

# ENCUESTA



# ENCUESTA SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

## PRESENTACIÓN

Es indiscutible el papel central que el sistema electoral juega en un régimen democrático. El diseño y la organización de los Estados democráticos descansan en la idea de que, siendo el pueblo el titular del poder político, el ejercicio de ese poder en los órganos estatales debe lógicamente poder atribuirse o predicarse del que es su titular, y por eso tal organización gira en torno al momento electoral, en el que los ciudadanos eligen a quienes serán sus representantes en el parlamento y expresarán los diferentes intereses, convicciones y necesidades de los distintos grupos y colectivos sociales.

Así pues, al sistema electoral, que transformará los votos en escaños, le corresponde el papel nada desdeñable de ser el instrumento técnico que permita la traducción del pluralismo social en una determinada composición parlamentaria. La relevancia de tal tarea es solo comparable con su dificultad, porque esa traducción nunca podrá ser perfecta. *Traduttore traditore* reza la famosa expresión italiana con la que se quiere hacer referencia a la dificultad de hacer una traducción fiel y leal, y que podría también aplicarse a la materia que nos ocupa, porque cualquier sistema que se adopte supondrá algún tipo de traición, o producirá algún efecto distorsionador. El reflejo fiel y exacto de la pluralidad social es imposible y el sistema electoral perfecto no existe. Ahora bien, constatar esta realidad no nos puede excusar de la obligación de intentar aproximarnos a la mejor solución de las posibles, al mejor modelo de los que conozcamos, al concreto sistema electoral que resulte más idóneo para nosotros.

Esta tarea, que por sí bien puede no resultar sencilla, se torna aún algo más complicada, porque la decisión de optar por un sistema electoral u otro se toma en un contexto político determinado y por unos actores políticos concretos. No podemos desconocer la realidad de que son los partidos políticos, bien integrando unas cortes constituyentes, bien actuando como legislador, los que deciden y diseñan el modelo electoral, y que esa decisión tendrá consecuencias importantes para ellos mismos. Tampoco podemos desconocer que la opción por un modelo electoral u otro se toma en un momento histórico político concreto que necesariamente condiciona tal decisión. En esta materia nuestro proceso constituyente de 1978, como es sabido, no logró un ancho consenso en la fase de ponencia y

posteriormente solo logró acuerdos limitados a matizar la fórmula preconstitucional de la Ley para la Reforma Política, aprobada por las últimas Cortes del franquismo que influyó en el diseño del sistema electoral. También es conocido el hecho de que en otros lugares la principal preocupación a la hora de decidir en esta materia ha podido ser otra, como ocurrió, por ejemplo, en algunos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial y de experiencias autoritarias, en los que las ideas que les guiaron fueron las de buscar el reflejo más proporcional posible de la pluralidad social y garantizar el pluralismo político. Cada elección por un sistema electoral concreto viene determinada por su circunstancia y debemos ser conscientes de ello, aunque de nuevo sin renunciar al objetivo constitucional de perfeccionar y fortalecer el régimen democrático.

A lo largo de su trayectoria *Teoría y Realidad Constitucional* ha mostrado su interés y preocupación por la calidad de nuestra democracia, y eso explica que haya dedicado números monográficos y encuestas a los sus elementos más esenciales. El número 22 de la revista, publicado en diciembre de 2008, dedicó su encuesta al régimen electoral, y en ella se abordaron algunas cuestiones relativas al sistema electoral pero también otros temas referidos a la campaña electoral o al procedimiento y la organización de los procesos electorales. Doce años más tarde nos parecía necesario dedicar un número monográfico al sistema electoral, con la perspectiva que da la experiencia de más de cuarenta años de funcionamiento democrático y en un momento en el que el panorama de nuestro sistema de partidos ha sufrido una importante transformación, pasando de ser fundamentalmente bipartidista a estar integrado por un mayor número de partidos, y en el que además la estabilidad ha dejado de ser una característica definitoria, el comportamiento de los electores es más imprevisible y su voto mucho más volátil que antes.

Como siempre, a contestar nuestras preguntas invitamos a expertos cualificados en el tema que pudieran ofrecernos sus comentarios, valoraciones, análisis y conclusiones, de manera que los constitucionalistas interesados podamos contar con los elementos de juicio necesarios para valorar nuestro sistema electoral y, si fuera el caso, plantearnos el fondo y la forma de posibles reformas del mismo dirigidas a mejorar la representatividad de nuestro régimen político y en definitiva su calidad democrática.

## CUESTIONES

1. *Como es sabido, la elección de nuestros senadores responde a un procedimiento mayoritario con representación de la primera minoría y el artículo 68 de nuestra Constitución consagra la representación proporcional para la elección de los Diputados. ¿En su opinión el sistema proporcional es de mayor calidad democrática que el mayoritario?*
2. *¿El que la Unión Europea haya optado por el sistema de representación proporcional para la elección, en todos sus Estados, de los miembros del Parlamento europeo supone una cierta consagración del sistema de representación proporcional sobre el mayoritario?*

3. *¿La igualdad, consagrada como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, en el art. 1º de nuestra Constitución, debe conllevar que el voto de todos los ciudadanos tenga igual valor?*

4. *Tuvo su lógica que los procuradores de las últimas Cortes del franquismo —cuya búsqueda de su continuidad como políticos profesionales fue un factor clave en 1976— establecieran en la Ley para la Reforma Política sistemas electorales para el Congreso y para el Senado favorecedores de esa continuidad. ¿Cree usted que el mapa cuatripartito de la vida política española actual, complementado con los partidos nacionalistas implantados en determinadas comunidades autónomas, afecta a la singular lógica original de nuestro sistema electoral?*

5. *Tras el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley para la Reforma Política y desde la recepción de su sistema electoral por nuestra Constitución de 1978 ¿le parecería conveniente, para alcanzar una democracia dotada de la máxima legitimidad y calidad, abrir un debate para consensuar una composición del Congreso más acorde con la pluralidad real de nuestra sociedad? ¿Cuáles, en su opinión, deberían ser las cuestiones claves de ese debate?*

6. *¿Piensa que, sin necesidad de reformar el artículo 68 CE mediante una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General tendría sentido, en búsqueda de una mayor proporcionalidad, elevar la composición del Congreso de 350 a 400 Diputados y/o reducir el mínimo inicial de diputados por provincia de 2 a 1, mediante la mera reforma del art. 162. 1 y 2 de la LOREG?*

7. *¿Consideraría interesante que nuestros parlamentarios, en una hipotética reforma constitucional, se inspirasen en el modelo alemán de doble voto conforme al que se eligen a los diputados del Bundestag? Y, en caso de respuesta positiva, ¿nos querría exponer las virtudes de este modelo?*

## ENCUESTADOS

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Rey Juan Carlos

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo

PALOMA BIGLINO CAMPOS, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid

ROBERTO BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Santiago de Compostela

LUIS GÁLVEZ MUÑOZ, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Murcia

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT, Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Jaume I de Castellón

JUAN CARLOS GAVARA DE CARA, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Barcelona

## RESPUESTAS

1. *Como es sabido, la elección de nuestros senadores responde a un procedimiento mayoritario con representación de la primera minoría y el artículo 68 de nuestra Constitución consagra la representación proporcional para la elección de los Diputados. ¿En su opinión el sistema proporcional es de mayor calidad democrática que el mayoritario?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

En absoluto. Ello comportaría concluir que es de peor calidad democrática el Parlamento británico o la Asamblea Nacional francesa, cuyos miembros son elegidos por sistema mayoritario, que el Bundestag o la Asamblea de la República Portuguesa, cuyos miembros son elegidos por un sistema proporcional.

A mi juicio el concepto «calidad democrática» está ligado a un estadio previo que no es otro que el que se funda en que las elecciones sean verdaderamente libres, iguales, abiertas y competitivas, sin exclusiones indebidas, sin manipulaciones ni abusos desde el poder.

La garantía procedimental es, pues, la condición de la «calidad democrática». Como ya escribiera Ortega, la salud de las democracias depende «de un mísero detalle técnico que es el procedimiento electoral». Mientras que el contenido necesario de dicha garantía procedimental es universalizable, en cambio, el sistema electoral es una opción específica de cada país en razón de su propia historia y tradición, opción que suele perpetuarse en el tiempo, pues la fuerza innegable del principio conservador en materia electoral convierte en quimera la transmutación de un sistema electoral a otro.

En fin, en los Parlamentos bicamerales para evitar duplicaciones en la expresión de la voluntad popular, es exigencia indeclinable aplicar un sistema electoral distinto para la elección de cada Cámara, como ocurre no solamente en España.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

La respuesta exige un mínimo acercamiento conceptual. Conviene recordar que por sistema proporcional entendemos aquel que traduce los votos en escaños de manera que el reparto de estos intenta replicar con exactitud el peso de los sufragios. En cambio, el sistema mayoritario solo permite la elección del más votado. Por otro lado, es preciso definir el término «calidad democrática» en el

contexto de los sistemas electorales<sup>1</sup>. A mi juicio esa calidad viene determinada por las características del procedimiento electoral y los fines o resultado que se esperan de las elecciones. La encuesta nos interroga sobre el segundo elemento y en este sentido creo que el nivel de un sistema electoral se ha de medir por su utilidad para asegurar que las diversas posiciones políticas con relevancia social están presentes en el Parlamento, que a su vez se garantiza una adecuada representación territorial y, finalmente, que las elecciones sirven para que el votante elija gobierno o al menos tenga presente que su voto condicionará sustancialmente la mayoría de gobierno, siempre en un contexto en el que la alternancia sea una posibilidad real.

Dadas estas premisas, la conclusión inmediata es la imposibilidad de una respuesta en abstracto a la pregunta formulada sobre la mayor calidad del sistema proporcional. Faltan al menos dos variables capitales en la configuración de cualquier modelo electoral: el número de circunscripciones y los escaños que le corresponden a cada una. El ordenamiento español es un buen ejemplo en este sentido, pues la doctrina ha señalado hasta la saciedad que contamos con tres tipos de circunscripciones: pequeñas (de una a cinco escaños), medianas (de seis a nueve) y grandes (de más de diez), siendo estas últimas las que en verdad dan sentido pleno al principio de proporcionalidad, mientras que las primeras se acercan a un modelo mayoritario<sup>2</sup>. En estas circunstancias, la pregunta invita a introducir apreciaciones comparativas e históricas.

En perspectiva comparada, y si tomamos como ejemplo de modelo mayoritario el Reino Unido y la llamada Primera República italiana para ilustrar el sistema proporcional, habrá que decir que uno u otro tipo producen dinámicas políticas distintas, con especial hincapié en la relación fundamental partido/parlamentario. Las reducidas circunscripciones uninominales del Reino Unido generan una relación política entre los electores y su representante que pueden dar a este una dimensión especial dentro del partido y, sobre todo, lo convierten en un actor clave en la dilucidación de la responsabilidad política del *Premier*. Es una tónica habitual (con la excepción reciente de Cameron) que la caída del Primer Ministro se produzca por la pérdida de confianza entre sus propios colegas de partido; antes que poner en juego su escaño a resultas de las políticas del gobierno,

1 El concepto calidad democrática y su proyección cuantitativa son ya un objeto ordinario de estudio en la sociología y la ciencia política. En el derecho constitucional ha irrumpido con fuerza en los últimos años, y aunque todavía exista algo de incertidumbre sobre su contorno, no hay duda de que el derecho electoral y su funcionamiento práctico forman parte de él. Véase al respecto, PRESNO LINERA, Miguel A.: «Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017. BUSTOS GISBERT, Rafael: *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons/Fundación Manuel Giménez Abad, 2017. AA.VV.: *El Libro Blanco de la calidad democrática*, Tudela, J. y otros (ed.) Marcial Pons, 2018.

2 Se llega incluso a sostener que existen tres subsistemas electorales, uno por cada tipo de circunscripción, PENADÉS, Alberto y SANTIUSTE, Salvador: «La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, 2013, pág. 92 Cuadro I.

los parlamentarios prefieren un cambio de líder. Ahora bien, en el momento electoral, el sistema mayoritario logra uno de sus fines principales: ofrecer al electorado nítidas opciones de gobierno, arrancando con facilidad el Ejecutivo una vez constituido el Parlamento. Es bien sabido que el sistema proporcional no siempre alcanza ese efecto, pues la formación de gobierno, tras las elecciones, implica a menudo una fase de negociación parlamentaria. Y es aquí donde el partido, que si quiere tener éxito ha de operar como una unidad de decisión sólida, alcanza una posición dominante, provocando un cierto anonimato del parlamentario, que incluso termina siendo una pieza intercambiable. Llevada esta distinción a su extremo, diríamos que la antítesis de sistemas genera una dicotomía entre política de parlamentarios y política de partidos.

Si tomamos la perspectiva histórica se ha de subrayar un hecho bien conocido por todos: la racionalización parlamentaria se ha convertido casi en una exigencia de supervivencia en los sistemas proporcionales. La barrera electoral, el premio a la mayoría, el sistema de doble voto, la moción de censura constructiva, la cuestión de confianza, la disolución parlamentaria, la aprobación de leyes artículo por artículo, la potestad gubernamental para dictar normas legislativas de urgencia o la facultad del gobierno para impedir la tramitación de enmiendas con contenido económico. He aquí un buen número de mecanismos que tienen el objetivo común de facilitar una dirección política clara, incluso si la mayoría de gobierno es exigua. Mecanismos que, por cierto, también encontramos en sistemas mayoritarios, y que redoblan la preeminencia del Ejecutivo.

Los apuntes comparados e históricos nos advierten de que una respuesta sobre polos abstractos solo puede llevar al dogmatismo. La definición del sistema electoral en su conjunto hace conveniente tener en cuenta los tres fines de la calidad democrática ya esbozados: pluralismo, territorio y gobernabilidad. La experiencia nos dicta la conclusión de que el logro simultáneo de esos objetivos en una determinada realidad política requiere un equilibrio de técnicas, que en la práctica reduce la distancia entre sistema mayoritario o proporcional.

La pregunta deja en el aire una referencia aparentemente inocente a la dualidad de fórmulas electorales en el Congreso y en el Senado. Durante mucho tiempo esta circunstancia no ha ofrecido dificultades y la Cámara alta, en cuanto que no alteraba los equilibrios de poder de la Baja (en verdad, reforzaba al partido ganador) servía en el mejor de los casos para dar una segunda oportunidad a los procesos negociadores. Pero en la pasada legislatura, tras la moción de censura, nos hemos encontrado con un peculiar fenómeno, de suerte que la mayoría de gobierno se enfrentaba a un Senado donde el principal partido de la oposición contaba con mayoría absoluta. Esta circunstancia debería ser inocua en el contexto del bicameralismo asimétrico configurado en nuestra Constitución, que concede la última palabra al Congreso. Sin embargo, allí donde el legislador ha querido dar paridad de rango al Senado, ha creado una disfunción que aboca a un choque de Cámaras. Me refiero como es evidente a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, paso previo a la elaboración del presupuesto, y cuya aprobación corresponde de

consuno a Congreso y Senado, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012. Fue un escollo de tal magnitud que el Gobierno se encaminó a suprimirlo, para lo que necesitaba, paradójicamente, solo mayoría absoluta del Congreso. En fin, el dislate de este ejemplo sirve para poner de manifiesto la delicadeza con la que hay que tratar las fórmulas electorales.

## FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Depende de la representatividad que se quiera transmitir con el concreto sistema electoral. En el caso del Senado la circunscripción provincial no pretende una representación territorial de la provincia, porque eso contradice el principio territorial de base autonómica que caracteriza la organización territorial del poder según la Constitución. El hecho de que la fórmula electoral en las elecciones al Senado sea de tipo mayoritario con voto limitado muestra el error. Se busca dotar de pluralismo a una elección que teóricamente no es para buscar una representatividad política plural, sino territorial. El resultado es que los senadores se adscriben sin más a su grupo político parlamentario, por encima de cualquier consideración territorial.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

Para responder adecuadamente esta pregunta es preciso aclarar previamente qué queremos decir cuando hablamos de calidad democrática, porque es claro que no todos entendemos lo mismo. Para algunos, bastaría con salvaguardar las exigencias formales del procedimiento electoral, sobre todo en lo que se refiere a igualdad y libertad. Para otros, la calidad democrática impone más requisitos, como son la garantía de los derechos sociales y la puesta en marcha de nuevas formas de participación directa. Desde hace tiempo, considero que otro factor a tener en cuenta es la responsabilidad de los poderes públicos, porque las quiebras de nuestro sistema democrático no provienen de cómo se ha elegido a los dirigentes, sino a las deficiencias que afectan al control, social, político y jurídico sobre las instituciones, sean o no representativas.

En el caso del sistema electoral, la doctrina se divide según la importancia que cada autor conceda a uno de estos dos valores: de un lado, la igualdad en la influencia del voto, lo que lleva a defender mayor proporcionalidad; de otro, la gobernabilidad, lo que conduce a propugnar sistemas mayoritarios.

No creo que esta discusión pueda mantenerse en términos meramente abstractos, sino que es preciso tener en cuenta las circunstancias de tiempo y lugar de cada ordenamiento. En nuestro país, desde hace décadas se ha opinado que el bipartidismo era consecuencia del sistema electoral, por lo que se propugnaba mayor proporcionalidad de la existente. En los últimos años, las cosas han cambiado. Sin

modificar el sistema electoral, se ha impuesto un sistema mucho más plural, en el que llegan al Congreso de los Diputados y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas mayor número de fuerzas políticas que antes.

Este nuevo pluralismo tiene, sin dudas sus ventajas, porque permite dar expresión a nuevas sensibilidades. Pero, como hemos visto recientemente con la formación del Gobierno, tiene sin duda inconvenientes. No sólo dificulta llegar a pactos, sino que también hace complicado exigir responsabilidad. En mi opinión, una de las pocas ventajas de los sistemas mayoritarios uninominales es que facilitan saber lo que hace el elegido y controlar su acción. Por el contrario, cuando mayor es la proporcionalidad, mayor es la distancia entre representantes y representados, lo que perjudica la exigencia de responsabilidad, al menos política.

Por estas razones, no me parece que proporcionalidad y calidad democrática vayan inexorablemente unidas, sino que puede ocurrir lo contrario, esto es, que la baja calidad democrática sea consecuencia, precisamente, del exceso de proporcionalidad. El mejor ejemplo de esta afirmación son los problemas que pueden derivarse de un sistema proporcional puro aplicado en una circunscripción única nacional, a la que corresponden muchos escaños. Estas características, presentes en algunos modelos extranjeros, obligan a cerrar y bloquear las listas, que no contienen ni siquiera los nombres de los candidatos, sino sólo los datos de las formaciones que concurren a los comicios. No creo que haya un sistema más perjudicial para exigir responsabilidad de los elegidos.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

El sistema proporcional es, obviamente, más representativo que el mayoritario, pues tiende a recoger mejor en las instituciones democráticas la distribución de fuerzas existente en la sociedad que las elige. Aunque ni todos los sistemas proporcionales ni todos los mayoritarios producen las mismas consecuencias en el funcionamiento del mecanismo representativo, creo que la afirmación de la mayor representatividad de los primeros respecto de los segundos puede mantenerse con carácter general. Tal afirmación no significa, sin embargo, que la calidad democrática de los países con sistemas electorales mayoritarios sea menor que la de aquellos otros que tienen sistemas proporcionales, pues la calidad de una democracia depende también de otras variables diferentes al sistema electoral: el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas y las garantías de un efectivo pluralismo político, entre ellas, aunque ambas de un modo especialmente relevante. De hecho, relacionar la calidad democrática de un país solo y directamente con la naturaleza proporcional de su sistema electoral nos llevaría al disparate de poner en duda la calidad de algunas de las principales democracias del planeta, y de dos, en concreto, que abrieron en gran medida el camino a la propia democracia: hablo, obviamente del Reino Unido y de los Estados Unidos, donde, como es sabido, y como acontece en general en los países del área

anglosajona, los sistemas electorales son mayoritarios, incluso en algún caso, como el de Estados, con distritos plurinominales, lo que tiene un gran impacto en la representatividad del sistema. Sea como fuere, los sistemas electorales no solo deben *producir representación* (por decirlo con la terminología que emplean Francesc de Carreras y Josep María Vallés en su magnífico libro *Las elecciones*), sino también *producir gobierno*, variable está que también debe jugar un papel fundamental a la hora de elegir uno u otro sistema electoral. Para decirlo con toda claridad: poco favorecería la calidad democrática de un régimen político un sistema electoral proporcional si aquel, dado el sistema de partidos con el que interacciona, fuera incapaz de producir gobierno al mismo tiempo. Pues pocas cosas como la ingobernabilidad —España es desde hace ya muchos meses un buen ejemplo de ello— contribuyen a deteriorar la calidad democrática de un sistema político y de sus instituciones.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

La idea de que el sistema de representación proporcional es de mayor calidad democrática que el opuesto de representación mayoritaria estaba extendida entre los constituyentes —con excepciones en la derecha— y fue el argumento central utilizado para justificar su consagración constitucional en la elección de la cámara de representación popular, el Congreso de los Diputados. Las razones creo que fueron, seguramente, más pedestres y apegadas a la realidad del momento y tienen que ver con la funcionalidad que había demostrado su utilización en las primeras elecciones democráticas después de la dictadura, tras su consagración en la Ley de Reforma Política y el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, cuyos redactores, a su vez, lo habían adoptado por su previsible efecto moderador ante el vértigo que producía la inestabilidad de la situación política, con una importante reserva franquista y un partido comunista muy movilizado. Había que evitar el frentismo, tras el contraejemplo divisivo de las elecciones de la II República, y, además, se tenía confianza en la gobernabilidad del país, con una victoria suficiente del partido del Gobierno —UCD— (como ha apuntado O. Alzaga en varios trabajos), y, al propio tiempo, era preciso dar voz a todas las fuerzas políticas de cara a la creación de un nuevo régimen político.

Esta visión sobre el sistema proporcional está también extendida en la sociedad, quizás por la conexión del principio de proporcionalidad con el valor justicia, de dar a cada uno lo suyo, tan enraizado en el alma humana y en el ideario democrático, y más difícil de percibir en los sistemas de representación mayoritaria. No obstante, no debemos olvidar que lo verdaderamente importante para los ciudadanos a la hora de evaluar la calidad de la democracia no es tanto la proporcionalidad del sistema electoral, que también, como la forma en que se desenvuelve la acción de los poderes públicos y sus resultados: la libertad de expresión

para criticar al poder, las explicaciones sobre la gestión pública, la defensa de los intereses de los ciudadanos, el trato igual por el poder judicial o el aseguramiento de un ingreso digno a todos los ciudadanos; y así lo acreditan diversos estudios de opinión, como, por ejemplo, las habituales encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la calidad de la democracia (Estudio 2790, 1990, pregunta 8; Estudio 2701, 2007, pregunta 9; etc.)

Y yo también comparto esta aseveración sobre la mayor calidad democrática del sistema proporcional, en base a la idea nuclear de democracia. Si ésta supone, esencialmente, la integración del origen popular del poder con una visión pluralista de la sociedad y una concepción participativa del proceso político (A. Garrorena, *El Estado Social y Democrático de Derecho*, 1984), el método de elección más coherente de los representantes que la expresan y le dan vida es el proporcional. El hecho mayoritario, con la visión binaria de la lucha política que le es propia, no parece, a mi juicio, el más adecuado para expresar la riqueza social.

Cuestión distinta es la de qué sistema es más funcional al régimen político de que se trate —en nuestro caso el régimen parlamentario atenuado, con una jefatura de Estado neutral—, pues optar por uno u otro sistema electoral supone, a la vez, tomar la decisión de poner el acento más en unos principios que en otros, todos dignos de protección, como el pluralismo político, la búsqueda del consenso, la gobernabilidad, la claridad del mandato de las urnas sobre políticas concretas, la existencia de partidos fuertes y cohesionados, la interacción deliberativa, la centralidad del parlamento, la participación ciudadana en la selección y control de los diputados o la coherencia de la acción de gobierno.

