implantación en las circunscripciones en las que presentan candidaturas. Sin embargo, perjudica a partidos minoritarios de ámbito estatal como son la federación de partidos Izquierda Unida o el partido Unión, Progreso y Democracia. Vemos, a continuación, cuales son los concretos efectos de la opción por la circunscripción provincial.

De una parte, el sistema electoral perjudica a los partidos minoritarios de implantación estatal porque estos obtienen votos en muchas circunscripciones que son medianas o pequeñas y en las que suelen acabar obteniendo escaño únicamente los dos partidos principales, o bien, los dos partidos principales y algún partido regionalista. Por tanto, en ese tipo de circunscripciones los votos conseguidos por partidos como Izquierda Unida o UPyD conllevan escasos réditos a los efectos de obtener escaño. En cambio, estos partidos pueden obtener escaños en circunscripciones grandes donde la proporcionalidad actúa con más fuerza o en aquellas donde tienen una gran implantación, como es el caso de Izquierda Unida en Córdoba, por ejemplo.

Por otra parte, los dos principales partidos se ven muy beneficiados en todas esas circunscripciones medianas y pequeñas donde mengua la proporcionalidad, si bien, dicha ventaja solo se ve rebajada en las grandes circunscripciones.

Por último, los partidos nacionalistas o regionalistas con una sólida implantación en las circunscripciones donde presentan candidaturas obtienen una sobre-representación en relación a los partidos de ámbito estatal. Estas formaciones cuentan con el voto concentrado en determinadas circunscripciones, lo cual provoca que obtengan muchos escaños en muy pocas circunscripciones y habiendo conseguido un número relativamente bajo de votos en el conjunto del territorio español²². Un ejemplo

²² *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

significativo del perjuicio a partidos minoritarios de implantación estatal y de cómo beneficia a partidos nacionalistas lo encontramos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 2008 donde Convergencia i Unió con 191.504 votos menos que Izquierda Unida obtuvo 8 escaños más.

2.3.3 El coste del escaño

Con el fin de complementar el estudio de la fórmula electoral y de la circunscripción, vamos a referirnos a continuación al coste del escaño, es decir, al porcentaje mínimo sobre votos válidos que permite acceder al escaño²³.

El coste del escaño tiene dos variables que lo determinan, que son: El nivel de pluralismo efectivo de cada circunscripción y el tamaño de la circunscripción.

En primer lugar, el nivel de pluralismo efectivo de cada circunscripción hace que cuando exista una dispersión mayor del voto el coste del escaño disminuya mientras que si existe una dispersión del voto baja el coste del escaño será elevado²⁴. En las primeras elecciones generales tras la dictadura franquista hubo una enorme dispersión del voto lo que produjo un menor coste del escaño. A partir de ahí, el voto ha tenido tendencia a unificarse y la dispersión cada vez ha sido menor. Por tanto, el coste del escaño fue haciéndose mayor, y esto se produjo porque el sistema hizo comprender a los electores lo que era el llamado *voto útil*²⁵.

Y, en segundo lugar, encontramos la variable del tamaño de la circunscripción que significa que cuanto mayor es la circunscripción menor es el coste del escaño. Así pues, en circunscripciones muy grandes como Madrid o Barcelona el coste del escaño podría llegar a ser inferior al 3% de los votos válidos emitidos si no operara la barrera electoral. En cambio, en circunscripciones medianamente grandes como Valencia, Sevilla o Alicante el coste oscila entre el 5% y el 8 %. Finalmente, en el otro extremo podemos encontrar circunscripciones pequeñas como Soria o Segovia donde el coste ha llegado a ser del 30%.

²³ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor.

²⁴ *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor.

²⁵ *Comportamiento político y sociología electoral*, Irene Delgado Sotillos e Irene López Nieto, Madrid, 2012.

3. Conclusiones

En base al análisis realizado de los elementos del método electoral, en este último apartado trataremos de establecer unas consideraciones finales acerca de que cambios sería necesario llevar a cabo en el sistema electoral del Congreso de los Diputados para lograr que éste sea un sistema más proporcional y más justo.