Su complejidad es enorme y abre un interesante debate, cuya solución no es fácil y en la que no solo interviene la variable sistema electoral, sino otras muchas del sistema político. He de reconocer mi falta de respuesta definitiva sobre la cuestión que ahora nos concierne, aunque, quizás, lo más adecuado sea poner pie en un punto de proporcionalidad alejado del extremo de la escala.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Antes de adentrarnos en la cuestión planteada resulta obligado recordar que no existen sistemas proporcionales o mayoritarios puros sin más. Como es bien conocido, esta clasificación atiende a un tipo ideal en el que un sistema electoral se ubica dentro de esa finalidad en la que el objetivo del mismo conecta, bien con el principio de representación mayoritario —cuya finalidad es la de que el partido que gana las elecciones obtenga un mayor número de escaños, premiando así la estabilidad gubernamental—, bien con el principio de representación proporcional que centra su finalidad en que la representación de las distintas fuerzas políticas en los Parlamentos constituya un reflejo —más o menos— proporcionado respecto del porcentaje de votos obtenidos, expresando así lo más fielmente posible las preferencias políticas de los ciudadanos expresada en las urnas. Como se ha

encargado de estudiar la ciencia política, los sistemas electorales se encuentran en ese continuum entre ambos extremos «ideales» lo que permitiría calificar a un sistema electoral de tipo más mayoritario o más proporcional, incluso mixto. En todo caso, para ello, habrá que atender a los efectos y resultados que produce la interacción de todos los elementos que integran el sistema concreto y no exclusivamente a la fórmula electoral *stricto sensu*.

De hecho, el sistema electoral del Congreso de los Diputados es tildado como un sistema proporcional corregido, pero también, como ha puesto de relieve la doctrina, podría ser conceptualizado como un sistema mayoritario atenuado. No es de extrañar, obsérvese que el Congreso de los Diputados en cuanto a su tamaño es uno de los más reducidos, lo que implica que la ratio entre diputados y electores sea una de las más bajas en el derecho comparado europeo y la magnitud media se sitúa en algo más de 6,7 escaños. Pero a más, la magnitud de las 52 circunscripciones varía considerablemente por una cuestión meramente demográfica. Obsérvese que en las últimas elecciones generales —noviembre de 2019— del escaño de Ceuta y del de Melilla, previsto constitucionalmente, se pasa a los 37 de Madrid. Parece no dejar margen a la duda, como ha puesto de manifiesto, entre otros Penadés, que más que un sistema electoral existe en al menos tres subsistemas, uno mayoritario que incluiría aquellas circunscripciones de entre 1 y 5 escaños, otro proporcional que incluiría aquellas circunscripciones con 10 o más escaños y otro de carácter intermedio que abarcaría aquellas circunscripciones de entre 6 y 9 escaños.

En consecuencia, si parto del hecho cierto de que ninguno de los sistemas electorales responde a un exclusivo modelo al que podamos reconducir todos y cada uno de los elementos que lo integran, difícilmente podríamos atribuir ese adjetivo a ningún sistema en abstracto. Y aunque sí pudiéramos clasificar la fórmula electoral de proporcional o mayoritaria habrá que analizar los efectos del sistema a través de la interacción de cada uno de los elementos para saber si ese sistema electoral tiende a ser mayoritario o proporcional.

Moviéndome en el plano teleológico, un sistema electoral que trate de abrazar en perfecta armonía el principio de representación proporcional «puro» en sí mismo no se imbuje de mayor calidad democrática frente al sistema mayoritario, ni viceversa. De hecho, el sistema electoral del Senado es, en términos generales, mayoritario y a nadie se le ocurriría tildar de más democrática la elección del Congreso de los Diputados frente a la del Senado o viceversa, sin salirnos de los ejemplos nacionales.

Dicho lo anterior, y partiendo del dato objetivo que ningún sistema electoral es idéntico a otro y que es el efecto de la interacción de sus elementos lo que nos permite apreciar esa mayor o menor distancia al principio de representación de carácter más proporcional o mayoritario, cabe constatar que en el supuesto del Congreso de los Diputados no cabe afirmar que sea un sistema proporcional puro, ni mucho menos.

Teniendo presentes las consideraciones anteriores, en abstracto, no podría afirmar que un sistema electoral que sea más proporcional o mayoritario esté dotado de mayor calidad democrática. Y buena prueba de ello nos la ha proporcionado nuestra propia historia y la de algunos de los países de nuestro entorno. A los sistemas de tendencia proporcional se les ha llegado a atribuir toda una suerte de descrédito en varios momentos históricos. Recordemos la opción por el sistema más puramente proporcional de la república de Weimar a la que se le terminó imputando una buena medida de sus fracasos. Hemos asistido en ese devenir histórico al ensalzamiento de los sistemas mayoritarios en países de nuestro entorno. Sistema mayoritario puro que tampoco ha terminado por imponerse porque, a la postre, la conjugación de los factores del sistema electoral que evite la completa atomización pero que asegure una representación de los principales partidos constituye un elemento que permite un funcionamiento razonable del sistema político. Recordemos, por ejemplo, esa mezcla tan *sui generis* del sistema mayoritario que acompañó, si bien con muchísimos matices, al sistema electoral de la Segunda República española. Sistema mayoritario corregido de elección a doble vuelta que marcó su carácter mayoritario a través del establecimiento del tope del 40% de los votos recibidos y el 20% para poder ser elegidos diputados. Ello abocó a una enorme fragmentación política y fue defendida mayoritariamente por el bloque de izquierdas, mientras que la derecha reclamaba un sistema más proporcional (Francesc de Carreras).

En mi opinión, la calidad democrática de un sistema electoral enlaza con los buenos rendimientos del mismo y con el cumplimiento de las funciones que todo sistema electoral debe desempeñar dentro del sistema político. Esto es, generar gobiernos, generar representación y generar legitimidad. Y en esta línea, el no estar sujetos a constantes reformas fruto de los vaivenes propios de la ingeniería electoral de los ganadores dice bastante de la madurez y fortaleza democrática del sistema electoral objeto de evaluación y análisis (tanto de sus reglas mecánicas, como de sus efectos y rendimiento a lo largo del tiempo y en los diversos ciclos); porque, no se olvide, los sistemas electorales ni son asépticos ni son escépticos. Y, mucho menos, inocentes, como gusta recalcar a la doctrina especializada. Cuestión diferente es que tras el paso del tiempo quepa mejorar algunos de los aspectos del mismo, y a los que más adelante me referiré.

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

El concepto de calidad democrática es muy complejo y limitar su análisis al sistema o fórmula electoral puede resultar excesivamente simplificador, ya que si utilizamos los criterios de calidad democrática de Lijphart es fácil concluir que las democracias consensuales que utilizan sistemas proporcionales gozan de una mayor calidad democrática que las mayoritarias que utilizan las correspondientes fórmulas. En este sentido, puede ser más interesante que la calidad democrática

se centre en evaluar los procesos e instituciones que sirven para escoger electoralmente a los gobernantes (Dahl), analizando las reglas del juego democrático que regulan el acceso al poder político y asumiendo que la democracia es un tipo de régimen político. En este sentido, la calidad de la democracia es la capacidad de aprovechar el potencial que ofrece el régimen político democrático, que será el marco en el que se va a analizar los sistemas mayoritarios y proporcionales, aunque se debe tener en cuenta que ambos sistemas garantizan las instituciones básicas que reflejan una calidad democrática, es decir, libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, derecho al sufragio pasivo, derecho de los líderes a la competencia política, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos.

Siguiendo con el enfoque de Dahl, los principales criterios a utilizar para determinar la calidad democrática serían cinco, es decir, la participación efectiva, la igualdad de voto, la comprensión informada, el control de la agenda y la inclusión o integración, que generalmente son criterios que no se relacionan de forma directa con el sistema electoral, es decir, medir la calidad democrática implica operar siempre de forma multidimensional, de forma que podemos acordar una serie de dimensiones de medida como participación o derechos, pero no afirmar taxativamente que una sea más importante. Por ello la utilización de más instrumentos de democracia directa a través de los referéndums no indica que una sociedad sea más democrática. Si se favorece una concepción más efectiva de la democracia, se aceptará que un referéndum decida un resultado político, de forma que una parte de población gane en términos absolutos y otra pierda en términos absolutos. Por el contrario, si se favorece una concepción más inclusiva o integrativa, se exigirá que los representantes políticos tengan la tarea de elaborar síntesis o soluciones intermedias que puedan contentar parcialmente a varias de las posiciones en disputa dentro del electorado.

En cualquier caso, la opción por un determinado sistema electoral se debe valorar en términos jurídico-políticos para determinar su calidad democrática a través de tres factores, es decir, la articulación de la representación política, los mecanismos utilizados para favorecer la concentración del voto de los electores y para determinar un vencedor electoral y, por último, la articulación de la participación del elector en el proceso electoral y el alcance de su decisión. Un sistema electoral no puede satisfacer de un modo absoluto y al mismo tiempo una representación justa y equilibrada de todos los intereses y fuerzas sociales y políticas presentes en una sociedad, una relación perfecta entre votos y escaños, una efectividad del funcionamiento del sistema político con una reducción del número de opciones políticas que garantice una estable mayoría de gobierno y una responsabilidad política basada exclusivamente en la relación de elector y representante sin intermediarios que imposibiliten o dificulten la decisión del elector y su operatividad durante el periodo decisorio. En cualquier caso, la imposibilidad de que un sistema pueda garantizar de modo absoluto y a la vez estos factores, no es

obstáculo para examinar el tipo de respuesta otorgada a dichos factores y el grado de satisfacción que se alcanza desde un punto de vista normativo. Ahora bien, desde cada uno de los tres factores no se puede esperar una respuesta constitucional que sea maximalista de su contenido y que pueda ser operativa sin detrimento del resto de los factores. Las respuestas constitucionales o legislativas maximalistas no son satisfactorias, ya que los tres factores actúan de forma comunicada de modo que el aumento de la representatividad justa y equilibrada implica la pérdida de capacidad del resto de los factores y viceversa. Un régimen electoral se debe examinar a partir del grado de equilibrio obtenido entre los diversos factores, de forma que una interpretación constitucional de los principios y normas que incidan en la materia electoral debe tener en cuenta en la determinación de dicho grado de equilibrio a partir de criterios sistemáticos y de ponderación de los distintos factores.

No existe una garantía constitucional de que todas las divisorias sociopolíticas (*cleavages*) en una sociedad van a estar necesariamente representadas políticamente, ni evidentemente existe una garantía jurídica para la representación de los diversos criterios, pero lo cierto es que los regímenes electorales pueden en mejor o en peor manera ser el reflejo fidedigno, el espejo de una sociedad en el órgano representativo. En este sentido, si bien es cierto que un sistema proporcional refleja mejor que un sistema mayoritario la representación política de una sociedad, se debe tener en cuenta que no todos los sistemas proporcionales reflejan perfectamente dicha representación política, debido a la incidencia de otros factores como el tamaño de la circunscripción en el que se aplique el sistema o la distribución de la población en la circunscripción y el mecanismo utilizado para su determinación puede producir un resultado más o menos acorde con la representación política fidedigna de una sociedad o alejarse de dicho planteamiento que puede convertirse en un mero ideal sin plasmación jurídica. Técnicamente, conviene insistir en que el sistema que refleja mejor la representación política fidedigna de la sociedad sería un sistema proporcional puro con una circunscripción única, ya que ni el tamaño o la distribución de la población en la circunscripción inciden en la representación. En cambio, un sistema mayoritario tendrá tendencia a no reflejar una representación política fidedigna a la sociedad o ni siquiera una representación plural, ya que se designa como representante únicamente a la opción política vencedora de forma que no impide reflejar en la representación política a las distintas opciones presentes en la sociedad.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que un sistema electoral existe para transformar la voluntad popular en cargos representativos. El órgano representativo debe posteriormente adoptar decisiones que pueden ir desde aprobar una ley hasta investir a un Presidente de Gobierno, es decir, el régimen electoral debe permitir la estructuración y formación de mayorías lo que generalmente se mide a través de observar si se posibilita la concentración del voto en las distintas opciones políticas. En este segundo parámetro sucede el contrario que en el caso anterior, el sistema mayoritario posibilita la concentración del voto en pocas

opciones políticas y la articulación de una mayoría, mientras que el sistema proporcional puro permite una mayor fragmentación de la representación política, pero dificulta la concentración del voto y la formación de mayorías con frecuentes fenómenos de inestabilidad gubernamental. Ahora bien, lo que es relevante desde el punto de vista constitucional es que si un sistema electoral tiene tendencia a potenciar la concentración del voto de los electores dentro de un respeto a los criterios deducibles de los principios constitucionales, se puede concretar su alcance con diferentes grados de combinación que dificultan la existencia de parámetros concretos de control.

Los sistemas electorales pueden articular de distintas formas la participación de los electores y el alcance y la forma de votación en el sentido de determinar la apreciación de su decisión, es decir, si a través de su decisión se tiene en cuenta el conocimiento, la identificación y la relación directa con el representante. En este sentido, el sistema mayoritario potencia una participación del elector basada en una relación directa con el representante, mientras que un sistema proporcional frecuentemente asociado a unas listas cerradas y bloqueadas de representantes implica una menor participación del elector en la decisión política conectada al proceso electoral. Ahora bien, tampoco se convierte en un parámetro decisivo en ausencia de una decisión constitucional concreta a favor de uno u otro sistema, permitiendo incluso la adopción de sistemas combinados que respetan en esencia los principios constitucionales.

Nuestro sistema electoral está claramente orientado y casi en exclusividad a la democracia representativa, es decir, se intenta que los ciudadanos escojan y seleccionen racionalmente y se orienten en su planteamiento político entre diversas, pero escasas opciones políticas de carácter global, pero se ve favorecido por el sistema de listas cerradas y bloqueadas y las demás reglas de proporcionalidad examinadas que inducen a los electores a una tendencia a concentrarse en unas pocas listas y opciones, que sin ser plenamente satisfactorias de las propias ideas, puede considerarse como la mejor opción o la ideal en un momento concreto. La democracia deliberativa intenta equilibrar este sistema puro de democracia representativa con la toma de decisiones consensuadas a través de una deliberación pública por parte de los ciudadanos, pero que es difícil de estructurar normativamente por la dificultad que implica integrar grupos marginados por la democracia representativa, dotar de información relevante a todos los grupos, registrar los puntos de desacuerdo con el consenso mayoritario o de no evitar el elitismo, ya que no todas las personas tienen el mismo capital cultural o poseen el interés o la capacidad para integrar la opinión pública, ni los conocimientos técnicos o específicos que se requieren. En cualquier caso, no parece que nuestro nivel de democracia deliberativa en términos globales sea diferente a los de los Estados de nuestro entorno (Francia, Portugal, Italia, Alemania), siendo necesario, en el supuesto de querer implementar nuevas medidas, determinar las necesidades y el deseo del conjunto de la población de contribuir y participar en la formación de una opinión pública consensuada. En este sentido, sin la existencia de este interés

mayoritario de la población se corre el riesgo, si se introducen nuevos instrumentos, de favorecer el elitismo en la articulación de una opinión pública que favorecería a las minorías con intereses concretos en las propuestas y ganas de participar en su formación.

2. *¿El que la Unión Europea haya optado por el sistema de representación proporcional para la elección, en todos sus Estados, de los miembros del Parlamento europeo supone una cierta consagración del sistema de representación proporcional sobre el mayoritario?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

A mi juicio la opción del Acta no comporta situar el sistema de representación proporcional en un estadio democrático superior —como si de un podio deportivo se tratara— al mayoritario. En razón de la propia naturaleza cuasi confederal de la composición del Parlamento Europeo que no representa al pueblo europeo, sujeto inexistente, sino a los pueblos de los Estados parte de la Unión Europea, y en razón de que el Parlamento Europeo si bien se ha asemejado progresivamente en sus funciones a un Parlamento nacional no es plenamente homologable, no es posible marcar una línea tendencial a partir del Acta que convierta el sistema proporcional en el totem de calidad democrática superior en el ámbito europeo.

En todo caso, la dicción concreta del Acto es que las disposiciones nacionales, que son las que rigen el procedimiento electoral, «no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección», luego se marca una línea tendencial, pero no impugna dicho sistema.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

No me atrevo a alcanzar una conclusión tan contundente. La verdad es que la Decisión del Consejo 2002/772, de 25 de junio y 23 de septiembre, no da en sus considerandos explicación alguna en favor de la opción por votaciones «de listas o de voto único transferible, de tipo proporcional».

A mi parecer la opción por la fórmula electoral se debe al modelo representativo compuesto en el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea. En este precepto se identifican dos actores políticos —los ciudadanos y los Estados miembros—. Los primeros están representados a través del Parlamento Europeo y por los parlamentarios; los segundos están representados por sus Gobiernos en el Consejo Europeo y las distintas formas del Consejo.

Esta representación dual explica la opción por la fórmula proporcional. En un sistema mayoritario se podría dar la consonancia absoluta entre la representación que articula el Gobierno de un Estado miembro y los parlamentarios elegidos en ese Estado miembro. Dicho de la forma más sencilla: con el sistema mayoritario se corre el riesgo de que la fuerza política del gobierno coyuntural de un Estado miembro esté doblemente representada. En cambio, la proporcionalidad asegura que la diversidad política de un país llegue también al Parlamento europeo. Con esto se busca además que el vector de racionalización dentro de la Cámara no sea la nacionalidad del europarlamentario, sino la orientación política.

En cualquier caso, el uso de la fórmula proporcional genera algunos efectos comunes a cualquier sistema que la utilice. Por ejemplo, la aparición de partidos antisistema por antieuropeos o el mayor número de grupos parlamentarios. Un buen ejemplo de lo primero es el UKIP británico, que siendo casi irrelevante en las elecciones nacionales de fórmula mayoritaria, ha ganado su espacio merced al Parlamento europeo. El segundo efecto, la fragmentación, merece una atención especial porque sus consecuencias deletéreas se minimizan significativamente dada la lógica del consenso que propician las reglas de procedimiento de la Unión. Esto hace que los acuerdos entre los dos o tres grandes grupos sea el hecho que hace operativo al Parlamento, de suerte que la tensión mayoría de gobierno/oposición propia de todo sistema parlamentario es prácticamente inexistente, ocupando el equilibrio entre órganos el eje del sistema.

En este punto conviene echar la mirada al otro lado del Atlántico y exponer siquiera someramente cómo se ha resuelto en los Estados Unidos la dificultad de dar forma a un Parlamento a partir de unidades políticas independientes, es decir, cómo crear un espacio político supraestatal fuerte. La respuesta es antagónica a la del Parlamento Europeo: cámaras pequeñas con colegios electorales uninominales en los que se impone la fórmula mayoritaria. Destaca sobre todo el Senado en el que se eligen dos senadores por cada Estado, independientemente de su población, con mandato de seis años. Esta mecánica traba un estrecho vínculo del senador con su Estado y al mismo tiempo el tamaño de la Cámara y la permanencia en el cargo le dan recursos para definir alianzas de largo recorrido que conformarían un interés general superior, capaz de contrarrestar a la Presidencia de la República.

## FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Indudablemente sí, máxime si, como en España, la circunscripción es única en esta elección europea. Esto significa, por un lado, que se desea trasladar al Parlamento europeo la pluralidad política del país miembro y, por tanto, la expresión de un demos político nacional, sin matizaciones territoriales internas. Por otro, que se desea vincular ese demos a la ciudadanía europea para que la

representatividad sea de la pluralidad política europea, por encima de vinculaciones territoriales estatales. Eso se refleja en la organización de los grupos parlamentarios del Parlamento europeo, formados por referencia a la adscripción política o ideológica de los diputados europeos y no por su pertenencia al país en el que fueron elegidos.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

No creo que este hecho sea un dato decisivo, porque la consagración del sistema de representación proporcional puede estar justificada por las peculiaridades de la Unión Europea, donde los Estados siguen conservando fuerte peso. Recordemos que, según la normativa actual<sup>3</sup> los Estados son los que concretan la proporcionalidad y fijan la circunscripción, aunque la mayor parte de ellos se inclinan por elegir a los representantes que les corresponden a nivel nacional. Son también los Estados quienes deciden el porcentaje de barrera electoral, aunque dentro de los límites del cinco por ciento. Junto a ello, las fórmulas proporcionales parecen también más indicadas para favorecer a los partidos políticos a escala europea, que es uno de los propósitos asumidos por la Unión desde 2003.

No parece que estos objetivos, esto es, mantener el peso de los Estados y de los partidos políticos pudieran haberse conseguido mediante fórmulas mayoritarias. Estas, por lo general, se aplican a circunscripciones mucho más pequeñas, por lo que los elegidos podrían sentirse más inclinados a llevar a Europa la voz de los ciudadanos del territorio que les han votado que a expresar la opinión de todos los electores de su país de origen. Los sistemas mayoritarios otorgan, además, mayor protagonismo al representante individual y difuminan la fuerza política del partido al que pertenecen. Factores como los que se acaban de mencionar podrían producir resultados muy disfuncionales si lo que se desea es mayor integración entre los Estados y los pueblos de Europa.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

La respuesta a la pregunta no puede ser más que positiva. En realidad, y con la significativa excepción ya aludida del Reino Unido, la mayor parte de los sistemas electorales de Europa continental son proporcionales, aunque su grado de proporcionalidad no sea el mismo, pues aquel depende no sólo de la fórmula electoral elegida, sino de otros elementos del sistema, como, por ejemplo, el tamaño

<sup>3</sup> Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, modificada en último lugar por la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018.

de los distritos electorales. Este influye directamente, como es bien sabido, en el funcionamiento práctico de las fórmulas proporcionales, pues éstas lo son en mayor grado cuanto mayor sea el tamaño del distrito. Pero esta respuesta quedaría incompleta si no se añadiera una importante precisión: el profundo cambio que han experimentado los sistemas de partidos tradicionales en Europa en el tránsito del siglo XX al XXI, que se ha traducido en una profunda quiebra en la continuidad de organizaciones políticas con gran raigambre histórica (el de Italia es sin duda el caso más destacado, pero no el único), ha dado lugar a que en algunos países se haya echado mano de elementos correctores de la proporcionalidad (como, por ejemplo, los llamados *premios de mayoría*) considerados como una forma de asegurar la gobernabilidad que los sistemas electorales previamente existentes no eran capaces de garantizar. Y la tendencia reciente que se puede apreciar en la evolución de no pocos Estados europeos permite suponer que quizá ese tipo de elementos correctores de la proporcionalidad dirigidos a garantizar la gobernabilidad podrían estar llamados a tener en el futuro un creciente protagonismo.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

La elección del Parlamento Europeo tiene una doble regulación: de un lado, la europea, constituida por los Tratados de la Unión y el Acta de 20 de septiembre de 1976, varias veces modificada, y, de otro, la nacional de cada uno de los países miembros. La primera establece unos «principios comunes» ante la imposibilidad de establecer un «procedimiento uniforme», como estaba inicialmente previsto, y la segunda el grueso de la regulación, con el desarrollo completo de las distintas cuestiones de la elección.

En los inicios, el Acta Electoral de 1976 dejaba a los Estados que se ocuparan de configurar el sistema electoral a utilizar, por lo que cabía una gran pluralidad de opciones. No obstante, todas las legislaciones electorales nacionales optaron por el sistema proporcional, incluidos los países que consagran el sistema mayoritario en las elecciones internas, como es el caso del Reino Unido o Francia, por considerar, con acierto, que era lo más acorde con la naturaleza del Parlamento Europeo.

Esta homogeneidad llevó a la Unión Europea en 2002, por Decisión del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre, a introducir entre las normas electorales comunes la opción por el sistema proporcional. El art. 1 del Acta Electoral de 1976 dice desde esta reforma que «en cada uno de los Estados miembros los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de lista o de voto único transferible, de tipo proporcional». El tema del sistema electoral europeo parece, pues, zanjado y no es previsible que vuelva a reabrirse, entre otras cosas porque su mayor exponente, el Reino Unido, acaba de abandonar la Unión.

No obstante, no cabe descartar nada, aunque el único supuesto que se me ocurre es el de un reajuste institucional que produjera un cambio de la posición

funcional del Parlamento Europeo, como, por ejemplo, que se le atribuyera un papel de elección directa del Ejecutivo. En este punto, en cualquier caso, es difícil hacer vaticinios, pues la política europea es todo menos previsible, en especial en estos momentos.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Lo que supone es, básicamente, una opción normativa que acrisola un conjunto de opciones dentro de los Estados miembros cuyos sistemas son básicamente proporcionales. Efectivamente, la Decisión 2002/772/CE, Euroatom del Consejo de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002 –bajo el amparo del Tratado de Ámsterdam que introdujo la posibilidad de establecer unos principios comunes en todos los Estados miembros para las elecciones al Parlamento Europeo— modificó el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976. Es en este punto donde el art. 1.1 establece que, en cada uno de los Estados miembros, los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de listas o de voto único transferible, de tipo proporcional y *ex* art. 2 «En función de sus características nacionales, los Estados miembros podrán constituir circunscripciones para las elecciones al Parlamento europeo o establecer otra subdivisión electoral, sin que ello desvirtúe globalmente el carácter proporcional del sistema electoral».

Lo que queda, por lo demás, fijado en el art. 7, en el que tras señalar que el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales, añade que dichas disposiciones nacionales no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección.

De hecho, solo basta tomar como referencia que la mayoría de los Estados miembros —Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Checa, Rumanía...— utilizaban la fórmula d'Hondt para el escrutinio y adjudicación de escaño, tal y como muestra el Anexo V de la exposición de motivos sobre la propuesta del Parlamento Europeo de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976.

Quizás sobre lo que debemos recalcar es en cuáles deben ser los criterios que deben regir para la composición de los Parlamentos, esto es, su tamaño y el hecho de que la representación sea decrecientemente proporcional, con un mínimo de diputados por Estado miembro (o circunscripción en el estado nacional) y el establecimiento de un número máximo de diputados.

El reparto de escaños de un Parlamento debería reflejar de la forma más precisa posible el tamaño de las respectivas poblaciones de los Estados miembros.

Recordemos que el TUE, art. 14.2 preceptúa que «El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número

no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños».

En esta línea resulta bastante útil la definición que se da a esa proporcionalidad decreciente en la representación del Parlamento europeo, contenida en la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo y cuyo art. 1 la define como —también lo hacía la Decisión de 28 de junio de 2013— la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro antes de redondear las cifras variará en función de su población respectiva, de forma que cada uno de los diputados al Parlamento Europeo procedentes de un Estado miembro más poblado represente a un mayor número de ciudadanos que cada uno de los diputados al Parlamento Europeo procedentes de un Estado miembro menos poblado, y a la inversa, que cuanto mayor sea la población de un Estado miembro, mayor sea el número de escaños en el Parlamento Europeo al que ese Estado tenga derecho.

Evidentemente el reparto de escaños en el Parlamento debe reflejar la evolución demográfica de los Estados miembros. Es por ello que, a mi juicio, el significado que se atribuye al concepto de proporcionalidad decreciente en las decisiones del Consejo Europeo debe ponerse en valor. Así, «El concepto de proporcionalidad decreciente significa que, si bien el número total de escaños se asigna sobre la base del tamaño de la población del Estado miembro, los Estados miembros más poblados aceptan estar infrarrepresentados para favorecer una mayor representación de los Estados miembros menos poblados: cuanto mayor sea el país, menor será el número de escaños con respecto a su población. Este concepto se ha definido con más detalle en las sucesivas decisiones del Consejo Europeo adoptadas en virtud del artículo 14, apartado 2, del TUE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.3.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.3.pdf).

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

En general, no existe ningún régimen electoral ideal, ya que el tiempo, el espacio y las circunstancias son determinantes para la opción política de decisión a favor de un determinado sistema. No obstante, desde un punto de vista constitucional se puede exigir coherencia del régimen electoral, no solo con las normas concretas y específicas, sino también con los principios estructurales establecidos en su contenido, lo que es singularmente significativo en relación con sistemas que organicen territorialmente el poder político, en el sentido de que se puede exigir que los sistemas políticos y electorales dentro de un mismo Estado o espacio político se adecuen a los mismos principios constitucionales. En este sentido,

no son admisibles grandes diferencias entre sistemas electorales, entre las características esenciales y el alcance del contenido del principio democrático y de la representación política. En definitiva, la homogeneidad entre los regímenes electorales en los Estados organizados territorialmente sobre la base de la descentralización política es también una consecuencia de la aplicación de los mismos principios estructurales. Entre dichos principios se suele incluir explícita o implícitamente en nuestro contexto la integración en la Unión Europea.

En este sentido, un Estado miembro de la Unión Europea con un sistema proporcional difícilmente será posible que sea reformado para convertirse en un sistema mayoritario ya que no podría mantener una coherencia con la realidad europea que le obliga a que las elecciones al Parlamento Europeo sean proporcionales sin distorsionar la comprensión del electorado y el respeto a los propios principios estructurales internos. Sin embargo, el efecto contrario es más factible desde el punto de vista de la oportunidad política, ya que el sistema mayoritario puede pasar a ser proporcional, ya que una coexistencia de diversos regímenes electorales antagónicos dificulta la comprensión del electorado sobre su funcionamiento. De este modo, la concurrencia o sucesión de procesos electorales en los Estados no puede implicar que los electores se enfrenten a fórmulas o procedimientos electorales o formalidades distintas en función el proceso electoral concreto en el que participe, de modo que las diferencias en la organización y procedimiento electoral deben tender a ser mínimas, justificadas y necesarias para que no se desnaturalice y diferencien sin motivación los distintos sistemas electorales y se facilite que el elector pueda comprender con facilidad el alcance de su decisión.

La tendencia a la homogeneidad siempre será a la armonización de sistemas electorales con la Unión Europea y no emprender el camino contrario y mantener al mismo tiempo una coherencia con los principios estructurales internos que vinculan al Estado miembro con la Unión Europea. Los costes socio-políticos de la modificación de un sistema electoral suelen ser elevados, sobre todo cuando ya existe la costumbre y comprensión de un sistema y se debe pasar de un modelo sencillo y comprensible, aunque solo sea por el efecto del tiempo de aplicación, a otro más variable y complicado que exija una nueva fase de aprendizaje para el electorado, lo que disminuye las posibilidades reales de realizar la modificación o reforma. En este sentido, las novedades o reformas intensas de los procedimientos electorales forman parte de la agenda política en la medida en que sea una demanda social real, siendo más operativa en la medida en que se facilite que el sistema sea más comprensible para los electores, no suponga una ruptura extrema con el pasado y se permita continuar con las prácticas anteriores durante un periodo de tiempo, y menos admisible cuando suponga introducir complicaciones o novedades en el desarrollo del acto electoral que se encuentren alejadas de la mayoría de la realidad social.

En el sistema electoral al Parlamento de la Unión Europea, todos los Estados miembros deben aplicar un sistema basado en la representación proporcional. Sin

embargo, en la práctica no existe ni una obligación, ni ha ocasionado por su influencia cambios en los sistemas electorales internos de los Estados miembros, aunque puedan existir diferencias entre los distintos sistemas electorales. En este sentido, en la actualidad, en el sistema electoral del Parlamento europeo se aplica una barrera mínima del 5 % en Francia, Bélgica, Lituania, Polonia, Eslovaquia, la República Checa, Rumanía, Croacia, Letonia y Hungría; del 4 % en Italia, Austria y Suecia; del 3 % en Grecia; y del 1,8 % en Chipre. Los demás Estados miembros no aplican ningún umbral, incluido España. Esta barrera produce unos efectos significativos en las elecciones europeas, ya que la mayoría de los Estados miembros funcionan como circunscripciones únicas, ya que tan solo cinco Estados miembros (Bélgica, Irlanda, Italia, Polonia y el Reino Unido) han dividido su territorio nacional en varias circunscripciones regionales en las que los efectos de la barrera tienen una menor importancia. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que el umbral voluntario para la atribución de escaños, en caso de existir, no podrá ser superior al 5 % a escala nacional, aunque la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo ha establecido una barrera mínima o umbral de entre el 2 % y el 5 % en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños (incluidos los Estados miembros de circunscripción única). Este requisito deberá cumplirse a más tardar para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 por lo que será necesario modificar la LOREG en el sistema electoral del Parlamento europeo que puede ocasionar modificaciones y cambios en los resultados, ya que algunas opciones minoritarias no alcanzarían el mínimo, sobre todo si se opta por el nivel más alto.

En cualquier caso, en nuestro sistema no parece necesario recurrir al sistema electoral europeo para justificar la opción por un sistema proporcional ya que es suficiente el análisis de su compatibilidad con el texto constitucional y la opción propia y mayoritaria por un sistema proporcional, salvo para los senadores de elección directa. De todos modos, la regulación del sistema electoral que realiza la Constitución deja muchos aspectos abiertos para ser desarrollados por el legislador, pero lo cierto es que los aspectos que fija son de tal trascendencia y caracterizan de tal modo el sistema electoral, que la importancia de la LOREG que es amplia a nivel organizativo y procedimental, se ve en realidad muy mediatizada a la hora de influir en los resultados electorales finales. En relación con aspectos más concretos vinculados al sistema electoral de las Cortes Generales, la Constitución establece la duración máxima del mandato parlamentario, las características más importantes de la fórmula electoral, la determinación con mayor o menor precisión del número de miembros de los órganos, la circunscripción electoral, el número mínimo de electos por circunscripción. En todo caso, se debe insistir en la idea de que la posibilidad de influencia del sistema electoral de la Unión Europea es más real en otros Estados, ya que en el nuestro radicaría en impedir una reforma que intentara la estructuración de un sistema mayoritario, ya que el nuestro es proporcional en su gran mayoría por mandato constitucional. La reforma del Senado de la que se lleva hablando décadas se orienta principalmente

a la eliminación de los senadores de elección directa por lo que carece de sentido seguir hablando de su sistema electoral ya que serán designados en su totalidad por las Comunidades Autónomas, sin que sea factible recurrir al sistema electoral de la Unión Europea para justificar una reforma constitucional la eliminación y modificación de dicha elección por la fórmula mayoritaria. Conviene recordar que el anteproyecto de reforma constitucional propiciado por el Gobierno Zapatero e informado por el Consejo de Estado, planteaba un mantenimiento de los senadores de elección directa sin modificar el sistema mayoritario de su asignación que se comentará en otra de las cuestiones.

3. *¿La igualdad, consagrada como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, en el art. 1º de nuestra Constitución, debe conllevar que el voto de todos los ciudadanos tenga igual valor?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

Las elecciones no «sirven» únicamente para conformar la representación de la voluntad popular mayoritaria e instituir para un lapso temporal un Parlamento y un Gobierno. A su través la soberanía nacional se hace presente, se actualiza, se hace efectiva la participación del pueblo en concepto de dueño. En su virtud la mayoría se impone sobre la minoría, con la incuestionable obligación de respeto de los derechos de ésta. Esa mayoría se mide —sea cual sea el sistema electoral— en asientos, en escaños, no en votos populares. Por tanto, desde el punto de vista «político» no cuentan los sufragios sino su traducción en escaños. Los votos, pues, no son iguales en cuanto a su peso: unos son sobreponderados mientras que otros lo son infraponderados.

Ciertamente, como decíamos al principio, las elecciones «sirven» para algo más que para conformar un Parlamento y un Gobierno. «Sirven» asimismo como instrumento de integración nacional, de la nación en marcha, de manera que debe asegurarse que todas las partes del territorio, y por tanto todos los ciudadanos, residan donde residan, se sientan parte del ser nacional que se expresa en las elecciones. En otros términos, también las zonas menos pobladas o más alejadas han de tener reconocido un peso en la formación de la voluntad común que se traduce en la composición del Parlamento. Así pues, el régimen electoral admite una cierta desigualdad por mor de tal exigencia. El problema se traslada a cuál es nivel de tolerancia de esa desigualdad pues cuando sobrepasa determinado umbral se hace insostenible y obliga a una tarea de reigualación que, por lo que concierne al sistema electoral español del Congreso, solamente puede acometerse por dos vías, que son compatibles entre sí: la reserva a una elección nacional de no menos de cien escaños y la reducción a uno del mínimo provincial (sobre esta cuestión volveremos más adelante en este cuestionario). Por supuesto que hay alternativas

más radicales, pero más alejadas de la Constitución, como son la circunscripción nacional, al modo de la elección de los diputados del Parlamento Europeo, o incluso autonómica, siempre y en todo caso con la mira del teleobjetivo puesta en la igualación del peso del voto ciudadano y la evitación del sobrepeso de determinados votos sobre otros. El tratamiento de la obesidad electoral y al tiempo de la anorexia electoral, definidas en términos del valor del voto, es aconsejable a riesgo de que el principio de igualdad se convierta en excepcional o en pura quimera.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Atendiendo al sentido estricto de la pregunta, la respuesta solo puede ser negativa. La interpretación sistemática de la Constitución yuxtapone al valor igualdad (o al derecho a la igualdad del artículo 14, en su especial proyección del artículo 23) reglas electorales que condicionan al mismo nivel la proyección de la igualdad: el mandato de fórmula proporcional para el Congreso y las Comunidades Autónomas (todas, incluidas las del 143, STC 19/2011); la circunscripción electoral provincial, la imputación de un mínimo igual para cada circunscripción al margen de la población y el tamaño del Congreso. En estas circunstancias, desde la propia Constitución se matiza la equiparación del valor igualdad con un peso parejo del voto de todos los ciudadanos, si bien no deja de ser un valor que el legislador debería optimizar.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en este sentido es constante. Distingue entre dos cánones de constitucionalidad, el principio de proporcionalidad y la «igualdad en el sufragio», que se deriva «a partir de una concreta proyección del principio de igualdad del art. 14 CE sobre el derecho de sufragio activo (art. 23.1 CE), además de que se proyecta sobre el art. 139.1 CE.». El segundo opera además como uno de los principios, al menos junto a la de adecuada representación del territorio, que justificaría la modulación de la igualdad. Más concretamente, en referencia al principio de proporcionalidad, es bien sabido que el Tribunal Constitucional ha declarado que «no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial» (por todas, STC 19/2011). Así las cosas, cuando el Tribunal Constitucional ha tenido que enfrentarse a recursos que invocaban la igualdad de voto, en ocasiones los ha desestimado en virtud del término de comparación (las barreras electorales, en tanto que se aplicaban a todas las listas, STC 75/1985); o bien en referencia a la adecuada representación del territorio, en especial el hecho insular canario (resumiendo la doctrina, STC 225/1998).

Yendo más allá del derecho positivo, en términos de teoría general podríamos concluir que el derecho al voto igual tiene una eficacia formal y otra de resultado. La primera es hoy afortunadamente una obviedad: nadie puede tener más votos que otro. La segunda se ha ido abriendo paso y es interesante porque exige a la jurisdicción constitucional un análisis factico. El ejemplo más extremo es la

doctrina del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América respecto a las elecciones federales en las que valora la desviación matemática entre circunscripciones sin aceptar una regla de mínimos, esto es, una variación tan ínfima que no necesite ser justificada. El fundamento es el deber de realizar en la máxima medida posible el principio de que el voto de una persona vale tanto como el de otra, hasta el punto de requerir «un esfuerzo de buena fe por alcanzar la precisión matemática» (por todas, *Kirkpatrick v. Preisler*, 1969). El Tribunal Constitucional Federal alemán, sin la búsqueda de la exactitud matemática, hace también declaraciones contundentes, según las cuales la igualdad de voto es un principio fundamental del ordenamiento estatal, de manera que el voto de cada elector en esencia debe tener el mismo valor y las mismas posibilidades de éxito. En la práctica despliega un análisis típico en el que se explora la justificación de las desviaciones ofreciendo ejemplos muy plásticos. Así, admite la barrera electoral para las elecciones al *Bundestag* porque uno de sus objetivos es formar gobierno, pero la niega en las elecciones al Parlamento Europeo, donde no se da esa motivación (Sentencia del Segundo Senado de 26 de febrero de 2014, —2 BvE 2/13 u.a.—, —2 BvR 2220/13 u.a.—). Y, sobre todo, declara inconstitucional uno de los efectos del intrincado sistema electoral alemán, por el cual en virtud del voto directo al candidato, un partido puede tener más representación que otro que ha obtenido mayor número de votos (Sentencia del Segundo Senado de 25 de julio de 2012 —2 BvF 3/11—, —2 BvR 2670/11—, —2 BvE 9/11—). En Italia, la Corte Constitucional solo veda las desviaciones irrazonables de la igualdad, que, por ejemplo, según ella se darían cuando se establece un premio de mayoría al ganador de las elecciones, independientemente del porcentaje de votos obtenidos, pues sería un sacrificio desproporcionado que transforma a una lista que ha merecido un consenso limitado, en una mayoría absoluta (Sentencia núm. 35 de 25 de enero de 2017, considerando 9.2).

## FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Como principio general, entiendo que sí, pero un sistema electoral puede buscar no sólo generar representatividad política basada en el ciudadano, sino también otro tipo de representatividades, como la del mundo rural, la de zonas desprotegidas, etc y, además, debe buscar la gobernabilidad. Lo que convierte en poco o nada democrático a un sistema electoral es que permita que una formación política que gana las elecciones en número de votos la pierda en número de escaños o, en general, que permita que no haya una correlación entre el orden de importancia de los grupos parlamentarios y el orden e importancia de los partidos en número de votos. A este fenómeno lo he denominado como «representación de proporcionalidad inversa» y es muy interesante para explicar la falacia de que el pueblo es el que elige a sus representantes. Esto sólo se aproxima a la realidad si, sobre la base del sufragio universal y una participación aceptable, la elección se

realizase en una circunscripción única. En tal caso el cuerpo electoral podría entenderse que es expresión del pueblo. Sin embargo, cuando hay varias circunscripciones, hay tantos cuerpos electorales como circunscripciones; cuerpos electorales que jurídicamente son independientes unos de otros, y esto explica que pueda producirse en el resultado global una representación de proporcionalidad inversa y que un partido que gana las elecciones en número de votos las pierda en número de escaños. Sería inexplicable que el pueblo español, dando más votos al partido «A», le otorgase una representación con menos escaños que al partido «B», que recibió menos votos. Sin embargo, todo cuadra si se comprueba que hay tantos cuerpos electorales como circunscripciones y, en cada circunscripción, el partido que gana en votos gana también en escaños. El desigual reparto de los escaños por circunscripciones, sobre todo si éstas son muchas y de tamaño pequeño, obra ese resultado, que es absurdo si se incurre en la falacia política de afirmar que el pueblo como sujeto político unitario elige a sus representantes parlamentarios, o sea, que queriendo que gobierne «A» elige a «B».

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

Antes de contestar a esta pregunta, es preciso aclarar qué entendemos por igualdad en el valor de los votos, porque en este tema existe cierta confusión que conviene despejar. En efecto, utilizando la distinción que realizó el Consejo de Estado en su *Informe sobre la propuesta de modificación del régimen electoral general de 2009*, una cosa es la igualdad en la distribución de escaños y otra es la igualdad en la atribución de escaños.

La primera se refiere al diseño de circunscripciones e impone una distribución equilibrada de representantes, teniendo en cuenta el número de electores (o habitantes) que corresponden a cada uno de esos distritos. La exigencia de la Comisión de Venecia y de otras instancias internacionales se refiere sólo a este tipo de igualdad, que se considera esencial para alcanzar, de un lado, la integridad electoral y, de otro, la representatividad de un órgano electivo. El *Código de buenas prácticas en materia electoral* propone que la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no supere el 10%, aunque admite situaciones excepcionales en virtud de las cuales es posible llegar al 15 %. Ahora bien, dicho texto también concreta que esta exigencia se refiere sólo a la conformación de la cámara baja y de las asambleas locales y regionales. Queda, pues, excepcionado el senado.

La segunda de las igualdades afecta a la repartición de los escaños entre los partidos. Este tipo de igualdad está condicionada por el número de escaños a repartir, pero no coincide con ella, sino que se refiere, fundamentalmente, a la fórmula electoral. Quedará mucho más salvaguardada en los sistemas proporcionales puros para desaparecer en los mayoritarios, donde el ganador se lo lleva todo. Pues bien, a diferencia de lo que ha hecho el Tribunal Constitucional alemán, la Comisión de Venecia ha dejado claro que las exigencias que impone la

igualdad democrática no afectan a la distribución de escaños entre los partidos. Ni los estándares internacionales ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos imponen sistemas electorales proporcionales<sup>4</sup>.

Tener clara esta diferencia es esencial para poner en su lugar algunas de las críticas que se hacen a nuestro sistema electoral. En efecto, hay ocasiones en las que la igualdad en la atribución y la igualdad en la distribución de escaños se confunden y se utilizan las distorsiones ocasionadas por la fórmula de Hont en pequeñas circunscripciones para asegurar que constituyen vulneraciones del art. 14 CE. Frente a este tipo de razonamientos, creo que el juicio técnico debe referirse, sobre todo, a la igualdad en la distribución de escaños entre las circunscripciones, dado que esta es la única que realmente estaría conectada con ellas exigencias impuestas constitucionalmente.

Si aceptamos este punto de vista, la respuesta a la pregunta es bastante sencilla. Baste con recordar las críticas que los informes OSCE/ODHIR hacen a la elección del Congreso de los Diputados, en los que se subraya la insuficiencia de la representación en Madrid, donde el número de votos necesarios para obtener un escaño se desvía en un 31% de la norma, contrastándola con la desviación en sentido creciente que corresponde a Teruel, donde el número de votos necesarios para obtener un escaño se desvía en un 65% respecto de la norma. Por eso, en su «Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral» de 2015, incluye, entre las recomendaciones prioritarias, respetar el principio de igualdad de voto, conforme a la Constitución, los compromisos de la OSCE y otras obligaciones y estándares internacionales<sup>5</sup>.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

El principio *un hombre un voto* (habría que decir, como es evidente, *una persona un voto*) es, sin duda, una de las claves de arco de la democracia. De hecho, la democracia podría definirse sintéticamente como el sistema representativo donde existe sufragio universal. Ahora bien, es de sobras conocido que ni el más proporcional de los sistemas electorales es capaz de asegurar al cien por cien que, *en la práctica*, todos los votos valgan lo mismo, en el sentido de que el coste de todos los escaños de cada una de las instituciones representativas de un país sea exactamente idéntico. Cualquier especialista en elecciones admite sin problemas que en todos los sistemas electorales los partidos grandes salen en mayor o menor grado beneficiados y los pequeños en mayor o menor grado perjudicados, lo que, lógicamente, afecta al peso (al *valor*, si se quiere) del voto de los respectivos electores

4 CDL-AD(2017)034, «Report on Constituency delineation and seat allocation», [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)034-e), para. 18.

5 <https://www.osce.org/es/odihr/elections/spain/227271?download=true>.

de unos y de otros. Por tanto la cuestión en esta esfera sería no tanto la de que todos los votos valgan en realidad exactamente igual, lo que está lejos de ser un planteamiento *realista*, sino la de que la diferencia entre el valor de unos y de otros no puede ser cualquiera, pues hay puntos a partir de los cuales el distinto valor *real* de los votos podría afectar al principio esencial de una persona un voto. Probablemente la única forma de acercarse al ideal de la mayor igualdad entre el voto de los distintos electores exigiría que el distrito para la elección fuera coincidente con el espacio en que aquella se realiza (europeo en europeas, nacional en generales, regional en autonómicas y municipal en locales) y que la fórmula electoral resultará la más proporcional de las existentes, aunque tales medidas afectarían, sin embargo, a otros intereses que también deben tenerse en cuenta: por ejemplo, cuanto mayor es el distrito mayor tiende a ser también la desvinculación de los representantes respecto de los representados, un aspecto nada irrelevante en el momento de medir la calidad democrática de un determinado sistema político.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

La igualdad es una categoría sumamente compleja, que es mencionada —con este u otros nombres evocadores, como discriminación o privilegio— en varios preceptos de la CE (arts. 1, 9.2, 14, 31.1, 32.1, 35.1...), que se sitúan en distintos títulos (Preliminar, I, VIII).