Se deberían efectuar cambios en dos aspectos:

Por una parte, se hace necesario avanzar hacia sistemas más flexibles en la fijación de las listas de candidatos que otorguen a los electores un mayor protagonismo. Sería conveniente reducir, pues, los efectos del *voto de partido* personificando en mayor medida la elección del escaño²⁶ si bien esto tendría la consecuencia negativa de que podría aumentar el clientelismo. En este punto, cabe preguntarse si es preferible avanzar hacia un sistema de listas abiertas o hacia un sistema de listas cerradas y desbloqueadas. El Consejo de Estado opta por el sistema de listas cerradas y desbloqueadas²⁷ aunque parte de la doctrina entiende más conveniente la implantación de un sistema de listas abiertas. A priori, teniendo en cuenta el carácter programático de las elecciones al Congreso de los Diputados y la importancia que adquiere el candidato a la presidencia del Gobierno coincidimos en la conveniencia de avanzar hacia un sistema de listas cerradas y desbloqueadas. Sin embargo, si se produjera un cambio sustancial en el sistema de elecciones al Congreso que permitiera implantar un sistema de listas abiertas, de fórmula mayoritaria y con circunscripciones uninominales tampoco podría descartarse esta opción.

Por otro lado, también sería conveniente conseguir que el sistema electoral del Congreso fuera más proporcional. Para ello, la circunscripción tiene que aumentar de tamaño; se puede apostar por las Comunidades Autónomas como circunscripción, por entes mayores que no estén delimitados o por elegir diputados a nivel nacional en yuxtaposición con diputados elegidos en circunscripciones más reducidas. En cambio,

²⁶ *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados*. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral, María Garrote de Marcos.

²⁷ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009.

conviene descartar en todo momento una circunscripción única para elegir a todo el Congreso, pues posiblemente no habría estabilidad parlamentaria. Es decir, se trata de caminar hacia un aumento de la circunscripción porque, como ya hemos visto, en las circunscripciones pequeñas y medianas la proporcionalidad resulta distorsionada. Al mismo tiempo debería reducirse el número mínimo de representación por circunscripción o, incluso, eliminarse, con el objetivo de que el reparto de escaños por circunscripción reflejara de forma más fiel el valor poblacional.

Y un último cambio que se podría llevar a cabo para lograr que el sistema sea más proporcional es aumentar el número de diputados. Esto supondría que, al repartirse más escaños, se reduciría el coste del escaño y de esa forma los partidos minoritarios de implantación estatal podrían lograr obtener un número de diputados concorde en mayor medida con los votos que han recibido. Evidentemente el sistema electoral del Congreso de los Diputados ganaría en proporcionalidad si este último criterio se combinara con el del aumento de la circunscripción.

Pese a que de forma reiterada y recurrente los debates técnicos sobre la reforma del régimen electoral produce sugerentes propuestas para avanzar en el camino de la consecución de mayores cuotas de democratización del sistema y de la corrección del bipartidismo, hemos de ser muy cautos ante la posibilidad efectiva de que tales propuestas puedan concretarse, en la práctica, en una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Conviene recordar que, a día de hoy, los únicos partidos que tienen capacidad real de modificar el régimen electoral son, precisamente, aquellos que mayores réditos han obtenido del mismo. En este sentido, José Ramón Montero²⁸ sostiene que: “la elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos o expertos que crean el *mejor* sistema. Se trata, por definición, de una decisión política, adoptada por políticos y en función de intereses políticos: los criterios académicos, las soluciones teóricas o los refinamientos técnicos no suelen tener más peso que el que quiera otorgárseles por quienes deciden y para legitimar su decisión”. Por consiguiente, lo más previsible es que las elaboraciones de técnicos y expertos que han apuntado alternativas en orden a mejorar los efectos del sistema electoral del Congreso, se vean supeditados en función de los intereses partidistas, lo cual hace pensar, que una inercia conservadora protege a las propuestas de cambio en este ámbito.

²⁸ *El debate sobre el sistema electoral: rendimientos criterios y propuestas de reforma*, José R. Montero.