Su manifestación más general es la del art. 1.1, que configura la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico, junto a la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Esta manifestación tiene un alto valor conceptual al poner de relieve el papel clave de la igualdad en el *ethos* de nuestra comunidad, su enraizamiento en el sustrato constitucional, y, en consonancia con ello, su actuación como base de la definición de las relaciones entre los ciudadanos y el poder y en el ámbito territorial, aunque, al mismo tiempo, también muestra que su eficacia jurídica es débil, limitándose a servir de guía interpretativa de otros preceptos constitucionales y del conjunto del ordenamiento.

Entre esos preceptos constitucionales están los que expresan las demás manifestaciones de la igualdad, todas conectadas en último término con la igualdad como valor superior. Una de estas manifestaciones es la «igualdad de voto», estrechamente unida también con el art. 14 de la CE, y que se presenta como una característica o principio básico del derecho fundamental de sufragio en relación con diversas elecciones: Congreso de los Diputados (art. 68.1), Senado (art. 69.2) y municipios (art. 140).

Este principio tiene un contenido complejo que ha ido ganando dimensiones con la evolución histórica. Tradicionalmente su significado se ha desenvuelto en el plano formal y se concreta en la exigencia de que cada ciudadano debe tener un solo voto y de igual fuerza (igualdad en los derechos de votos; un hombre un

voto). Hoy el concepto se ha enriquecido y la igualdad de voto supone no solo la igualdad formal, aritmética o numérica de antes, sino también, y, sobre todo, una igualdad sustancial, real o material. Esto supone, de un lado, que los ciudadanos han de poder ejercer su derecho de voto en igualdad de condiciones que los demás, sin discriminaciones y con los ajustes razonables que precisen (igualdad en el ejercicio del voto), y, de otro lado, que cada voto ha de tener el mismo valor o poder de influjo sobre el resultado de la votación, de tal modo que la influencia de los electores sobre la conformación del Parlamento sea la misma (igualdad en el valor o poder de voto).

Esta última dimensión material —que es la única que nos interesa en este momento— se concreta en dos exigencias, aunque la segunda no se suele ver en España como una manifestación de la igualdad del sufragio, sino únicamente de la igualdad de oportunidades de las candidaturas (por ejemplo, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, pp. 125 y 135-137):

1. Que el peso de cada voto sea semejante, es decir, que tenga el mismo valor real o relativo en relación con el escaño que ha de representarlos, lo que se concreta, básicamente, en que el número de electores que se necesitan para conseguir un escaño sea semejante en las distintas circunscripciones (igual peso del voto). Se oponen a ello los prorrateos desviados de escaños entre las circunscripciones en relación con la población, con distinto coste en votos de los escaños según la circunscripción de que se trate (*malapportionment*), ya que cuanto mayores diferencias haya entre circunscripciones en el coste de los escaños más se deteriora la igualdad del voto.

2. Que la capacidad de traducirse en escaños de cada voto sea la misma, y ello tanto en la misma circunscripción, como, sobre todo, entre distintas circunscripciones (igual eficacia representativa). Los elementos contrarios aquí son las barreras electorales en el primer caso (en la misma circunscripción), y, de forma más sutil, pero habitualmente más relevante, en el segundo caso (entre circunscripciones), el diferente número de escaños que tenga cada circunscripción, pues determina que el umbral electoral efectivo o de representación —porcentaje de votos a partir del cual es posible obtener un escaño— sea distinto en unas y otras, más elevado en las pequeñas y más reducido en las grandes, con consiguiente quiebra de la igualdad del voto.

Establecida la conexión entre el valor superior de la igualdad y el principio de igualdad de voto, y puesto de relieve el entendimiento de éste como igual poder o valor del voto, es preciso hacer unas consideraciones complementarias con el fin de terminar de perfilar su posición en el plano de la constitucionalidad.

a) La igualdad no es un absoluto, sino que debe cohonestarse con otros principios de indudable relevancia en nuestro sistema político, cuya funcionalidad está reconocida expresa o tácitamente en nuestra Constitución. Así, la adecuada representación de los habitantes de los distintos territorios que integran el país (pluralismo territorial), la efectividad en la organización y actuación del Parlamento o el favorecimiento de la estabilidad gubernamental.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 7/1985, Fj 5, el proceso electoral en su conjunto «no solo es un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo), sino que es también, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, un medio» para lograr otros fines. Y también lo ha señalado de manera más específica en la STC 225/1998, Fj 4: ««Participar por medio de representantes» presupone que los ciudadanos ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños y en el que necesariamente han de atenderse a otros imperativos contemplados en la propia Constitución, como son, entre otros, los que se derivan de la imprescindible articulación territorial del voto y el reparto de los escaños, de la funcionalidad y de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos, o aquellos otros que resultan del reconocimiento constitucional de los partidos políticos (art. 6 C.E.) y del valor pluralismo político (art. 1.1 C.E.)».

b) El principio de igual valor del voto puede, pues, legítimamente, sufrir mermas o menoscabos, en aras de la preservación de otros valiosos bienes constitucionales, pero siempre naturalmente, que guarden una adecuada relación de proporcionalidad. Serían, así, desigualdades no constitutivas de discriminación y, por tanto, legítimas y admisibles.

La clave de la decisión final sobre la legitimidad de la distorsión del «igual valor del voto» está en el principio de la proporcionalidad jurídica, es decir, en la adecuada relación de medios a fines, en el justo equilibrio de los intereses en juego. Se trata de evitar distorsiones exorbitantes o desproporcionados en el igual valor del voto, es decir, que, por excesivos, resultan en lesiones ilegítimas del principio de voto igual. Y elemento relevante de esta valoración es que la afectación de la igualdad no entrañe un menoscabo del contenido esencial del derecho de sufragio.

c) Frente a lo que suele ser habitual en el Derecho Comparado, la Constitución ha realizado en el art. 68 una precisa regulación del sistema electoral y, por lo que ahora interesa, ha llevado a cabo una ponderación entre los distintos principios y valores constitucionales implicados claramente descompensada en perjuicio del principio de igual valor del voto. Además, el margen de libertad que ha dejado al legislador electoral ha sido utilizado por éste para inclinar todavía más esta descompensación.

Veamos tan solo algunos datos que resultan de la regulación constitucional y legal aplicable:

1) Hay notables diferencias en el coeficiente de representación de las distintas circunscripciones, que es el resultante de dividir en cada circunscripción el porcentaje de escaños entre el porcentaje de población, de tal forma que el coste de cada escaño en votos es muy distinto en unas y en otras circunscripciones. Como regla, las circunscripciones más pobladas están infrarrepresentadas y las menos pobladas infrarrepresentadas respecto del número de habitantes que tienen, en una relación creciente, casi directamente proporcional.

El coeficiente de representación y, por tanto, el índice de relación habitantes-escaños concreto de cada circunscripción fluctúa en cada elección con los cambios de población y, en su caso de escaños (arts. 34.2 y 162 de la LOREG). No obstante, sí cabe apuntar como constante una diferencia representativa superior a la relación 1 a 3 entre las circunscripciones más pobladas —e infrarrepresentadas— y las menos pobladas —y sobrerrepresentadas—.

Así, si nos vamos a los extremos, en las últimas elecciones, la circunscripción de Madrid, con 6.685.471 habitantes y treinta y siete escaños tuvo un coeficiente de representación de 0'67 y un coste de habitantes por escaño de 180.688, mientras que Soria con una población de 89.612 habitantes y dos escaños, tenía un coeficiente de representación de 3'00 y una relación habitantes-escaños de 44.806. Ello significa que el voto de un soriano vale, pesa, más de cuatro veces que el de un madrileño. Y los datos de las siguientes de la lista en los extremos, Barcelona y Teruel, respectivamente, no se alejan mucho de estos datos, pues la primera tiene un coeficiente de representación de 0'76 (5.607.829 habitantes y treinta y dos escaños) y la segunda de 2'93 (133.071 habitantes y tres escaños).

2) Y otro tanto ocurre con lo que cabe denominar como índice de utilidad, que hace referencia a las diferencias en el umbral de representación o efectivo de las distintas circunscripciones, es decir, el porcentaje de votos que, en la práctica, deben concurrir en favor de una candidatura para alcanzar representación (obtener el último escaño según el actual método de reparto, el d'hondt). Es muy distinto en las diferentes circunscripciones. La regla aquí es que las circunscripciones con más escaños tienen un umbral más bajo que las circunscripciones con menos escaños, en una relación ahora decreciente y casi inversamente proporcional.

Tampoco aquí se puede dar una cifra exacta para cada circunscripción, pues su umbral no depende solo del número de escaños, sino también del número de partidos y porcentajes de voto, por lo que varía en cada elección, pero sí se puede señalar que en las más grandes (las que superaran treinta escaños) está por debajo del 3%, mientras que en las más pequeñas (las que tienen uno, dos o tres escaños) se ubica, de media en las distintas elecciones celebradas, por encima del 20%, aunque en las últimas algo menos por la gran fragmentación de voto. Esto significa que el porcentaje efectivo de electores que se requiere para conseguir escaños en unas circunscripciones es de siete veces más que en otras, o incluso superior en ocasiones.

Sirva como ejemplo lo que sucedió en las elecciones de 10 de noviembre de 2019, aunque, insisto, los porcentajes son distintos en cada elección. En Madrid el último escaño se consiguió con el 2'84% de los votos a candidaturas, mientras que en Soria requirió el 33%, en Teruel el 24%, en Guadalajara el 22%, en Palencia el 18%, en Zamora el 17% y en Huesca otro tanto.

d) Estos datos no son usuales en los países de nuestro entorno, como atestiguan los trabajos de numerosos autores (D. Samuels y R. Synder, D. L. Monroe y A. G. Rose, P. Simón, J. Urdániz Ganuza, etc.), y, en conjunto, ponen de relieve que el Congreso de los Diputados presenta unos índices de desigualdad de voto

—tanto en peso, como en eficacia representativa— difícilmente admisibles. Será éste, sin duda, un tema central e ineludible en futuras reformas del sistema electoral.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

La contestación a esta pregunta exige realizar una advertencia previa: en modo alguno cabe identificar la igualdad del derecho de sufragio con la igualdad del valor del voto entendida esta como igualdad de resultados. La igualdad del derecho de sufragio no garantiza que el peso del voto de cada elector sea idéntico. La igualdad en el valor del voto depende, básicamente, del tamaño del Parlamento, de la magnitud de la circunscripción, del prorrateo desviado en la atribución de escaños, de la fórmula electoral —más proporcional o mayoritaria— y, atendiendo a los elementos anteriores definidos por ese sistema electoral, a los efectos que genera en el mismo la imposición de barreras electorales. Es amplia y variada la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en esta materia que supera, como no podía ser de otro modo, el concepto de igualdad formal del derecho de sufragio —un hombre un voto—. Rica y muy evolucionada en este ámbito se ha mostrado, entre otras, la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional italiana o la del Tribunal Constitucional alemán.

Obsérvese que la estricta igualdad del valor del voto, abstrayéndonos de otro tipo de consideraciones, se garantiza cuando la circunscripción es de carácter nacional, en modo que, el valor del voto de cada elector sería idéntico en cualquier parte del territorio. También se podría garantizar si los escaños se distribuyeran entre las distintas circunscripciones atendiendo a un exclusivo criterio matemático poblacional y todas las circunscripciones contarán con un número de población de derecho que les permitiera alcanzar un mínimo de representación. Sin embargo, esa vertiente del principio de igualdad no puede operar igual en un sistema mayoritario, en el que todos los votos tienen el mismo valor numérico pero desigual valor de resultados — al desecharse todos los votos que no se han emitido en favor del candidato ganador—, que en un sistema proporcional en el que se impone una mayor igualdad sustancial entre el valor numérico de los votos y el valor de resultados.

Si bien todos los votos deberían contribuir de forma parecida a la obtención de la representación en un sistema de representación proporcional, el principio de igualdad de resultados en los sistemas proporcionales, como correlación del peso del valor del voto, también pueden admitir desviaciones constitucionalmente admisibles al protegerse otros bienes y valores constitucionales. Claro ejemplo de ello es el del establecimiento de un mínimo de representación territorial.

En esta línea no está de más volver a recordar que, según el Código de buenas prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (2002) en relación con las garantías de la igualdad del poder de voto, la desviación máxima admisible respecto de la norma de reparto de los escaños —que deberán repartirse por

igual entre las circunscripciones— «no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población)».

La respuesta a la pregunta no puede ser otra que la igualdad como valor superior del ordenamiento no necesariamente debe conllevar a la igualdad del valor del voto porque esta depende de los efectos que genera el propio sistema electoral en la interrelación de los distintos elementos que lo integran. De hecho, la atribución mínima de un número de diputados por provincia en relación con un Congreso de tamaño reducido, con un número nada desdeñable de circunscripciones pequeñas —y donde el efecto mayoritario de la elección se acentúa en varias de las circunscripciones—, con un prorrateo alto en la desviación de escaños y una fórmula electoral de sesgo mayoritario, incide en una mayor desproporcionalidad en la representación. Sin embargo, y siguiendo con el mandato constitucional de atribuir un número mínimo de escaños por provincias, tal apuesta garantiza otros valores del ordenamiento jurídico, como lo es el de procurar un cierto equilibrio en la representación del territorio. Este principio de equilibrio en la representación territorial se justifica en la representación de los territorios con baja demografía y/o para atender a concretas singularidades territoriales, por ejemplo, la ultraperifericidad.

El problema, a mi juicio, reside en que cuando la desproporcionalidad en el ámbito de la representación —derivado de los efectos de la interacción de los distintos elementos del sistema electoral— resulta absolutamente excesiva, sistemática, desproporcionada y discriminatoria, afectando al principio de igualdad tanto en el ejercicio del derecho de sufragio activo como pasivo, vulneraría los derechos del art. 23 CE en relación con el art. 14 CE. En esta línea, no puedo menos que recordar las interesantísimas consideraciones de la Corte Constitucional italiana en su Sentencia 1/2014, de 13 de enero, al hilo del *premio di maggioranza* que el sistema electoral (Ley 270/2005) otorgaba a la lista que obtuviese mayoría relativa de los votos considerando desproporcionado ese premio y, en consecuencia, inconstitucional, porque al no exigirse un umbral mínimo de votos razonables para optar por la prima podía conllevar a que una lista con un bajo porcentaje de votos, aunque superior a los demás, se alzara con ese premio de votos con la mayoría absoluta. A juicio de la Corte, y en el supuesto de la Cámara de Diputados italiana, entre otras consideraciones, esto vulneraba la igualdad de sufragio al no reconocerse que todos los votos tuvieran el mismo peso en el resultado final.

Hay ejemplos concretos en el derecho autonómico comparado que demuestran que algunos de los sistemas electorales que se pretenden proporcionales, como el del Parlamento de Canarias antes de su reforma por la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y que deroga al anterior Estatuto, no lo son en absoluto a pesar, incluso, de que hayan recibido el aval del Tribunal Constitucional. El rendimiento del sistema electoral canario

ha sido nefasto, minando por lo demás la confianza ciudadana al percibir que su voto no servía para cambiar los respectivos gobiernos. No es de extrañar, por razones históricas y políticas se optó estatutariamente por lo que se conoce como el sistema de la triple paridad en el sistema de atribución de escaños lo que, a la postre, se ha traducido en que el voto del 83% de los electores ha venido decidiendo el 50% de los escaños mientras que el 17% de los electores decidía quienes integraban el otro 50% del Parlamento de Canarias; ello, en lógica correlación, con el hecho de que el voto de los electores de la isla menos poblada, el Hierro, con 3 escaños, valía, antes de la reforma, algo más de 17 veces que la de los votantes de la isla con mayor número de habitantes, Tenerife, con 15 escaños.

Hay elementos objetivos de un sistema electoral que pudieran vulnerar la igualdad del derecho de sufragio, por ejemplo, la atribución en términos absolutos de más escaños a una circunscripción menos poblada que a otra más poblada. O que el valor del voto llegue a desvirtuar la voluntad mayoritaria de los electores en forma que un porcentaje menor de los electores decida sistemática, automática y mecánicamente la mayoría de la representación de los escaños de un parlamento y, en consecuencia, del gobierno tal y como, a mi juicio, ha acontecido en demasiadas ocasiones con el sistema electoral canario.

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

La representación política se ha concebido en las democracias occidentales en términos de univocidad subjetiva basada en una rigurosa paridad e igualdad formal entre los titulares de los derechos políticos. Ahora bien, el principio de igualdad formal en su relación con la representación política puede ser corregido para evitar distorsiones que impidan una representación política ideal, abstracta, para intentar articular de forma definitiva dicha representación sin distorsiones. Por otra parte, la igualdad formal admite modulaciones e intervenciones concretas que sean susceptibles de causar insuficiencias y diferenciaciones no razonables. En cualquier caso, la cobertura constitucional directa se convierte en el fundamento y base ideal para proceder a la corrección de los desequilibrios de la representación política.

El principio de igualdad se orienta más hacia su aplicación en relación con el derecho de sufragio pasivo y las condiciones exigidas a los candidatos y el desarrollo del procedimiento electoral. En relación con el derecho de sufragio activo sus contenidos son mínimos dirigidos exclusivamente a que el voto sea único, sin admitir posibilidades de voto plural, y no tanto con relación a que se valore de forma idéntica el voto a efectos representativos, ya que el concepto de representación se vincula a un examen de todos los factores inmanentes al sistema electoral.

El principio de igualdad electoral es una deducción de la exigencia y garantía del sufragio igual de forma que resulta aplicable en su contenido en todos los

sistemas electorales (generales, autonómicos, locales o europeos). Se debe partir de la idea de que el contenido del principio de igualdad electoral deducible del art. 23 CE debe considerarse como una norma especial en relación con el principio de igualdad regulado en el art. 14 CE. En cualquier caso, las disposiciones electorales que permiten la participación de los ciudadanos en la formación de los órganos representativos, es decir, el derecho de sufragio activo, debe poder ser ejercitado formalmente de igual modo por todos los ciudadanos. En consecuencia, la interpretación del art. 23 CE y del art. 14 CE debe realizarse de forma integrativa, vinculándose materialmente los contenidos de ambos preceptos en la medida en que no rija algún criterio de especialidad y posibilitando que el principio democrático articule una igualdad incondicionada de todos los ciudadanos en la participación de la formación de la voluntad estatal.

El principio de igualdad electoral implica que el voto de cualquier elector debe tener en la estructura de la elección el mismo valor, que debería ser equivalente a que el voto de un elector tuviera el mismo valor numérico y el mismo valor representativo que el voto del resto de los electores en los órganos designados por el mismo procedimiento o proceso electoral, aunque el principio de igualdad electoral debería ser interpretado de conformidad con los criterios sistemáticos resultantes del sistema electoral.

Se ha propuesto el principio de igualdad electoral como límite a la falta de proporcionalidad del régimen electoral, pero en un sistema que permite con amplia apertura fijar los criterios del alcance de la representación proporcional y del respeto de la representación territorial difícilmente puede tener una virtualidad frente a decisiones del legislador que se muevan dentro de dichos amplios parámetros. Aunque el propio Tribunal Constitucional ha admitido que una manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos legitimaría su intervención para corregir la apreciación del legislador, único competente para concretar, configurar y definir el sistema proporcional los aspectos conexos a dicho elemento esencial del sistema como puede ser determinar al número de escaños de cada circunscripción, lo cierto es que solo sería aplicable a supuestos patentes de opción contraria a dicho principio de igualdad electoral como sería, por ejemplo, la introducción de un sistema mayoritario sin ningún tipo de corrector proporcional.

En este sentido, se debe recordar que la exigencia del igual valor representativo cumple una distinta función en un sistema electoral mayoritario o en un sistema proporcional. El principio de igualdad electoral puede significar igualdad de valor representativo con todo su significado y consecuencia en un sistema electoral mayoritario puro como el norteamericano, en el que la igualdad de voto debe realizarse teniendo en cuenta todos los electores en un distrito electoral y su representación por los candidatos elegidos en ella bajo observación de criterios estrictos de igualdad. En este sentido, en el sistema americano o inglés se tiende a reequilibrar a los electores en los distritos electorales tras el transcurso de un periodo de tiempo si es necesario por movimientos poblacionales entre los mismos.

En Alemania, los distritos electorales de la parte elegida por sufragio mayoritario se tienden a reequilibrar por mandato legislativo cuando existan movimientos poblacionales y se supere o disminuya la población media de cada distrito. Dicha redistribución de distritos se realiza por una comisión independiente. No obstante, no se pueden aplicar estos mismos criterios a un sistema electoral que no sea mayoritario que se caracteriza por garantizar el igual valor numérico de los votos. Cuando constitucional o estatutariamente se exige que un sistema electoral sea proporcional, en la igualdad de voto representativo que rige es la que se configura legislativamente, ya que con la diferente asignación de escaños a las circunscripciones se cumple con las exigencias de proporcionalidad, sin que sea tan relevante el respeto estricto de la igualdad numérica de los votos en la representación. De este modo, se puede comprender que en un sistema proporcional no se deba exigir igualdad de tamaño entre las circunscripciones, ya que el diferente número de representantes que se asignan a las circunscripciones permite reequilibrar la representación proporcional. En cualquier caso, el principio de igualdad electoral en los sistemas de representación proporcional no se relaciona tanto con el valor representativo o numérico del voto, sino con el desarrollo y contenido del procedimiento electoral y la consecución y el ejercicio del mandato representativo.

En definitiva, se debe tener en cuenta que en un sistema electoral mayoritario no se agota en la simple igualdad numérica de voto, sino que afecta también a la delimitación de los distritos electorales de forma que no es admisible que se introduzcan diferencias entre ellos, ya que serían incompatibles con el principio de igualdad electoral. En cambio, en un sistema proporcional las diferencias de tamaño entre distritos electorales carecen de relevancia, ya que se puede corregir con una atribución proporcional de escaños.

De todas formas, la delimitación de las circunscripciones en un sistema proporcional es mejor realizarla mediante una ordenación territorial no sujeta a cambios, por ejemplo, la provincia, ya que, si se delimita sobre la base de municipios concretos, la desaparición o modificación de estos, que suele ser más frecuente, implicará una nueva delimitación territorial electoral. Si varía la población se puede variar el número de diputados, pero si se varía el territorio se varía toda la estructura, salvo que estemos ante distritos electorales uninominales. La opción por la provincia como circunscripción es políticamente neutra precisamente porque la configuración de sus límites geográficos no se ha realizado con posterioridad al inicio de la transición política, por lo que no es una consecuencia de una decisión política su configuración territorial. El mismo criterio puede ser utilizado en relación con las circunscripciones electorales basada en las islas (Canarias e Islas Baleares), ya que se basa en un criterio territorial objetivo, neutro y no definido políticamente a través de decisión. Los problemas se centran sobre todo en la articulación de las circunscripciones de nueva configuración a través de decisión política mediante agrupación de municipios por los riesgos de manipulación o de *gerrymandering* que conllevan, ya que a pesar de que los municipios se basan

en un criterio territorial objetivo, su agrupación es fruto de la decisión política a través de ley.

Sin duda la cuestión decisiva, y por ello frecuentemente polémica, radica en el tamaño de la circunscripción, esto es en el número de escaños que se le atribuyen y en el criterio que para ello se utiliza. El tamaño de la circunscripción es una variable que puede desvirtuar la proporcionalidad, es decir, cuanto más elevado sea el número de circunscripciones (o cuanto mayor sea el número de circunscripciones pequeñas como se plantea en nuestro sistema) menor es el potencial de la proporcionalidad. No obstante, la totalidad de las circunscripciones autonómicas son plurinominales, es decir, se designan varios candidatos en cada una de ellas, debiendo ser consideradas en su mayoría como grandes, ya que designan por encima de diez escaños. Cuanto más pequeña sea una circunscripción es necesario un porcentaje mayor de votos para obtener un escaño. De hecho, las distorsiones a la proporcionalidad vienen ocasionadas por una mezcla de circunscripciones de distinto tamaño en la que las circunscripciones pequeñas representan más del 50 % del total. En relación con el sistema electoral de las Cortes Generales, donde el fenómeno es más apreciable, en las elecciones legislativas de la actual XIV<sup>a</sup> Legislatura existen de conformidad a los parámetros reseñados 26 circunscripciones pequeñas, 17 circunscripciones medianas y solo 7 circunscripciones grandes, de más de 10 escaños donde realmente es operativa la proporcionalidad. Si se tiene en cuenta la población de cada circunscripción, el número de escaños debe variar en proporción, pero con frecuencia la proporcionalidad no es exacta a causa precisamente del número de escaños, obviamente limitado y preestablecido, del órgano cuya composición se decide en las elecciones y de las acusadas desigualdades y disparidades demográficas de población entre las provincias. En general, la estabilidad inicial que podía haber proporcionado el establecimiento de la provincia como circunscripción, sobre todo en relación con el sistema electoral de las Cortes Generales, se ha visto distorsionada por la distribución de un escaso número de escaños y un alto número de circunscripciones. De todos modos, el principio de igualdad electoral no puede tener incidencia en esta problemática, ya que se aplican las normas constitucionales que tienen carácter especial sobre el principio sin implicar ni admitir incidencias o contradicciones. Cualquier cambio de criterio sobre estos parámetros requiere una reforma constitucional.

El otro posible ámbito de actuación del principio de igualdad electoral hace referencia a la barrera mínima. Se han utilizado como argumentos para admitir la constitucionalidad de la barrera mínima los hechos de que se dirigen a evitar un exceso de partidos minoritarios que podrían alterar el funcionamiento normal de la Administración, facilitar la capacidad de trabajo del Parlamento y posibilitar la formación de gobiernos estables. En este sentido, en ocasiones se ha considerado que los partidos minoritarios son partidos clientelares, que no representan intereses de la generalidad, sino intereses propios, con la consecuencia de que se pueden beneficiar de un sistema proporcional para potenciar un sistema de partidos fragmentario en lugar de realizar el objetivo principal de las elecciones, es

decir, la articulación de representación política. La barrera mínima supone crear un equilibrio entre conseguir una protección de la representación popular y respetar el papel de los propios partidos políticos como intermediarios entre cuerpo electoral y poder público.

La barrera mínima electoral no es contraria al principio de igualdad, ya que lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del art. 23.2 de la Constitución, puesto en relación con el art. 14, es que la regla legal 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 unos mismos distritos o circunscripciones, en las mismas condiciones legales. El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas y ello porque se trata de una igualdad ante la ley, o como el mismo art. 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema y no por referencia a cualquier otro.

4. *Tuvo su lógica que los procuradores de las últimas Cortes del franquismo —cuya búsqueda de su continuidad como políticos profesionales fue un factor clave en 1976— establecieran en la Ley para la Reforma Política sistemas electorales para el Congreso y para el Senado favorecedores de esa continuidad. ¿Cree usted que el mapa cuatripartito de la vida política española actual, complementado con los partidos nacionalistas implantados en determinadas comunidades autónomas, afecta a la singular lógica original de nuestro sistema electoral?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

A. Prácticamente al tiempo de conocerse los resultados de las primeras elecciones celebradas conforme al Real Decreto-Ley 20/1997, de 18 marzo, cuyo contenido básico se constitucionaliza y pervive con la LOREG, se hizo pública una extendida y generalizada opinión crítica sobre el sistema electoral español. Concretada en su falta absoluta de proporcionalidad dada la prima sustantiva que proporcionaba a los dos primeros partidos. Según esta crítica, mantenida como verdad suprema, el sistema D' Hondt, combinado con el tamaño de las circunscripciones, convertía a España necesariamente en baluarte del bipartidismo.

El silencio de aquellos críticos se ha hecho ostentable. Con el mismo sistema electoral, y las mismas circunscripciones, hemos pasado al tetrapartidismo en 2015 y al pentapartidismo en 2019. Aunque la autocita siempre delata la vanidad, no se entienda como tal, ni siquiera como la pretensión de ser oráculo de

nada. Simplemente se recuerda porque no estoy en condiciones de expresarlo mejor de lo que entonces lo hice, lo que escribí en un artículo publicado en el diario «EL ESPAÑOL», en junio de 2015, con el título «Lo que tienes que saber del sistema D' Hondt». Explicaba que la conclusión mantenida hasta entonces de los efectos bipartidistas del mismo, con prácticamente nulas posibilidades para los terceros o cuartos partidos, «no tiene en cuenta variables como la tendencia a la concentración del voto (frente a la dispersión) o el recurso al voto útil (frente al voto ideológico) o la propia implantación de las formaciones grandes en todo el territorio (frente a la falta de homogeneidad de otras). Los efectos del sistema electoral y, en concreto, el de la potenciación del bipartidismo no derivan sin más de la fórmula D' Hondt, sino del conjunto de factores psicológicos y sociológicos condicionantes del comportamiento electoral y de otros que podemos calificar de estructurales consecuencias de la propia organización de partidos».

En suma, la fórmula D' Hondt no produce por sí efectos mayoritarios, sino que «está en función del grado de concentración o dispersión del voto». Y, por supuesto, sin olvidar que solo veinte de las cincuenta circunscripciones provinciales eligen menos de seis diputados, mínimo a partir del cual, en teoría, se producen los sanadores efectos proporcionales.

B. Salta por los aires la aseveración mecanicista al modo definido hace años por Maurice Duverger. En efecto, el sistema de partidos no depende del sistema electoral, como sostenía el profesor francés. Si los partidos políticos son los dueños del proceso de participación política de los ciudadanos, es su capacidad de penetración en los mismos, en la sociedad, su mayor o menor fuerza e implantación, la que condiciona los resultados electorales. Con el mismo sistema electoral hemos pasado de bipartidismo imperfecto a un pluripartidismo neto. No podemos, pues, buscar en el sistema electoral las claves únicas para explicar el sistema de partidos. El sistema electoral no es, como bien explicó Nohlen, una variable independiente sino interdependiente, de forma que no puede analizarse aislado o separadamente de otras variables.

Ahora bien, si el sistema electoral ha permitido en España, hasta 2015, el equilibrio institucional y la alternancia política, en un marco bipartidista, debemos preguntarnos hoy si los cantos al proporcionalismo pueden ser de sirena ante los riesgos serios para la gobernabilidad, más aún teniendo en cuenta la fuerza consolidada elección tras elección por los partidos nacionalistas (en torno al 10 % de la Cámara), convirtiéndose históricamente en condicionantes de la mayoría de gobierno.

No es momento, como contaban los profesores franceses Cotteret y Emeri, de coger lápiz y papel para idear un sistema electoral favorecedor de intereses propios, o sea de los partidos desafortunados por los resultados, sino en volver a pensar —como en el 78— en los intereses generales y comunes de la nación española que han de girar necesariamente en el eje de justicia y eficacia, entendidos de consuno y no de modo alternativo y excluyente.

En fin, la reforma —si es que se considera, finalmente, que es imprescindible— nunca debe acomodarse en beneficio de nadie sino en beneficio del principio democrático. No me resisto a la cita de Manuel Aragón: democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse todas las soluciones técnicas que ofrece el Derecho Electoral. A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y también a la luz del principio democrático han de efectuarse las propuestas para una modificación, es decir, para su robustamiento y fortalecimiento. En todo, una hipotética reforma del sistema electoral, a mi juicio, requeriría una mayoría notablemente superior a la absoluta que exige el artículo 81 de la Constitución. Largo lo fiais Sancho, dadas las circunstancias.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Desde el arranque de nuestro sistema electoral es un lugar común señalar que fue diseñado para que, sin coartar el pluralismo, aproximadamente un tercio de los votos fuese suficiente para garantizar al menos una mayoría consistente, siendo el cuarenta por ciento el listón de la mayoría absoluta; además, ya en el inicio de su funcionamiento se subrayó la sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas, que entonces se suponían conservadoras. Fue un modelo diseñado desde el corazón del Estado y para favorecer al Gobierno Suárez y su partido, la UCD. Retrospectivamente podemos sostener con Montero, Llera y Torcal que esta lógica cumplió una primera misión, la de facilitar la transición<sup>6</sup>. Pero los hechos constataron bien pronto que su intención maquiavélica fue de bajo vuelo<sup>7</sup>. Aquellos que definieron el derecho electoral evidenciaron un escaso conocimiento de las verdaderas preferencias políticas de los españoles. La aplastante victoria del PSOE en las elecciones de 1982 y el desvanecimiento de la UCD mostraron por primera vez la flexibilidad de nuestro sistema electoral, en cuanto que favoreció precisamente a una de las fuerzas a las que en teoría perjudicaba, partido que defendió en el proceso constituyente la introducción de un modelo verdaderamente proporcional.

Con las elecciones de 1982 se inició una nueva dinámica, la del bipartidismo cuasi rígido<sup>8</sup>, dotado de una serie de características nítidas. Primero, una com-

6 MONTERO, José R., LLERA Francisco J. y TORCAL, Mariano: «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Reis*, núm. 58/92, pp. 7-56.

7 La voluntad maquiavélica del diseño electoral es una caracterización que por lo general se atribuye a Óscar Alzaga. La certeza de la imputación ha sido desmontada por Urdanoz, pero es innegable que se ha asentado en nuestro imaginario, URDANOZ, Jorge: «Aclaración sobre una cita de Óscar Alzaga sobre el sistema electoral español», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 20, n° 40, 2018, pp. 747-758.

8 El sesgo mayoritario del sistema de partidos que permea todo nuestro ordenamiento, PRESNO, Miguel: «Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp. 13-48.

presión agonista de la dinámica política con una clara contraposición mayoría/oposición, dando a las elecciones antes un carácter plebiscitario que representativo. Segundo, la conformación de una democracia de partidos, en el que la burocracia de los mismos se impuso de manera jerárquica y permeó todas las instituciones del Estado. Tercero, la presencia cualificada de los partidos nacionalistas en el Congreso, facilitando en ocasiones la gobernabilidad e influyendo bilateralmente en la organización territorial. Y, cuarto, la débil presencia de los dos partidos de gobierno de ámbito estatal (PSOE y PP) en Cataluña y el País Vasco.

Que la «singular lógica original de nuestro sistema electoral» perdió sus intenciones primeras, ha quedado patente tras el giro que ha dado la dinámica política. El mismo derecho electoral ha generado desde 2015 un escenario que ha cambiado los rasgos distintivos. Así, en primer lugar, ya no existe una sencilla dicotomía mayoría/oposición que se hace presente en el momento electoral; la matriz plebiscitaria se ha diluido y las negociaciones parlamentarias son el centro de una gobernabilidad compleja, cuya clave radicaría en integrar las diferencias y no en potenciarlas como era habitual en un contexto de alternancia entre contrarios. En segundo lugar, la introducción de las primarias como método de elección de líderes o mecánica para legitimar ciertas decisiones, en ocasiones ha desbancado a las burocracias de los partidos. En tercer lugar, los partidos nacionalistas siguen siendo claves para la gobernabilidad, habiendo fracasado la operación de establecer un partido bisagra de corte nacional como pretendía ser Ciudadanos; pero más aún, algunos de estos partidos se han situado directamente fuera del sistema constitucional. Y, en cuarto lugar, uno de los partidos nacionales con vocación de gobierno, el Partido Popular, ha devenido irrelevante en el País Vasco y Cataluña, por lo que carece de incentivos para introducir en sus planteamientos criterios que tengan en cuenta la diversidad territorial española.

Desde luego, el mapa de partidos actual ofrece un escenario sustancialmente distinto. Pero existe una conclusión positiva: nuestro derecho electoral no ha estado bloqueado por las intenciones primigenias de quien lo diseñó (la norma siempre es mejor que sus productores); como un junco, y pese a sus defectos, ha servido para dar cabida e integrar las distintas sensibilidades sociales que se han ido generando en nuestra sociedad

## FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Es evidente que tenían su lógica los sistemas electorales del Congreso y del Senado diseñados en la Ley para la Reforma Política. Su finalidad era controlar la transición política, concentrando en dos grandes partidos, sobrerrepresentándolos, la vida parlamentaria y de gobierno. La existencia de nacionalismos periféricos fuertes desdibuja este bipartidismo, pero el sistema responde a esa idea. Lo que sucede es que no siempre los dos grandes partidos son los mismos, sobre todo

en Cataluña y el País Vasco. De ahí que el Congreso de los Diputados haya expresado en estas décadas un pluralismo mayor que el que en sí propicia el sistema electoral. Lo cierto es que el desgaste de los dos grandes partidos (PP y PSOE) ha permitido que se abran paso en la representación parlamentaria dos nuevas formaciones políticas, Podemos y Ciudadanos, aun a costa de estar infrarrepresentadas en relación con el número de votos obtenidos. Esto contradice la singular lógica original de nuestro sistema electoral, pero no la echa por tierra, ya que siguen estando sobrerrepresentados los dos grandes partidos a costa, no de los partidos nacionalistas —que más o menos tienen los escaños que les corresponden en relación a sus votos— sino de estos partidos emergentes. En pocas palabras, no ha cambiado la lógica y la tendencia del sistema electoral; lo que ha cambiado es el poder de atracción de los dos tradicionales grandes partidos de ámbito nacional, que ha disminuido.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

No estoy segura de que la Ley para la Reforma Política buscara la continuidad del régimen. En mi opinión, permitió devolver la soberanía al pueblo y la celebración en España de las primeras elecciones democráticas, cuya legitimidad nadie puso en duda. Es cierto que no hubo rupturas políticas y dramáticas con el pasado, pero, en términos jurídicos, permitió el establecimiento de un orden jurídico completamente nuevo, asimilable a los democráticos de nuestro entorno.

También hay que tener en cuenta que, por suerte o por desgracia, las obras se alejan de las intenciones de sus autores y adquieren su propia dinámica. Aunque admitiéramos que el sistema electoral que todavía articulan la Constitución y la LOREG se diseñara para asegurar la continuidad de los políticos profesionales de la época franquista, también habría que reconocer que el predominio de esos sectores iba en contra de la historia, como el desarrollo económico, político y social de nuestro país luego demostró y que no pudo mantenerse ni siquiera en virtud del sistema electoral. Desde 1976 hasta ahora hemos tenido épocas en las que predominó el CDS, luego el PSOE, otras veces el PP, mientras que, en la actualidad, no propicia la formación de mayorías claras.

Creo que esta evolución debería conducir a dos conclusiones. La primera de ellas es que la legitimidad de una institución no depende de sus orígenes, sino de su funcionalidad en el presente. El control constitucional de las leyes de la Federación que el Juez Marshall incorpora en la Sentencia *Marbury v Madison* pudo tener orígenes algo espurios, como fue la implicación del propio presidente de la Corte Suprema en el caso sometido a examen o la necesidad de afianzar la posición de dicha institución ante la nueva administración republicana de Jefferson. Pero, al margen de estos condicionantes, la obra ha quedado como uno de los grandes hitos del Derecho Constitucional, por consolidar la noción racional-normativa de Constitución. Sirva este ejemplo para explicar que, si debemos reformar nuestra

legislación electoral, no es por el concreto momento histórico en que surgió ni por las discutibles finalidades que en su momento pudo perseguir, sino atendiendo a su juego en las circunstancias actuales.

La segunda conclusión consiste en reconocer los limitados efectos de cualquier sistema electoral en el conjunto del sistema político. No quiero restar importancia a las elecciones, que constituyen la espina dorsal de toda democracia, al facilitar la alternancia en el poder. Tan sólo quiero destacar que ni el sistema de partidos ni la estabilidad de los ejecutivos dependen solamente de los sistemas electorales. Además de cuestiones tales como la proporcionalidad o magnitudes electorales, influyen otros asuntos, como puede ser la organización territorial, la estructura interna de los partidos o la capacidad de sus líderes de llegar a acuerdos.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

A mi juicio el hecho de que las grandes variables de nuestro sistema electoral para el Congreso de los Diputados y el Senado (tipo de distritos, forma de distribución del total de escaños de las cámaras entre las circunscripciones electorales y fórmula electoral) fuese fijado en el Real Decreto-ley, de 18 marzo de 1977, sobre normas electorales, resulta, ciertamente peculiar. Y ello porque una norma no solo preconstitucional sino en puridad predemocrática ha fijado durante todos los años de la democracia las principales variables del sistema electoral español para las elecciones generales, variables que luego se extendieron, además, con las peculiaridades propias de cada tipo de elección, a las municipales y a las autonómicas. Aceptado lo cual considero, sin embargo, que nuestro sistema electoral (ese, el aprobado en 1977) ha tenido un magnífico rendimiento político, pues ha asegurado al mismo tiempo, y de un modo razonable, hasta el cambio del sistema de partidos que se inició en 2014-2015, la representatividad y la gobernabilidad. Ningún partido relevante se quedó fuera del Congreso, que es la cámara esencial de nuestro sistema político (en cierto sentido, la verdadera cámara de representación territorial, pues representa al territorio español en su pluralismo mucho mejor que el Senado) y aunque el sistema electoral ha favorecido a los partidos grandes y perjudicado a los pequeños nacionales (no así, a los nacionalistas o regionalistas) más que la mayor parte de los de naturaleza proporcional, ha asegurado al mismo tiempo la gobernabilidad durante casi cuatro décadas, lo que ha sido esencial para el avance extraordinario que España, sus Comunidades y sus municipios ha experimentado desde la llegada de la democracia. Por otro lado, la principal crítica que se ha hecho a nuestro sistema electoral —que impedía la emergencia de nuevas fuerzas políticas— se han mostrado completamente equivocadas en cuanto se produjo el cambio de sistema de partidos acontecido en 2014-2015. La cuestión, que ya el politólogo español Julián Santamaría subrayó con gran perspicacia en su momento, no resulta difícil de explicar, por más que

fueran muchos los que no la percibieron: la gran prima de ventaja que el sistema electoral otorgaba a los dos primeros partidos nacionales sobre los demás era de tal naturaleza que no tenía que ver sólo —aunque, sin duda, tenía que ver *también*— con las características de nuestro sistema electoral, sino de forma muy especial con la gran diferencia en peso electoral existente entre el primer y el segundo partidos y los demás partidos nacionales. Fue suficiente con que en las elecciones generales de 2015 (y luego en las de 2016 y en las dos de 2019) tal diferencia se redujera de forma muy clara para que los efectos del sistema electoral sobre la distribución de los votos cambiaran de forma sustancial. Y así, entre otras cosas, el número de distritos donde solo obtenían representación parlamentaria el primer y segundo partidos paso de la treintena a una decena, lo que cambió de un modo muy relevante los efectos prácticos del sistema electoral español.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

El legislador de la transición (Ley de Reforma Política y Real Decreto Ley sobre normas electorales) tuvo unos objetivos claros en la estructura de las Cortes Generales (aunque no alcanzó al papel del Senado), los partidos políticos y la representación, que, con matices, se trasladaron a la Constitución y a la Ley de régimen electoral general. Así, limitándonos, por su mayor relevancia, al Congreso de los Diputados, cabe hablar de conseguir una Cámara que represente al pueblo español en su pluralidad ideológica, sin hegemonías excesivas ni frentismos (fórmula proporcional); favorecer la representación de los partidos mayoritarios en cada bloque ideológico —izquierda y derecha— y especialmente de uno de ellos (circunscripciones pequeñas, fórmula d'hondt); impedir el fraccionamiento excesivo de la Cámara (barrera electoral, Congreso de tamaño reducido con numerosas circunscripciones); permitir la representación de las minorías territoriales, es decir, de las fuerzas nacionalistas con fuerte presencia en algunas zonas del país (circunscripciones territoriales, inexistencia de barrera electoral nacional); imprimir una tendencia conservadora a la representación (circunscripciones provinciales, mínimo provincial elevado); o favorecer la cohesión partidista (listas cerradas y bloqueadas).

Estos objetivos se lograron en 1977 en las primeras elecciones democráticas, las constituyentes, y también en las posteriores, con la vigencia de la Constitución, y hasta 2015: un partido mayoritario, que en ocasiones obtiene mayoría absoluta, un destacado partido de la oposición, la representación con más o menos fortaleza de fuerzas minoritarias nacionales (una o dos normalmente) y territoriales (del País Vasco y Cataluña siempre), una prima conservadora de la representación y unos partidos centralizados y cohesionados. La única excepción, y muy parcial, tuvo lugar con el cambio de ciclo de los inicios de los años 80 a favor del

PSOE, por concentrar todo el voto de centro y del respectivo bloque ideológico y sumirse la derecha en una lucha de poder interno.

La situación ha cambiado en parte tras 2015, aunque no de forma radical. La mayor singularidad es que los dos principales partidos políticos del país no son tan mayoritarios en su eje como lo fueron en su momento y, por tanto, no son previsibles las mayorías absolutas de ningún partido. En cualquier caso, tampoco es una rareza hispana, sino que ocurre también, y cada vez más, en otros países del entorno.

No creo, pues, que el mapa político actual haya roto la lógica original de nuestro sistema electoral. Todo lo más, la ha hecho entrar en un nuevo ciclo (versión 2.0 podríamos decir). De hecho, curiosamente, si nos fijamos bien, hay coincidencias muy ilustrativas entre las primeras elecciones de 1977 y las últimas de 2019: cinco partidos nacionales con representación significativa en el Congreso de los Diputados, dos de ellos mucho más pronunciada que los otros tres, y una influyente presencia de los partidos nacionalistas de País Vasco y Cataluña.

Lo que sí ha cambiado de manera muy relevante o radical es la lógica de las relaciones entre los partidos políticos. Si en el pasado era más fácil llegar a acuerdos sobre la formación de gobiernos, los presupuestos y las políticas de Estado tanto entre bloques ideológicos, como en el interior de tales bloques y con las fuerzas nacionalistas, hoy la rigidez negociadora es lo que impera. Se ha pasado de la lógica o aspiración del consenso a otra de testimonio y bloqueo. Lo prueban las *repeticiones* electorales de junio de 2016 y noviembre de 2019, tras los fracasos de los intentos de investidura que siguieron a las elecciones de diciembre de 2015 y abril de 2019, respectivamente.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

La realidad es que nuestro sistema electoral, estricto sensu, a lo largo de más de cuatro décadas ha arrojado resultados electorales diversos, desde la perspectiva de la representación política, según la elección, el concreto momento histórico y el ciclo electoral. El mismo sistema electoral —con sus elementos definidores (tamaño del Congreso de los Diputados, circunscripción electoral, magnitud de las circunscripciones, fórmula de reparto para la asignación de escaños en la circunscripción electoral, fórmula d'hont y barrera electoral)— ha procurado mayorías absolutas, hoy absolutamente impensables, a la vez que ha dado lugar, como en la actualidad, a un Congreso absolutamente fragmentado políticamente, con una mayoría débil por parte del partido ganador de las elecciones y que exige, por la lógica constitucional de nuestro sistema parlamentario de gobierno, que diversas y dispares fuerzas políticas lleguen a acuerdos —por acción u omisión— para la formación de gobierno.

De hecho, hemos asistido —hallándonos actualmente en el centro de diversos efectos para el sistema político— al escenario inédito en nuestra historia

democrática en el que en un espacio de cuatro años hemos concurrido a cuatro elecciones generales. También hemos observado con perplejidad la absoluta incapacidad de las distintas fuerzas con representación política de formar gobierno; lo que ha obligado a hacer uso por vez primera, no una, sino dos veces en estos últimos cuatro años, del mecanismo previsto en el art. 99.5 de la CE. Esto último, evidentemente, no tiene que ver per se con el fuerte pluripartidismo que ha querido el elector que exista en el Congreso de los Diputados, tiene que ver, entre otras razones, con la ausencia de una cultura de pactos y, en ocasiones, con la nítida ausencia de voluntad de pactos de distintas fuerzas políticas.

A mi juicio, todo lo anterior lo que viene a demostrar es que precisamente el sistema electoral, visto en perspectiva histórica, ha cumplido adecuadamente las funciones que los sistemas electorales están llamados a desempeñar y su rendimiento ha resultado en términos generales muy satisfactorio. Ha permitido la formación de gobiernos estables, la alternancia política y cuando la ciudadanía así lo ha querido el acceso a la representación parlamentaria de nuevos partidos políticos, incluido los de corte nacionalista y/o regionalistas. El problema no es el sistema electoral. Su capacidad para influir en el sistema político, como ha estudiado la doctrina más autorizada en la materia, no deja de ser limitado y a él no se le pueden achacar todos los males del sistema, como resulta obvio.

Teniendo presente tales consideraciones, no creo que el comportamiento electoral que se refleja en una determinada foto en términos de representación parlamentaria afecte a ninguna supuesta lógica original de nuestro sistema electoral.

Desde un punto de vista técnico, si se observan las diferencias que se producen entre la proporción de votos y escaños obtenidos entre los distintos partidos en la serie histórica de elecciones al Congreso de los Diputados y lo reconducimos a las ventajas o desventajas obtenidas en términos porcentuales votos/escaños de los distintos partidos cabe destacar, tal y como también ha puesto de relieve una buena parte de la doctrina (Montero y Riera y Fernández Esquer) que: los partidos de implantación territorial de corte nacionalista o regionalista, en términos históricos, no han estado sobrerrepresentados. Si bien, y en ocasiones, lo han podido estar ligeramente, lo habitual ha sido más bien lo contrario. Claro ejemplo, es el caso de CiU/JxCat (sobre 0, desde las primeras elecciones hasta las generales de 2016 la media ha sido de una infrarrepresentación del-0,12); por su parte, el PNV ha estado muy ligeramente sobrerrepresentado con una media de 0,34. Los partidos nacionalistas o regionalistas que se presentan en sus circunscripciones han logrado siempre, a diferencia de lo que se pudiera pensar, una representación bastante equilibrada.

Ciñéndonos a las elecciones del pasado noviembre, y según las operaciones realizadas por Fernández Esquer, el porcentaje obtenido por los partidos nacionalistas y/o regionalistas son los que siguen: ERC (0,3), JxCat (0,1), PNV (0,4), Bildu (0,3), CUP (-0,4), CC (0,1) NA+ (0,2), BNG (-0,2), PRC (0) y TE (0,2). Si estos son los datos, lo que confirman, una vez más, es el práctico equilibrio

entre porcentaje de votos y escaños obtenidos por parte de los partidos nacionalistas o regionalistas que concurren en idénticas condiciones que el resto de las fuerzas políticas en su respectiva circunscripción electoral.

Sin embargo, la sobrerrepresentación o infrarrepresentación más significativa la han sufrido de media los partidos de implantación nacional. Y la mayor media de sobrerrepresentación desde las elecciones de 1977 a las de 2016, salvando la obtenida en su momento por UCD en las elecciones de 1977 y 1979, la han obtenido el PSOE y el PP con un 4,98 y un 4,18, respectivamente.

Por su parte, PCE/IU, desde las primeras elecciones hasta las de 2015 y Cs en las elecciones de 2015 y 2016 han acusado una infrarrepresentación media del -3,59 y del -3,21, respectivamente. Sin embargo, conviene subrayar que en las elecciones de abril de 2019, Cs en relación entre votos y escaños obtuvo un porcentaje bastante equilibrado con un 0,4; mientras que en las elecciones de noviembre acusó una significativa penalización de un -3,9. Podemos, por su parte, en las elecciones de 2015 y 2016 ha acusado una infrarrepresentación media de un -0,88 mientras que en las elecciones de abril y noviembre de 2019 Unidas Podemos ha sufrido una penalización porcentual de -2,31 y de un -2,8, respectivamente.

En consecuencia, y por lo que afecta a los partidos nacionalistas y/o regionalista, no cabe afirmar que tales partidos gocen de prima alguna de representatividad significativa y menos aún que introduzcan una suerte de afectación a la singular lógica de nuestro sistema electoral. Observamos como lo que se conoce como elementos mecánicos del sistema electoral han arrojado un escenario tremendamente fragmentado desde una perspectiva partidista porque los efectos psicológicos que el propio sistema electoral ha proyectado en los electores tras la gran recesión, los casos de corrupción y la profunda desconfianza ciudadana en la clase política ha provocado, a mi juicio, desde las elecciones generales de 2015 que estos hayan utilizado estratégicamente su voto en una dimensión desconocida hasta ahora. Recordemos que los efectos psicológicos de los sistemas electorales, largamente estudiados por la doctrina, consisten, básicamente, por lo que al votante afecta, en que este adapta su comportamiento electoral a las previsiones que según su cálculo las reglas de la mecánica electoral pudieran arrojar y conseguir con su voto que el resultado de las elecciones se ajuste a sus preferencias.

De ahí que, en mi opinión, la premisa es la contraria a la que plantea la pregunta, nuestro sistema electoral ha permitido con absoluta naturalidad canalizar un escenario de alta fragmentación política en el que el tradicional efecto psicológico del voto útil por parte del elector, en cierto modo, se ha «difuminado» y ello, además, en un escenario marcado por la escisión de la derecha con un partido de extrema derecha.

Por lo demás, si algo han puesto de manifiesto las elecciones generales de abril y de noviembre de este año es que hablar de un escenario cuatripartito no da cuenta suficiente de una realidad que largamente ha superado lo que antes de estas elecciones podía resultar mera ficción. Y todo ello con un mismo sistema electoral en el que ahora, sí, un partido como VOX que se vio penalizado en las

elecciones de abril (-3,4) en las de noviembre ha resultado bastante equilibrado el porcentaje entre votos y escaños (-0,2).

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

El principal y recurrente tema de discusión de nuestro sistema electoral ha sido la distorsión a la proporcionalidad. La elaboración de la LOREG en 1985 hubiera sido un momento temporal idóneo para corregir las distorsiones en la proporcionalidad, en el caso de que hubiera habido voluntad política para hacerlo, pero la realidad demuestra que los grandes partidos y los partidos nacionalistas, apostaron por la continuidad con el mismo juego de incentivos y penalizaciones, que en el fondo beneficia a la parte numérica más importante de la cámara. El nuevo juego entre opciones políticas y el aumento de la fragmentación parlamentaria no va a cambiar esta tendencia, ya que no se puede aprobar una reforma de la LOREG sin mayoría absoluta o en perjuicio de los dos principales partidos políticos que tienen los mismos intereses, beneficios y costes en esta cuestión, de forma que si intentan beneficiar a algún partido más pequeño implicaría que se perjudica a sus propios intereses electorales en los resultados. Los factores que pueden justificar una modificación de la legislación electoral como pueden ser un cambio significativo en el sistema de partidos (escisiones, crisis, debilidad de las lealtades, emergencia de nuevos partidos), crisis política (corrupción, escándalos, desconfianza hacia los políticos), problemas frecuentes en las relaciones entre socios gubernamentales o la existencia de un movimiento extraparlamentario importante de reforma del sistema, o bien no han producido, ni pueden producir como consecuencia la modificación de la legislación electoral (seguramente porque tampoco tenían interés en dicha reforma el resto de los implicados), o simplemente dichos factores no se han dado en estos 40 años de desarrollo constitucional. En consecuencia, no cabe esperar grandes cambios en un futuro salvo modificación sustancial de las circunstancias.

De todas formas, conviene resaltar que el sistema electoral ha funcionado razonablemente bien, ya que durante mucho tiempo ha evitado una excesiva fragmentación parlamentaria, ha producido una estabilidad gubernamental y una eficacia integrativa con un claro partido vencedor en todos los procesos electorales, y en clave histórica conviene no olvidar que el actual sistema electoral es el que más ha durado en nuestra historia electoral y seguramente el más eficiente. En los últimos procesos electorales no ha sido así, pero seguramente estos efectos se volverán a repetir, ya que una reorganización entre las distintas fuerzas políticas es probable que se produzca en un futuro próximo a través de coaliciones electorales o gubernamentales. En el caso de que se considerara necesario realizar reformas y se consiga configurar mayorías para ello se debería intentar mejorar la proporcionalidad del sistema en términos globales, sin causar una mayor fragmentación parlamentaria o dificultar la estabilidad gubernamental.

La magnitud de la circunscripción ha sido un factor relevante en el momento de la distribución proporcional de los escaños entre las candidaturas, de acuerdo con los votos obtenidos. Como veremos más adelante con independencia de que sea una u otra la fórmula electoral que apliquemos a esa distribución, ésta puede implicar un resultado más o menos proporcional, pero la realidad demuestra que sobre el resultado más o menos proporcional incide en mayor medida el número de escaños por el que se compite en la circunscripción. Resulta evidente que la proporcionalidad en la atribución de escaños a las candidaturas según sus votos está en relación directa al número de escaños asignado a la circunscripción, es decir, existirá un mayor número de fuerzas políticas que obtengan representación, cuantos más escaños se puedan repartir en la circunscripción. De ahí que en los distritos pequeños (y téngase en cuenta que son la mayoría en nuestro sistema ya que afecta a 26 circunscripciones de 50), el número de fuerzas políticas que podrán obtener escaño es bajo (dos habitualmente o tres en algún caso aislado), mientras que en los distritos medianos aumentará escasamente el número de fuerzas con posibilidades de obtener escaño y sólo en los distritos grandes (más de diez escaños) la proporcionalidad presidirá realmente el reparto y la distribución de escaños entre las fuerzas políticas, lo cual solo sucede en las siete circunscripciones grandes.

Por otra parte, la problemática de la circunscripción electoral es más relevante en relación a los senadores de elección directa que necesariamente se deben conectar a la consideración del Senado como cámara de representación territorial. En realidad, la constitucionalización de los senadores de elección directa en su origen parecía tener carácter transitorio dentro del texto constitucional, de un modo similar a lo que sucede con muchas de las disposiciones del Título VIII de la Constitución, pero se estructuró sin establecer un procedimiento automático de sustitución de estos senadores de elección directa por otros de designación o elección autonómica. La representación territorial a la que alude el art. 69.1 CE hace fundamentalmente referencia a la provincia y al hecho insular o a los territorios no integrados en la península. La designación de los senadores autonómicos también ha contribuido a reorientar los efectos mayoritarios que produce la elección directa de los senadores, ya que por exigencia constitucional deben responder a criterios de representación proporcional.

En cualquier caso, a diferencia de lo que sucede en el sistema electoral del Congreso de los Diputados en el que es posible modificar los efectos sin reformar la Constitución, en el caso del sistema electoral del Senado con unas reglas estrictas y concretas fijadas en el texto constitucional se hace imprescindible una reforma. En este contexto se debe valorar el anteproyecto de reforma constitucional planteado en el informe-dictamen del Consejo de Estado solicitado por el Gobierno Zapatero hace ya unos años. En mi opinión, parecía correcto en aquel entonces plantear una reforma de mínimos que implicara un giro autonómico en la composición del Senado y su orientación como cámara de representación territorial basada en la estructuración de los territorios en Comunidades Autónomas.

En relación con la propuesta, disminuir el número de senadores provinciales y aumentar el número de senadores autonómicos, se podría cualitativamente realizar una gran modificación orientada a una mayor federalización del órgano. El informe del Consejo de Estado planteó elegir un único senador provincial (en lugar de los 4 actuales) más 6 senadores fijos por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes o fracción. En su conjunto el número de senadores desde una perspectiva global sería similar al actual y no hay unos planteamientos excesivamente diferenciados a los actuales, al margen evidentemente de la reorientación cualitativa de la representación territorial del Senado. De todos modos, esta propuesta de reforma planteaba un modelo de continuidad para satisfacer las pretensiones y planteamientos del PP que no tenía una clara voluntad de reformar el Senado, o de otras fuerzas nacionalistas de aquel entonces (CiU) que tienen una visión en el mejor de los casos de corte confederal, pero estas fuerzas políticas (PP y CiU) no aceptaron por diferentes razones este anteproyecto de reforma constitucional lo que imposibilitó que prosperara. Si se hubiera conseguido que se aceptara esta propuesta de reforma y se hubiera obtenido una mayoría satisfactoria y necesaria, hubiera podido ser una buena solución en una transición a una plena federalización de nuestro Estado, pero al no haberse concretado creo que es mejor optar en el presente por suprimir los senadores de elección directa y que todos sean designados por las Comunidades Autónomas, seguramente mediante los sistemas actuales por decisión de las Asambleas legislativas y homogeneizando las reglas en la Constitución

Finalmente, uno de los efectos determinantes del sistema ha sido la interrelación entre la implantación espacial de los partidos y la correspondiente distribución del voto. Los partidos políticos de mayor importancia con distribución espacial de voto difusa (extendida a todo el territorio estatal) y con porcentajes consistentes de votos en todas las circunscripciones, ven primados sus porcentajes de escaños en el Congreso de los Diputados. Los partidos con una distribución espacial de voto concentrada en una Comunidad Autónoma mantienen una relación paritaria entre votos y escaños. Por último, el sistema penaliza a partidos de pequeña o mediana importancia con distribución espacial de votos difusa que obtienen un porcentaje de escaños sensiblemente inferior al de voto. En todos los procesos electorales tras la instauración de la democracia, los perjudicados por el sistema han sido los partidos minoritarios con implantación homogénea en todo el Estado, es decir, con voto repartido y no concentrado en circunscripciones específicas. Para este grupo de partidos, identificado tradicionalmente con Izquierda Unida y más modernamente con Unión Progreso y Democracia (UPyD) o en el último proceso electoral a Ciudadanos (C's), los votos obtenidos en circunscripciones pequeñas, donde la proporcionalidad es débil, no tienen consecuencias en el resultado electoral.

No obstante, de un diseño claro del sistema electoral al inicio del periodo constitucional y sin excesivas fluctuaciones en las primeras décadas de vigencia hemos pasado a lo que ha supuesto un cambio en los últimos procesos electorales

por la división y la fragmentación del voto a los partidos tradicionales y mayoritarios (PSOE y PP), que se ha traspasado a tres partidos menores, pero con una presencia parlamentaria significativa (Unidas-Podemos, Vox y C's), aunque también con una fragmentación y división del voto nacionalista entre diversas opciones no conocida con anterioridad (sobre todo en Cataluña y el País Vasco). Por otra parte, también surge una fragmentación del voto en otras Comunidades Autónomas no nacionalistas con fenómenos que ya se habían planteado como el regionalismo, opciones nacionalistas en Galicia o incluso la novedad planteada en la denominada España vaciada en que diversas provincias buscan un reconocimiento particular en la política general. Evitar la fragmentación sin reforma constitucional es difícil, ya que una reforma de la LOREG que satisfaga a todos los intereses contradictorios en juego y que trate de reconducir el sistema favoreciendo la concentración del voto y seguir produciendo al mismo tiempo una aceptable representación de toda la población, y que al mismo tiempo sea aceptada por todas las fuerzas y opciones políticas constituye una misión imposible. No hay soluciones mágicas que puedan satisfacer a plenamente todas las opciones y problemáticas existentes, pero llegar a consensos es tarea de los representantes que siempre pueden optar por un sistema peor que el actual y por motivaciones no siempre racionales.

5. *Tras el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley para la Reforma Política y desde la recepción de su sistema electoral por nuestra Constitución de 1978 ¿le parecería conveniente, para alcanzar una democracia dotada de la máxima legitimidad y calidad, abrir un debate para consensuar una composición del Congreso más acorde con la pluralidad real de nuestra sociedad? ¿Cuáles, en su opinión, deberían ser las cuestiones claves de ese debate?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

A. Aunque los juristas no somos duchos en la Ciencias Exactas, estas nos cautivan cuando hablamos del sistema electoral. El Derecho Electoral es probablemente la parte más creativa del Derecho Constitucional. Se abre camino al disfrute intelectual, a la elucubración sobre reformas de la geografía electoral, de la matemática electoral, de la demografía electoral e incluso de la ingeniería electoral en sus diversas especialidades.

Todos llevamos dentro un creador, un escultor o un arquitecto electoral en nuestro interior, pues todos aspiramos a encontrar el fiel de la balanza que personifica la justicia, y que en este campo es la justicia electoral, que al modo de Ulpiano significa dar a cada cual lo que la corresponde. Pocos retos más difíciles sobre todo cuando la justicia electoral nunca puede abordarse aisladamente. La justicia electoral se convierte en una desolada viuda si no se completa con la visión que proporciona el principio de eficacia traducido como gobernabilidad.

Justicia y eficacia, binomio eterno entre el que no cabe opción, pues una no puede comprenderse sin la otra. De entenderse como alternativas se pondría en peligro la viabilidad ya no del sistema electoral sino del Estado mismo.

En este binomio eterno, en esta permanente discusión en la que percibimos que no encontramos una eficacia suficientemente justa ni una justicia lo bastante eficaz, la regla es dejar las cosas como están. No correr riesgos, lo que se ha denominado el principio de la conservación electoral, de la inercia, de la inmutabilidad, que opera como elemento de racionalización y reflexión. Se discute apasionadamente en la doctrina, en el campo académico, lo mismo que entre los actores políticos, sobre todo entre los que se consideran injustamente tratados y hasta menospreciados por las reglas siempre pensadas para favorecer a los grandes y ricos, es decir, a los que obtienen más dividendos en términos de escaños o curules.

B. El debate es intenso, por tanto, en esos campos de juego —académico y político— pero las reglas sobre la asignación de escaños no cambian. Podríamos añadir que existe hasta una difusa opinión de que el sistema electoral no es justo, aunque hay abundancia de respuestas contradictorias sobre el alcance y concreción de lo que se entiende injusto.

Resulta más sencilla la elucubración filosófico-política que el diseño de la plataforma de la que pende el ser del Estado democrático de Derecho. Ello explica perfectamente que una vez las reglas están establecidas, el cambio es enormemente complicado, porque es tanto como el ensayo por descolocar las piezas del motor y conseguir que siga funcionando; cualquier pequeño tornillo o el más nimio repuesto inciden en su adecuado funcionamiento. Prudencia, pues, ante cualquier aventurerismo electoral. Pero también consenso, acuerdo sustancial y fundamental, de manera que no cabe imponer cambios por mayorías coyunturales aprovechando debilidades de rivales que no son ni deben ser enemigos ya que el Estado democrático nace del pluralismo real y efectivo de espacios que se complementan sin odios.

La tesis de Heráclito siempre favorable al cambio pues el río no es nunca igual no rige necesariamente en materia electoral pues las reglas que lo configuran, como hemos señalado, son permeables, es decir, son capaces de adaptación a realidades políticas diferentes. La Constitución española contiene quizás demasiadas reglas, cosificadas en la LOREG:

- a) Elemento territorial: la circunscripción electoral es la provincia (50) y la misma se completa con las ciudades autónomas.
- b) Elemento numérico: entre 300 y 400 diputados. La Ley Electoral establece el número medio, 350, que se reparten así:
  - a. 1 para cada ciudad autónoma.
  - b. 2 mínimo para cada provincia.
  - c. Resto (248) repartidos entre las provincias en razón de la población.
- c) Fórmula electoral: reparto proporcional en cada circunscripción, habiendo concretado el mismo la LOREG en la fórmula D'Hondt o de las mayores

corrientes aplicado en cada provincia, es decir fórmula proporcional no nacional sino en cada circunscripción en la que se aplica también la barrera (salvo en Ceuta y Melilla en que es mayoritario).

- d) Elemento formal: listas cerradas y bloqueadas, inalterables, lo que se traduce en el dominio avasallador de los partidos que las confeccionan.

Ninguno de estos cuatro elementos conformadores del sistema electoral, es decir del sistema que traduce votos en escaños, ha variado desde el 77 a la actualidad, y decimos desde el 77 porque la LOREG es reproductora de los contenidos del Real Decreto-Ley del 18 marzo de 1977. La inercia ha dominado, como en casi todo los Estados del mundo, quizás excepto Italia, que no es el mejor ejemplo a tomar.

C. Las propuestas para modificar el sistema con mayor o menor profundidad son variadas, casi incontables, y no pocas contradictorias entre sí. He aquí algunas de las ideadas:

- Bajar el mínimo provincial de diputados a 1 con lo que se primaría a la población sobre el territorio.
- Aumentar a 400 el número de diputados, lo que aumentaría la proporcionalidad, (pero también el número de políticos).
- Los 50 diputados nuevos (al subir a 400), asignarlos a una circunscripción nacional, de forma que se repartirían proporcionalmente entre los partidos por los restos de votos que no hubieran sido útiles en la circunscripción. Cabría que el número de diputados en la circunscripción nacional fuera mayor.
- Sustituir la fórmula d'Hondt por la Sainte-Lagüe, que aumenta tendencialmente la proporcionalidad al distanciar las divisiones.
- Suprimir la barrera electoral (aunque se ha demostrado que no es excluyente) o subirla al cinco o seis por ciento.
- Establecer una barrera mínima de votos a nivel nacional para que los partidos tengan derecho a participar en el reparto en las circunscripciones de escaños, con el fin de frenar las pérdidas territoriales o incluso establecer una doble barrera provincial y racional, para frenar la disgregación.
- Establecer el sistema del doble voto, doble urna, al modo alemán. Se concreta en la combinación voto de lista de partido con el voto de lista personal, es decir de distritos plurinominales y uninominales.
- Listas abiertas o entreabiertas para frenar el omnímodo poder de los partidos en la preselección de los candidatos sobre los que se pronuncian los ciudadanos.
- Atribución de una prima al partido mayoritario ganador de las elecciones, que se beneficiaría de X escaños suplementarios.
- Establecer un sistema de doble vuelta no sin reconocible complicación en un sistema proporcional.

Desde luego es necesario renunciar a cualquier precipitación en la reconsideración del sistema electoral, pero el apalancamiento se convierte en factor negativo cuando dicho sistema no ofrece las virtualidades exigibles tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la justicia. A finales del siglo XIX Navarro Amandi concluyó qué, según sea la ley electoral, los gobiernos serán buenos o malos. El aserto sigue siendo válido, pero es asimismo cierto que la ley electoral no es la pócima mágica capaz de solventar todos los males.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Si soy coherente con la conclusión del punto anterior, tendría que afirmar ahora que la legitimidad y la calidad de nuestra democracia no dependen enteramente del sistema electoral, o más bien este no es un condicionante esencial a día de hoy. La mayor dificultad estriba en la debilidad del poder público, estatal y supranacional, para afrontar la crisis de legitimidad que ha dejado el revés económico de 2008, que radica básicamente en la precariedad laboral. El constitucionalismo no logra ahora la que ha sido tradicionalmente y debe ser siempre su primera finalidad: construir un poder con la suficiente fuerza para definir y materializar el interés general.

Pero me ciño a la pregunta. En ella late, como en el conjunto del cuestionario, una cierta equiparación entre proporcionalidad y calidad democrática. Ya en la primera cuestión intenté abrir el panorama de análisis, para señalar que la proporcionalidad no es el único valor a tener en cuenta; la capacidad de generar gobierno y representar adecuadamente el territorio son otros bienes esenciales. Desde este punto de vista, a partir de la crisis económica del 2008 y el punto álgido del 15-M en 2011, se han reenfocado los problemas. Hasta entonces la desviación de la proporcionalidad era una cuestión de interés, sobre todo el hecho contraintuitivo de que el tercer partido de corte estatal, pese a lograr más votos, obtuviese una representación menor que los partidos nacionalistas. Hoy la presencia de cinco partidos con vocación de canalizar el interés general de todo el territorio ha puesto en sordina las críticas a nuestro derecho electoral, que ha demostrado su capacidad para integrar y dar salida a los cambios sociales. La cuestión clave del debate no es por tanto electoral, sino netamente política: la capacidad de los partidos políticos para construir gobiernos eficientes en un contexto parlamentario más plural; cómo transitar de una dinámica agonista a otra de integración. A nivel autonómico se han encontrado respuestas de lo más variado tanto a derecha como a izquierda. En el ámbito estatal la dificultad radica en la volatilidad de los resultados electorales: hemos pasado de la posibilidad del *sorpasso* de Podemos al PSOE, a que este sea la fuerza más votada... de la mayoría absoluta del PP a ser un partido de 66 diputados y competir con dos fuerzas por el mismo electorado... de la ambición de Ciudadanos de ser alternativa de gobierno a su dilución... Ningún partido sabe a ciencia cierta cuál es su apoyo

social y esto hace que las premisas negociadoras estén repletas de ambiciones a corto plazo apoyadas en meras especulaciones. Mientras que el terreno electoral no se estabilice o los partidos no interioricen otro modo de hacer política volcada en prácticas negociadoras más eficaces, la crisis de gobernabilidad no dejará ver otros problemas.

Ahora bien, cuando esto ocurra, es muy probable que el derecho electoral vuelva al centro del debate, aunque con tonos bien distintos. Si nos guiamos por aquellos países cuyos sistemas no producen gobiernos duraderos, seguramente veremos propuestas destinadas a favorecer a las mayorías, con diversos mecanismos orientados a premiarlas. Algunas de las reformas sugeridas en torno al artículo 99 de la Constitución ya han ido en esta dirección.

### FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

El debate está abierto desde hace tiempo. Existen numerosos trabajos, incluido uno de gran calado auspiciado por el Consejo de Estado. El problema es que, como sucede habitualmente, los que tienen el poder para cambiarla, lo tienen porque les ha favorecido el sistema electoral cuya reforma se pretende y, en consecuencia, son reacios a introducir cambios que les perjudiquen. Sin duda, el elemento clave que distorsiona la proporcionalidad global del sistema electoral no es la fórmula electoral, sino la provincia como circunscripción, porque hace que las circunscripciones sean de tamaño mediano o pequeño y sólo de manera excepcional grande, o sea con 12 o más escaños asignados. Con circunscripciones de tamaño pequeño o mediano la proporcionalidad queda disminuida y en 52 circunscripciones eso tiene un resultado perverso.

Evidentemente, retocando los otros elementos del sistema electoral, se puede corregir algo la falta de una mayor proporcionalidad; por ejemplo, aumentando el número de escaños, no asignando ningún escaño fijo por circunscripción, cambiando la fórmula electoral, creando una circunscripción virtual a la que concuriesen los restos de votos no aprovechados en las otras circunscripciones para acceder a escaños, entre otras medidas.

### PALOMA BIGLINO CAMPOS

Al contestar la pregunta anterior señalaba que, a la hora de valorar un sistema electoral, es preciso tener en cuenta su funcionalidad actual. Y el que diseña la Constitución necesita, sin duda, algunos arreglos destinados a acomodarlo a la realidad actual.

La reflexión tiene que ser distinta para el Congreso de los Diputados que para el Senado. En el primero de estos casos, creo que es preciso mantener una fórmula proporcional, porque es la que asegura mayor proximidad entre la composición

de la cámara y las opciones políticas presentes en la sociedad. Esta opción influye en la delimitación de la circunscripción, que para muchos no debería de ser la provincia. Es cierto que esta demarcación plantea problemas, derivados de la diferencia de población que existe entre ellas. Ahora bien, a su favor cuenta su estabilidad, ya que goza de más de dos siglos de existencia. Además, llegar a un consenso sobre una alternativa no es sencillo. En primer lugar, porque, para respetar los estándares internacionales en la materia, sería preciso cumplir las exigencias impuestas por la Comisión de Venecia en el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, según el cual es preciso que la Constitución o, al menos, normas de rango legal, definan la circunscripción o las reglas sobre su trazado. Tratándose de circunscripciones plurinominales y para evitar manipulaciones, recomienda que las circunscripciones coincidan, en la medida de lo posible, con entidades administrativas. En segundo lugar, porque las otras fórmulas que respetan dicho requisito suscitan también inconvenientes.

Así, una circunscripción única, como la que se utiliza para las elecciones al Parlamento Europeo no es frecuente en países de nuestro entorno, aumentaría la separación entre representantes y representados y, por el número de candidatos que deberían incluirse en las papeletas, haría casi imposible abrir o desbloquear las listas. También plantearía problemas elegir como circunscripción la Comunidad Autónoma. Esta solución puede ser válida para el caso del Senado, pero no parece adecuada para una cámara que, como el Congreso de los Diputados, representa a todo el pueblo español. En efecto, podría «territorializar» más la representación en dicha Cámara, incrementando el peso de partidos nacionalistas cuyo ámbito de actuación natural debería ser la cámara alta. Descarto la posibilidad de establecer circunscripciones uninominales, porque obligarían a imponer una fórmula electoral mayoritaria pura, lo que iría en detrimento de la representatividad.

Hay, sin embargo, una reforma referida al Congreso de los Diputados que podría alcanzar mayor consenso, por venir a satisfacer necesidades denunciadas hace tiempo no sólo por la doctrina, sino también por algunas fuerzas políticas. Esta consistiría en revisar el sistema de asignación de restos. Como es sabido, el hecho de que el reparto se haga a nivel provincial perjudica directamente a ciertas fuerzas políticas que gozan de sólida implantación nacional. Por exigencias del principio de igualdad, sería justo que esos votos no quedaran sin representación, lo que podría lograrse distribuyendo los restos a nivel nacional para la asignación de un número de escaños fijado en la Constitución o en la ley.

En el caso del Senado, la modificación de las decisiones constitucionales acerca de su composición debería de estar subordinada a la naturaleza que queramos atribuir a dicha cámara. No soy partidaria de hacer de ella una asamblea en la que estén presentes los ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Esta solución, que quizá funcione en la República Federal Alemana, me parece difícilmente compatible con el principio democrático, que exige la elección directa de los representantes por los ciudadanos. En mi opinión y en este caso, la circunscripción electoral

debería ser la Comunidad Autónoma, el sistema electoral debería de ser proporcional y deberían suprimirse los senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Habría que modificar sustancialmente, pues, el art. 69 de la Constitución para adaptarlo, con las propuestas que se acaban de realizar, al nivel de desarrollo alcanzado por nuestro Estado de las Autonomías.

Por tener un carácter territorial, el Senado debería ser, además, la Cámara de representación de los españoles que no residen en nuestro país. No es este el momento de hablar en profundidad del voto CERA y de los reproches (algunos de ellos muy justificados, otros totalmente injustos) que se le hacen. Creo, sin embargo, que el problema de nuestros ciudadanos residentes en el extranjero de forma permanente debería resolverse creando una o varias circunscripciones en el exterior y atribuyéndoles el número de escaños que les correspondan según el número de votantes.

Hasta hace poco tiempo no pensaba que fuera necesario introducir en la Constitución los avances que supuso la L.O 2/2011 en lo que respecta a la presencia de mujeres en los órganos de carácter representativo. Me parecía suficiente con la reforma que dicha norma incorporaba a la LOREG con la introducción del art. 44.bis, que impone las listas electorales de composición equilibrada. Esta solución parecía respetuosa de la libre configuración del legislador y más acorde con el carácter temporal que deben tener este tipo de medidas, destinadas a alcanzar una igualdad más real y efectiva a corto plazo. La evolución que está experimentando la política española me ha hecho cambiar de opinión. Es cierto que, en su momento, las listas electorales de composición equilibrada resultaron polémicas y fueron objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, provocados por quienes estaban en contra de acciones que consideraban paternalistas. La situación, lejos de mejorar, ha empeorado, por la existencia de una fuerza política con una representación parlamentaria destacada que parece poner en duda los avances alcanzados en igualdad entre hombres y mujeres. Dado el papel que este partido está teniendo en la conformación de gobiernos autonómicos, no cabe descartar que, en el futuro, su apoyo sea decisivo para la conformación del ejecutivo nacional y exija a cambio la derogación de medidas en favor de la mujer actualmente en vigor. La mejor manera de evitar retrocesos de este tipo sería, entonces, protegerlas con la fuerza pasiva de la Constitución

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

Que la composición del Congreso de los Diputados podía haber sido más acorde con el reparto real de fuerzas existente en la sociedad que lo ha venido eligiendo desde 1977 es una obviedad difícilmente discutible. A ello han contribuido como es sabido varios elementos de nuestro sistema electoral: por un lado, el mínimo de dos diputados asignados a cada distrito por la LOREG, que ha dado lugar a que los distritos pequeños estén sobrerrepresentados y los grandes

infrarrepresentados; por el otro, el gran número de distritos electorales existentes en España, que se ha traducido en que una buena parte elijan poco diputados, de modo que en ellos el sistema de asignación de escaños acaba siendo muy poco proporcional dado que, como ya he apuntado, el grado de proporcionalidad está en directa relación con el mayor o menor número de escaños en juego. En coherencia con lo que acabo de apuntar, parece claro que el cambio de algunos de esos elementos, bien de los que no exigen reforma constitucional (por ejemplo, la reducción de 2 a 1 del número mínimo de escaños asignados a cada distrito o el cambio de la fórmula D'Hondt por otra más proporcional) o de los que sí la exigen (entre otros, eliminar por completo el mínimo aludido o cambiar el número de distritos para aumentar su tamaño) podría favorecer la proporcionalidad.

Dicho lo cual, creo, sin embargo, que ni la calidad ni menos aun la legitimidad de nuestra democracia depende en estos momentos de la desproporcionalidad del sistema electoral que, por lo demás, se ha visto, como ya he apuntado previamente, sustancialmente corregida en la medida en que se ha reducido, después de 2014, la distancia entre los dos primeros partidos nacionales y los demás como consecuencia del profundo cambio que ha experimentado nuestro sistema de partidos. Y ello hasta el punto de que hayan sido precisamente, a mi juicio, las muy negativas consecuencias de ese cambio sobre la gobernabilidad las que han dado lugar a una notable quiebra tanto de la calidad de nuestra democracia, como de su legitimidad. En relación con una y otra variables, el nuevo sistema de partidos ha elevado hasta extremos desconocidos en el pasado el peso en la gobernabilidad de los partidos nacionalistas —ahora abiertamente secesionistas algunos de ellos e implicados en una abierta insurrección contra el Estado democrático—, lo que ha generado una amplia y explicable incompreensión entre millones de ciudadanos españoles que no entienden que el futuro de su país puede estar determinado en gran medida por partidos que tienen como principal objetivo acabar con la España constitucional tal y como la conocemos y que han estado dispuestos para conseguir sus objetivos a violar una Constitución y unas leyes que desprecian al no reconocerlas como propias. Ahí se sitúa, creo, en estos momentos el principal de los problemas que afecta a la legitimidad de nuestro sistema político y a la calidad de nuestra democracia y no en la mayor o menor desproporción del sistema electoral.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

Respondiendo de manera directa a la cuestión planteada, he de manifestar que tengo serias dudas de que sea conveniente abrir en este momento, en nuestro país, un debate formal sobre la reforma electoral, a fin de conseguir una Cámara Baja más acorde con el pluralismo político existente en la sociedad. Son varias las razones en que me apoyo.

a) En primer lugar, no se dan las circunstancias de acuerdo inicial entre los partidos políticos para la reforma del sistema electoral con este concreto fin. Basta

con recordar que el Partido Popular ha manifestado su intención de impulsar una reforma en sentido opuesto, la prima de mayoría a la formación electoral más votada, tomando nota de las experiencias italiana y griega en este sentido; que el PSOE, sin manifestar expresamente su oposición a una reforma de este tipo (proporcionalista), realmente no la apoya y vemos difícil que lo haga, dados los beneficios que obtiene con la situación actual, por lo que siempre buscará una excusa circunstancial aceptable para no sumarse; y casi lo mismo cabría decir de los partidos nacionalistas, que, sin ser beneficiados en general por el sistema actual (salvo el PNV), tampoco les perjudica de manera relevante, y, sin embargo, la reforma podría ir acompañada de algún cambio que les perjudicara, de tal modo que lo más prudente que pueden hacer es quedarse quietos.

b) Segundo. La apertura de un proceso de reforma electoral con el fin señalado podría desencadenar peligrosos e indeseables enfrentamientos políticos y territoriales en España. Si en cualquier momento son complicados de gestionar, en las circunstancias actuales parecen especialmente inoportunos.

Me refiero a las dos propuestas de reforma siguientes que hay en la esfera pública y que, sin duda, se pondrían sobre la mesa de partidos:

1. La propuesta sempiterna, de partidos nacionales minoritarios, numerosos grupos y foros de opinión política y la mayoría de los académicos, de corregir el prorrateo desviado de escaños y la consiguiente sobrerrepresentación de unos territorios e infrarrepresentación de otros. Es justa y bien intencionada, pero aumentaría, no cabe duda, el sentimiento de frustración y abandono de los territorios más despoblados del país, los que integran lo que se ha denominado como la «España vaciada»; ahondaría, pues, en una herida que sangra en este momento, y que ha estallado recientemente tras años de olvido y falta de apoyo.

2. Las propuestas de reforma de varios partidos de nuevo cuño (Vox, Ciudadanos), aunque con relevantes antecedentes políticos y doctrinales, encaminadas a favorecer la representación de los partidos con implantación nacional y hacer girar la gobernabilidad en torno a ellos (mayores y menores): barrera electoral a nivel nacional, circunscripción única combinada con otras, etc. Tales propuestas cuentan con argumentos sólidos, pero si se imponen, limitarían notablemente las posibilidades de representación de las fuerzas nacionalistas, con relevantes consecuencias sobre el pluralismo político territorial y la consiguiente integración comunitaria. Es, sin duda, una línea roja, para los nacionalistas, con incalculables efectos de todo tipo.

c) No comparto, finalmente, la idea de que la composición del Congreso de los Diputados no refleje la «pluralidad real» de la sociedad. Téngase en cuenta que, en la presente legislatura, la XIV, hay nada menos que diecinueve partidos representados en el Congreso y distribuidos en diez grupos parlamentarios, con una rica actividad legislativa y con una relevante participación en el control del Gobierno e incluso en su formación.

¿Podría mejorarse la composición del Congreso con este fin? Sin duda, y, además mucho, pero el margen de mejora no debe llevar a olvidar el aporte del

sistema vigente en este punto, como acabamos de señalar, ni tampoco a perder la visión de que el sistema electoral es un delicado conjunto de piezas interconectadas y que la regulación actual ha logrado, en una visión de conjunto, un difícil equilibrio entre representación y gobernabilidad, que hay que tener muy presente.

Una vez dicho lo anterior, ¿cuál podría ser entonces el momento oportuno para reformar el sistema electoral con este fin pluralista? Lo diré con claridad: el momento ideal, a mi juicio, sería el de una reforma constitucional más amplia de la Constitución, tema con el que el sistema electoral, además, está estrechamente relacionado desde un punto material, y no solo formal, dada su relevancia.

Y lo pienso así por varias razones: una, porque hacerlo de esta forma proporciona una visión de conjunto del sistema electoral, sin ataduras iniciales a esquemas institucionales previos (investidura, moción de censura, etc.), lo que permite un nuevo y adecuado equilibrio entre los diversos fines del sistema electoral; dos, porque abordando de manera conjunta las reformas institucionales que necesita nuestro país se quita algo de dramatismo y visión cortoplacista, de rentabilidad partidista, a la reforma de una pieza individual tan importante como es la del sistema electoral; y tres, porque operando de esta manera se facilita el acuerdo ante la inevitable búsqueda del consenso sobre el conjunto de la Constitución.

No obstante, no cabe descartar la concurrencia de circunstancias que hagan conveniente adelantar la reforma del sistema electoral, aunque no en un sentido necesariamente más pluralista. Serían supuestos del todo extraordinarios y no previstos en el inicio del ciclo constitucional, como: una crisis persistente de gobernabilidad, como consecuencia de actitudes de bloqueo en la investidura, en la acción del gobierno o en el funcionamiento de la Cámara; un agravamiento de la ya negativa visión ciudadana sobre la dinámica de actuación de gobiernos minoritarios con apoyos determinantes de partidos nacionalistas; o, como apuntan, J. R. Montero y P. Riera, la posibilidad de que se produzcan resultados electorales no monótonos o paradójicos que hagan percibir el sistema electoral como manifiestamente injusto, como, por ejemplo, que el primer partido en número de votos no lo sea en escaños («Informe sobre la reforma del sistema electoral», en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*).

Finalmente, si se toca el sistema electoral para conseguir mayor proporcionalidad y, en definitiva, pluralismo político, hay que actuar en todo momento con tiento político, prudencia intelectual y sabiduría práctica. Hay que tener mucho cuidado en determinar qué piezas se tocan, previendo qué efectos se podrían desencadenar sobre otros fines relevantes del sistema electoral, como la formación del gobierno, la estabilidad política, la fortaleza del sistema de partidos, la participación igual de los ciudadanos en las elecciones o la integración en el sistema de minorías políticas, así como de los ciudadanos de todos los territorios.

Se trataría de lograr un nuevo equilibrio entre las ricas y valiosas funciones del sistema electoral, con mejora en el pluralismo, si es esto lo que se busca, pero sin merma o deterioro significativo de las demás. Y veremos que no es nada fácil

hallar equilibrios justos y útiles al tiempo, ni superar fácilmente el resultado final de lo que ya hay. En este terreno, cualquier mínimo cambio puede desencadenar consecuencias de gran calado, a veces difíciles de calibrar.

La cuestión clave de la reforma está quizás en el tipo de circunscripción, es decir, la selección de la unidad territorial que sirve de marco para el desarrollo de las elecciones: presentación de candidaturas, votación y traducción de votos en escaños. Esta es siempre la cuestión inicial y más básica y relevante a decidir en la configuración de un sistema, y en España aún más, dada la extensión territorial que tiene, la riqueza humana y cultural que presenta y la diversidad política existente en las distintas zonas.

La Constitución, haciendo suya la decisión de la Ley de Reforma Política, optó por la provincia como circunscripción electoral. Esta decisión no es arbitraria y no carece de argumentos razonables a su favor (tradición, arraigo entre la población, objetividad), pero la provincia presenta unas características propias y esenciales que, en combinación con otros elementos del sistema, la hacen disfuncional. Esas características son su alto número (50, además de las circunscripciones de Ceuta y Melilla) y la enorme diversidad de población que ofrecen (desde los 89612 habitantes de Soria, 133.071 de Teruel y 154.084 de Segovia, a los 6.685.471 de Madrid, 5.607.829 de Barcelona y 2.552.487 de Valencia, pasando por los valores medios de Córdoba con 807.563, Granada con 921.511, o Pontevedra con 941.797).

La combinación de estas características con otros elementos del sistema previstos en la Constitución (Congreso de tamaño reducido y existencia de un mínimo provincial de inicio, además de la exigencia de seguir el sistema de representación proporcional en las circunscripciones) hace inviable la proporcionalidad del sistema y, en consecuencia, la fiel representación de «la pluralidad real de nuestra sociedad». Ello se debe, por un lado, al prorrateo desviado de escaños entre las circunscripciones, no proporcional a la población, con la infrarrepresentación acusada de varias circunscripciones (las más pobladas) y la paralela sobrerepresentación pronunciada de otras (las menos pobladas); y, por otro lado, a la existencia de numerosas circunscripciones pequeñas (de menos de seis escaños) en las que la proporcionalidad no puede funcionar bien e, incluso, en las más pequeñas no funciona en absoluto (siendo el sistema más bien de tipo mayoritario), y, en todo caso, produce una alta tasa de desperdicio de votos o de votos inútiles, sin posibilidad de representación.

Y todo ello sin contar con los problemas que esta realidad plantea en términos de (des)igualdad de valor del voto (peso y eficacia), en función de la circunscripción en que se reside; de (des)incentivo a la participación en los procesos electorales, por las nulas posibilidades de representación de las minorías en las circunscripciones pequeñas e incluso medianas; y de (des)igualdad de las candidaturas, por la conexión con la falta de proporcionalidad producida.

Si quisiéramos mantener la provincia como circunscripción en una hipotética reforma y conseguir, al tiempo, mayor proporcionalidad tanto en las

circunscripciones como de forma general habría que modificar necesariamente el número de escaños del Congreso de los Diputados, para aumentarlo considerablemente, y reajustar también otros elementos como la fórmula electoral e incluso elevar el mínimo provincial, algo que veo poco viable. Otra opción, con sacrificio de la proporcionalidad en la provincia, sería aumentar ligeramente el número de escaños y distribuir los restos a nivel nacional, pero las consecuencias que ello puede tener sobre la estrategia de voto del elector debe llamar a la cautela y a un examen en profundidad de los posibles efectos.

En cuanto a la determinación de una nueva circunscripción, para utilizar en sustitución de la provincia, es un tema que por sí solo merece un tratamiento amplio e independiente y en el que, por tanto, no podemos entrar ahora. Tan solo cabe mencionar que la mayoría de las propuestas realizadas en los últimos años apuntan a la comunidad autónoma como circunscripción, bien sola, bien en compañía de otras, como la circunscripción nacional o distritos uninominales (modelo alemán).

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Me parece necesario recalcar que en los Estados democráticos los sistemas electorales en sí mismos no dotan de mayor o menor calidad a la democracia. Al menos, en los Estados desarrollados. La mejora de la calidad democrática, incluso cuando nos referimos al órgano democrático por excelencia, el Parlamento, se relaciona inexorablemente con diversos aspectos del funcionamiento del sistema político, del sistema de partido, de los mecanismos de rendición de cuentas y del cumplimiento exquisito de las funciones que el Parlamento constitucional y legalmente debe desempeñar. Garantizar el pluralismo político como valor superior del ordenamiento y como derecho efectivo constituye, entre otros, la esencia básica sobre la que debe pivotar esa mejora de la calidad de nuestra democracia cuando al Congreso de los Diputados nos referimos.

Cuestión diferente es el rendimiento que el sistema electoral arroje y que a través del estudio de sus diversas variables permita constatar que ese sistema electoral no cumple con las funciones que todo sistema electoral debe desempeñar en el sistema político. A la postre, y si ello no se corrige, puede conducir al debilitamiento de la legitimidad democrática sobre la que descansa el órgano de representación por excelencia.

Desde esta perspectiva, y como ya he señalado con anterioridad, el sistema electoral en el caso del Congreso de los Diputados ha funcionado adecuadamente y ha cumplido con las funciones que debe desempeñar en nuestro sistema político. Sin embargo, a mi juicio, la sociedad avanza y tras más de cuatro décadas observamos aspectos susceptibles de mejora, y no precisamente desde la estricta ingeniería electoral. No debe despreciarse el hecho de que un sistema electoral desarrolla efectos psicológicos en el elector, y si cambias las reglas del juego eso

no garantiza a los partidos que el elector vaya a votar lo mismo. Ahora bien, hay numerosos aspectos susceptibles de mejora y que necesariamente deben ser objeto no solo de reflexión sino de debate y actuación. Otros países lo han hecho sin complejos. De botón de muestra en esta reflexión sirva la propia evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán en cuanto a la proporcionalidad del sistema electoral; por no hablar del intenso activismo judicial de la Corte Constitucional italiana expresado, básicamente, en sus sentencias 1/2014 y 35/2017.

Dicho lo anterior, y contestando a la primera cuestión, la respuesta es rotundamente afirmativa. A mi juicio, aumentar el tamaño de la Cámara en su horquilla máxima debería ser una cuestión a estas alturas poco discutible. Por una razón nada desdeñable, y es que un aumento de la composición de la Cámara repercutirá en una mayor proporcionalidad. Coadyuvaría, con otras medidas, a corregir esa desigualdad en el poder del voto al mitigar, siquiera mínimamente, la desigualdad en la atribución de escaños entre las provincias grandes, infrarrepresentadas, y las pequeñas, sobrerrepresentadas.

Sin duda, deben ser objeto del debate —y siempre en conexión con el tamaño de la Cámara— aquellos aspectos que efectivamente mejorarían la igualdad en la representación tanto desde la perspectiva del derecho de sufragio activo como pasivo. En esta línea — y siempre dentro del margen constitucional— aumentar el tamaño del Parlamento, atribuir un diputado por provincia, hacer de la barrera electoral un criterio de estricta funcionalidad técnica en todas y cada una de las circunscripciones deberían constituir, sin duda alguna, aspectos claves del debate y sobre el que profundizaremos al contestar la pregunta siguiente.

A mi juicio, el legislador no puede obviar que el sistema de representación proporcional, como ha reiterado en diversas ocasiones el TC, se cifra ante todo en mandatos de alcance negativo y que fuera de límites exorbitantes que desfiguren la <<esencia>> de la proporcionalidad mediante límites que de *iure* impidan toda posible proporcionalidad resultando por su entidad desmedidas para la igualdad de oportunidades entre las candidaturas; el legislador orgánico no puede desoír el aviso alto y claro del TC de que, <<fuera de límites exorbitantes>> «no podría ya este Tribunal erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador» (STC 197/2015, FJ 7). Dado que, ciertamente, el TC no puede erigirse en legislador, cabe apelar a quien efectivamente tiene la responsabilidad en esta materia, al legislador orgánico. El TC, en parecida línea a sus homólogos y salvo excepciones más recientes de auténtico activismo judicial, no es quien debería marcar esos límites, aunque en alguna ocasión haya resultado más que pertinente.

A estas alturas de los tiempos, deberían constituir también objeto clave del debate otros aspectos susceptibles de reforma que, a mi juicio, redundarían en

una mayor igualdad y en una mejora de la calidad y de la madurez democrática. Entre ellas destacaría la obligatoriedad de introducir las listas cremalleras o garantizar el derecho del elector a mostrar sus preferencias entre los candidatos presentados por los partidos a las elecciones, hoy en listas cerradas y bloqueadas. Un aspecto de la agenda de la reforma debería ser la garantía efectiva del voto preferencial por parte de los electores. Las listas pueden ser cerradas, pero no bloqueadas. Son numerosos los argumentos que, a mi juicio, avalan sin matices esta apuesta. Dada la limitación de estas páginas permítanme recordar, por un lado, la existencia de iniciativas legislativas autonómicas en esta materia que deberían ser tenidas en cuenta en el ámbito nacional. Quisiera traer a colación la argumentación esgrimida por la Corte Constitucional italiana en su sentencia 1/2014, que declara inconstitucional la imposición de listas cerradas y bloqueadas por impedir que el elector ejerciera su derecho a elegir de forma libre a sus representantes. Ello, recordemos, condicionó que la ley electoral italiana de 2015 restableciera, entre otros aspectos, el voto preferencial. No resulta baladí que seamos uno de los pocos países europeos que mantengamos un sistema de listas cerradas y bloqueadas en las elecciones al Congreso de los Diputados. Esto podía justificarse al inicio de la andadura democrática, hoy ese cercenamiento de la libertad de los electores a mostrar sus preferencias en la elección de sus representantes obligándoles a votar en bloque carece de justificación razonable y proporcionada.

Son numerosos los aspectos que deberían ser objeto de reflexión, debate y reforma. Por solo seguir refiriéndonos a alguno de ellos, el denominado principio de igualdad de armas en las campañas electorales debe ser efectivamente garantizado a través de un correlato de medidas que garanticen la formación de la voluntad ciudadana en un mundo absolutamente digitalizado, lo que exige mecanismos incisivos que nos defiendan de las noticias falsas y de su correlativa desinformación. Los debates electorales no solo deberían ser obligatorios en formatos más ágiles y abiertos, sino que se deberían pergeñar e imponer mecanismos legales que permitan luchar de forma inmediata y efectiva contra la desinformación electoral e inexorablemente deberían estar en el centro del debate.

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

Las decisiones constitucionales que articulan el sistema electoral del Congreso de los Diputados han permitido caracterizar este sistema electoral como proporcional que produce unos efectos mayoritarios lo que ha condicionado nuestro sistema de partidos en torno a dos grandes opciones a nivel estatal, permitiendo además que se articulen como opciones mayoritarias en algunas Comunidades Autónomas a los partidos nacionalistas. A pesar de que en los últimos procesos electorales ha habido cambios que se deben valorar en un futuro en caso de consolidación, ya que la sucesión de un modo más o menos continuo no permite racionalizar ningún cambio ni posibilitar una modificación de la LOREG.

Como se podrá concluir con facilidad la configuración legal del sistema electoral del Congreso de los Diputados favorece a los grupos mayoritarios (PSOE y PP) por lo que la normativa electoral y los elementos básicos del sistema difícilmente serán modificados para favorecer a otras opciones más minoritarias, salvo reforma constitucional o declaración de inconstitucionalidad de preceptos de la LOREG. La reforma constitucional, siendo más necesaria en relación con el sistema electoral del Senado, será difícil que se plantee, salvo existencia de un consenso entre los grupos mayoritarios, aunque siempre será mucho más fácil que se plantee en legislaturas con resultados que den lugar a gobiernos minoritarios o mayoritarios que sean fruto de coaliciones o pactos de gobierno, pero a la luz de la experiencia política de estos 40 años tan solo se ha producido el hecho con claridad en tres legislaturas, con la peculiaridad de que se ha tenido una tendencia a plantear los pactos con partidos nacionalistas que también se han visto beneficiados por el sistema electoral.

Ahora bien, en los últimos años y décadas ha habido un cambio de orientación que se debe valorar para determinar si se produce una permanencia real, aunque las distintas fluctuaciones de los últimos procesos electorales nos permiten deducir que los partidos mayoritarios tendrán una tendencia a recuperar su presencia tradicional y perjudicar a las opciones que han ido creciendo recientemente. Las distintas nuevas opciones políticas han crecido debido a que los mecanismos de comunicación política se han modificado profundamente en los últimos años, ya que, por una parte, los planteamientos tradicionales de campaña electoral han cambiado porque prácticamente son permanentes y sus costes han disminuido considerablemente y, por otra, se han centrado fundamentalmente en una política comunicativa mediática y no en el procedimiento deliberativo en la toma de decisiones políticas, es decir, en la imagen pública, el mensaje sencillo y la propuesta simple, dejando al margen el contenido y la complejidad de la decisión. En la medida en que se puede racionalizar el proceso comunicativo y convertirnos en una mejor democracia deliberativa se reducirán las opciones y se mejorará la calidad democrática. Evidentemente las problemáticas y cuestiones de este estilo conectadas a la cultura política y su mejora escapan del sistema electoral, pero lo que se debería potenciar es un electorado lo más racional posible en sus decisiones sobre opciones políticas y que dependerá de un sistema educativo y cultural mejor, pero ese es otro debate.

El Tribunal Constitucional con declaraciones de inconstitucionalidad y decisiones ha provocado algún cambio de la normativa y de las reformas de la LOREG, aunque exclusivamente han afectado a temas de procedimiento electoral y no han tenido trascendencia en los elementos significativos del sistema electoral de las Cortes Generales, que en sus líneas generales aparece en gran medida constitucionalizado. Por otra parte, las reformas que se han realizado en la LOREG sobre la base de criterios políticos, aunque numerosas e importantes como las que afectan a las elecciones al Parlamento Europeo, nunca han tenido una trascendencia significativa en el tema que analizamos, es decir, el sistema electoral de las Cortes

Generales y, en concreto, del Congreso de los Diputados. Evidentemente, tal como se ha comentado con anterioridad, la barrera mínima entre el 2% y el 5% antes de las elecciones europeas del 2024 supondrá una nueva discusión pública que puede suponer cambios a nivel general y propiciar contrastes generales de opiniones sobre el sistema electoral y que seguramente será el mayor cambio que se producirá por imposición europea.

En cualquier caso, nuestro sistema electoral se caracteriza por la continuidad de sus principales elementos y una prueba de ello fue que la LOREG no supuso ningún cambio significativo salvo en aspectos procedimentales y técnicos en relación con el régimen previsto en el Real Decreto-ley 20/1977. Durante la tramitación parlamentaria de la LOREG apenas se presentaron enmiendas significativas (salvo las articuladas por el PCE, principal interesado en modificar un sistema electoral con distorsiones a la proporcionalidad como consecuencia del diseño de la Constitución que no le beneficiaba en ningún aspecto), hasta tal punto que en relación con el proyecto de ley gubernamental los preceptos relativos al sistema electoral del Congreso y del Senado (art. 161-166 LOREG) no sufrieron ningún tipo de modificación en toda su tramitación parlamentaria.

Si un sistema electoral tiene en cuenta la población de cada circunscripción como criterio de proporcionalidad, el número de escaños debe variar proporcionalmente, pero en las distintas circunscripciones con frecuencia esta proporcionalidad no es exacta a causa precisamente del número de escaños, que aparece limitado y preestablecido en la Constitución, del órgano cuya composición se decide en las elecciones, así como de las acusadas desigualdades y disparidades demográficas de población entre las distintas circunscripciones. En general, tal como hemos señalado en nuestro sistema la estabilidad inicial que podía haber proporcionado el establecimiento de la provincia como circunscripción se ha visto distorsionado por la distribución de un escaso número de escaños y por el alto número de circunscripciones. De este modo, no es extraño que se haya planteado no sin razón que una posible solución a los problemas de constitucionalizar como circunscripción electoral a la provincia podía haber sido la utilización de las Comunidades Autónomas como marco territorial constitucional, pero presentaba el grave inconveniente de que aún no estaba configurado el mapa autonómico. La lógica de las Comunidades Autónomas como circunscripción no formaba parte de la conciencia política cuando se aprueba la Constitución, ya que aún no se había adoptado la decisión de generalizar el proceso autonómico a todo el territorio estatal, ni por supuesto era clara, ni pacífica la delimitación territorial de algunas de las posteriormente formadas Comunidades Autónomas. En cualquier caso, en la actualidad estos problemas se han superado, mientras que la provincia ha perdido protagonismo en la vida política, los límites geográficos y el protagonismo político ha recaído progresivamente en las Comunidades Autónomas, que podría actuar como circunscripción dentro de un proceso de actualización de las instituciones, pero la sustitución de la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción en el sistema electoral del Congreso de los Diputados tiene el

inconveniente de que requiere una reforma constitucional. Sin embargo, la adopción de fórmulas mixtas, que combine la circunscripción provincial con otros tipos de circunscripciones, desde un punto de vista territorial, ya sean menores (de alcance comarcal) o mayores (de ámbito autonómico o estatal), no requiere en la práctica de reforma constitucional para su adopción, siempre que se mantenga la circunscripción provincial como la principal. Por lo que podría plantearse una posible reforma que si fuera constitucional podría suponer incluso la utilización de la Comunidad Autónoma como nueva circunscripción, o bien sin reforma constitucional utilizar los 50 diputados adicionales que se permiten constitucionalmente para distribuirlos proporcionalmente entre Comunidades Autónomas ya sea por provincias o en una circunscripción única, lo que podría producir unos resultados similares a los europeos en dicha hipotética circunscripción de 50 diputados elegidos a nivel estatal.

6. *¿Piensa que, sin necesidad de reformar el artículo 68 CE mediante una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General tendría sentido, en búsqueda de una mayor proporcionalidad, elevar la composición del Congreso de 350 a 400 Diputados y/o reducir el mínimo inicial de diputados por provincia de 2 a 1, mediante la mera reforma del art. 162. 1 y 2 de la LOREG?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

El cuestionario al que me someto presenta como panacea la proporcionalidad, y sugiere, de nuevo, profundizar en la búsqueda de una proporcionalidad mayor y para ello suscita algunos de los mecanismos que la acentuarían: incrementar el número de diputados hasta el tope o maximum constitucional y reducir el mínimo de diputados a elegir en cada provincia a uno. No sugiere, en cambio, la sustitución del método d' Hondt por otros potenciadores de la proporcionalidad, como al Sainte-Laguë, tal y como se propuso en alguna iniciativa parlamentaria (sobre las reformas habidas en la LOREG y sobre las proposiciones de ley de modificación de la misma que se han presentado desde 1985 puede verse mi artículo «La LOREG y sus reformas», que se contiene en el volumen cuarto del libro dirigido por Benigno Pendás con el título de *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*).

Respondo, en primer término, a las concretas propuestas: a) Aumentar a 400 el número de diputados sin duda acrecentaría la proporcionalidad en cuanto con los 50 que se sumarían a los actuales, se permitiría una mayor representación parlamentaria no tanto de los grandes partidos como, sobre todo, de los más perjudicados en el reparto provincial, los que hace tiempo denominamos «los terceros partidos» y que ahora serían «los cuartos o quintos partido». Es un hecho indubitado que la medida no beneficiaría significativamente a los dos partidos

mayoritarios como a los siguientes, con lo que se produciría una mayor justicia electoral aún más rectamente alcanzada si fuera en circunscripción nacional la asignación de los 50 escaños a través de los restos que fuera inútiles en las diferentes provincias. Habría, así, incluso más partidos representados en el Parlamento.

En mi opinión, y ante el escaso crédito —que por supuesto resulta injustificado al menos en lo que de generalización comporta de la clase política—, el incremento del número de diputados no es, precisamente, una medida fácilmente comprensible e interiorizable por la mayoría de los ciudadanos. No conozco ningún Estado de nuestro entorno en que se haya propugnado el incremento de los parlamentarios sino reducción (por ejemplo, en Italia), lo que hizo también el Parlamento Europeo tras las sucesivas ampliaciones de la Unión fruto de las que se llegaba a una cifra de diputados a todas luces obesa.

b) Reducir a uno el mínimo provincial de diputados, con lo que primaría la población sobre el territorio. La propuesta es correcta y asumible sin dificultades en cuando es un elemento de racionalidad jurídico-política para que, en términos electorales, pesen las personas y no los territorios. Las provincias perjudicadas, pues no se suscita la modificación de la circunscripción, serían indudablemente las menos pobladas a las que corresponde un menor número de diputados, es decir aquellas que eligen 2 (solo Soria), 3 (Segovia, Ávila, Palencia, Zamora, Huesca, Teruel, Guadalajara o Cuenca) o 4 (La Rioja, Cáceres, Salamanca, Albacete, Lleida, León, Burgos, Álava o Lugo u Orense).

En términos generales, concluiríamos que se reducirá el peso político de «la España interior por ser la que más población ha perdido en beneficio del centro del país y del eje mediterráneo-atlántico».

En alguna de las provincias «perdedoras» se pasaría a elegir un solo diputado con lo que el sistema electoral mayoritario aplicado a Ceuta y Melilla se extendería. Otras pasarían a tener dos diputados, haciendo imposible la proporcionalidad en las mismas, aunque es cierto que el índice de proporcionalidad general aumentaría, ciertamente a costa de algunas que hemos llamado «perdedoras».

Soy bastante escéptico sobre una hipotética reforma electoral, si bien descarto la premisa de que la misma solo pueda estar orientada a la búsqueda de una mayor proporcionalidad. La justicia electoral no puede hacer olvidar la eficacia electoral, la gobernabilidad o, en otros términos, la capacidad de las elecciones para permitir la formación de gobiernos estables. Ciertamente, como ya expuse en una respuesta anterior, el sistema de partidos no depende exclusivamente del sistema electoral. No podemos buscar en el sistema electoral las claves únicas para explicar el sistema de partidos, pero sí algunas de las contraseñas.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Y sustituir el sistema D'Hont por la fórmula Sainte-Laguë, y distribuir los restos no imputados a un escaño en una suerte de circunscripción nacional... no

hay solución que no haya sido ya explorada desde un punto de vista teórico y todas ellas conducen a reducir en un grado modesto la desviación de la proporcionalidad en favor de los terceros partidos y en detrimento de PSOE y PP<sup>9</sup>. Con todo, existe asimismo consenso en que el gran escollo en la búsqueda de la proporcionalidad es el escaso número de circunscripciones de más de diez escaños, en las que las distintas fórmulas proporcionales operan con toda su fuerza. Por tanto, cualquier modificación que quiera potenciar en serio la proporcionalidad tendrá que ir encaminada a una reforma constitucional.

En este punto cambia el horizonte de las preguntas. La primera indaga sobre el fondo del asunto: ¿es el momento oportuno para introducir reformas que eliminan ese premio a la mayoría que supone la desviación de la proporcionalidad? Como ya he señalado en el punto anterior, las circunstancias políticas actuales invitan a una revisión de la premisa que hacen de ese elemento uno de los mayores problemas de nuestro sistema electoral. La segunda cuestión desemboca en un tema clásico de nuestra teoría constitucional: ¿se dan las condiciones para una reforma constitucional de calado que incluya los mimbres del derecho electoral? Cuando reflexionamos sobre la necesidad de una reforma constitucional tenemos siempre que pensar en sus fines, que han de ser esencialmente dos, fortalecer la acción del Estado, hacerla más eficaz, y ampliar la base social de la Constitución. Es obvio que el reto constitucional, al menos para la próxima década, es reintegrar en torno a la Constitución a esa gran parte de la población catalana que la rechaza abiertamente. No parece que sea posible lograr este objetivo sin una reforma constitucional. La cuestión es si la reforma será de mínimos, solo para el tema catalán, o será de máximos, diluyéndolo en todo un conjunto de reformas, entre las que podrían introducirse elementos electorales. Ahora bien, a nadie se le escapa que la reforma de la estructura electoral afecta a la esencia del sistema. El velo de la ignorancia empujará seguramente a mantener lo existente; el antecedente del 78 explica muy bien que la inercia de conservar la cuota de poder pesa más que la búsqueda de soluciones distintas. Cabría incluso sostener la hipótesis de que la reforma electoral, núcleo duro de las decisiones constitucionales, solo sería viable ante la implosión del régimen constitucional y la generación de un nuevo momento constituyente con actores distintos a los actuales.

En cualquier caso, la reforma del Congreso no podrá comprenderse sin una reforma en paralelo del Senado. Solo si este se convierte en verdadera Cámara de representación territorial, o si la Constitución reconoce sistemas de negociación multilateral y bilateral, podrá siquiera abordarse la reforma de un sistema que con la provincia como circunscripción garantiza a los nacionalistas un peso en el Congreso equivalente de facto a la bilateralidad.

9 Una extensa panoplia de posibilidades las encontramos en GUILLÉN LÓPEZ, Enrique: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 2011, pp. 195-245. *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral* <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> (visitado en diciembre 2019).

## FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Como acabo de decir, sin tocar la provincia como circunscripción lo que comportaría reformar la Constitución, podrían introducirse cambios en la Ley electoral que aliviasen la falta de una mayor proporcionalidad. Se podría elevar de 350 a 400 el número de diputados, aunque políticamente esto no estaría bien visto por la ciudadanía. Se podría asignar de manera fija sólo una fracción de escaño por circunscripción, que se completaría con la asignación complementaria por número de habitantes, de manera que podría haber circunscripciones con un solo escaño, como el caso actual de las ciudades de Ceuta y de Melilla. Se podría crear con el paso a 400 escaños una circunscripción virtual de 50 diputados, a la que concurrirían sólo los partidos políticos de ámbito estatal y con unas cantidades de votos formadas por la suma de restos no utilizados en la obtención de escaños en las circunscripciones provinciales. Se aplicaría a esas sumas la fórmula D'Hondt y los escaños así obtenidos por las formaciones políticas se asignarían a los candidatos de las provincias en las que tales formaciones tuviesen los restos mayores de votos no empleados anteriormente en la asignación provincial de escaños.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

Esta solución parece, al menos a corto plazo, la más sencilla. Aunque quizá no fuera del todo satisfactoria ni popular, permitiría superar algunos defectos de nuestro sistema electoral, como son la desigualdad en el valor del voto y, como consecuencia de la baja magnitud de las circunscripciones, el castigo que reciben fuerzas políticas no mayoritarias con fuerte implantación nacional. Sería también la más pragmática, porque la reforma de la Constitución, al menos en materia electoral, me parece cada vez más lejana. Llevamos décadas dando vueltas a esta modificación, pero las circunstancias que la harían posible, lejos de mejorar, parecen haber empeorado últimamente. Los discursos de los partidos políticos están cada vez más radicalizados, lo que ha creado un enfrentamiento entre «derechas» e «izquierdas» que no me parece que responda al sentir de los ciudadanos pero que, en cualquier caso, hace casi imposible llegar a los consensos necesarios para reformar la norma fundamental.

Ahora bien, la solución que formula la pregunta no deja de tener sus inconvenientes. En primer lugar, habría que calcular si esa reforma sería suficiente para cumplir los requisitos destinados a salvaguardar la igualdad e impuestos por los estándares internacionales a los que antes he hecho referencia o si, aun con ella, seguiríamos desviándonos de los niveles permitidos de desigualdad. En segundo lugar, dicha reforma dejaría con una representación muy baja a algunas de nuestras provincias. Si mis cálculos no están equivocados, la mayor parte de las que componen Castilla y León y otras, como Teruel, se quedarían con un solo

representante. No conviene olvidar que uno de los defectos de nuestro país está en la desigual distribución de la población que quizá obedezca a causas sociales y económicas, pero que es también consecuencia de determinadas políticas en materia de sanidad, educación, transportes, nuevas tecnologías, etc. Estas han conducido, y siguen conduciendo, a la concentración de la población en grandes localidades y al abandono de las zonas rurales. Una reforma electoral como la planteada crearía un grave malestar en esos territorios, lo que no dejaría de producir efectos en los resultados electorales y en la estructura de partidos, como demuestra el reciente éxito de «Teruel existe».

Por último, no conviene olvidar que la modificación de la LOREG, aunque menos exigente que la constitucional, tampoco resulta sencilla. Las reformas electorales deben aprobarse con un elevado consenso y esta condición resulta más difícil todavía cuando se trata de negociar sobre las reglas que, de manera directa o indirecta, influyen sobre el reparto de poder. Ninguna alteración electoral es neutral, sino que las normas que benefician a unos seguramente perjudican a otros. Como ejemplo de esta complejidad, basta con recordar la suerte que corrió la Subcomisión para la reforma electoral que se creó durante la XII Legislatura. Aunque su cometido parecía bastante urgente y puntual, como era la reforma del voto CERA, no llegó a acuerdos sobre el asunto.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

Creo que esta pregunta queda ya contestada con lo que apunto en relación con la anterior aunque me parece oportuno añadir algo más, que no sería sino el colofón de lo manifestado previamente: el problema al que a mi juicio se enfrenta hoy nuestro sistema político no tiene que ver con la búsqueda de una mayor proporcionalidad del sistema electoral sino, más bien, con la búsqueda de instrumentos que permitan corregirla para evitar que, tras el cambio de nuestro sistema de partidos producido a partir de 2014, la ingobernabilidad se cronifique. O, lo que a mi juicio sería igualmente preocupante, que se asiente un sistema en el que sólo sería posible gobernar con el apoyo de un cartel de partidos locales y/o separatistas que aspiran a participar en la mayoría parlamentario gubernamental no con la preocupación y el objetivo de defender, lógicamente desde su propia perspectiva política, los intereses generales, sino con otras dos muy diferentes, por no decir abiertamente opuestos: bien, con la finalidad de defender exclusivamente intereses locales (¡que pueden llegar a ser incluso los de una sola provincia!) o con la de promover, desde las instituciones del Estado, la ruptura de la unidad del propio Estado. A mi juicio, que creo comparten millones de españoles, el hecho de que los partidos nacionales se prestaran a ese juego supondría por su parte una irresponsabilidad descomunal. Por ello creo que el debate que habría que abrir hoy en España no es el de cómo hacer el sistema electoral más proporcional (con la adopción de medidas como las que se proponen en la pregunta o de otras

diferentes, pero con idéntico objetivo) sino el de cómo corregir la proporcionalidad del actual sistema para lograr mejorar y fortalecer la gobernabilidad impidiendo que aquella quede en manos de partidos de naturaleza local o de ideario separatista. Soy plenamente consciente, claro, de que dada la actual composición del sistema de partidos, la reforma que propongo sólo podría abordarse con el apoyo del PSOE y el PP, lo que con toda seguridad se traduciría en una quiebra de la legitimidad del sistema político español que, en su actual situación de debilidad, sencillamente este no puede permitirse. La conclusión, por supuesto, no es demasiado edificante: previsiblemente las cosas seguirán como están, pues la única perspectiva confiable de mejora vendría de la mano de un cambio en las preferencias de los electores en la dirección de fortalecer la gobernabilidad, lo que nada indica que vaya a suceder, por lo menos a corto plazo.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

Como he señalado en mi respuesta a la pregunta anterior, no creo que resulte conveniente en estos momentos la reforma del sistema electoral en un sentido más pluralista y proporcional y que si se abordara tendría que hacerse con cuidado, contemplando de manera conjunta diversas piezas y finalidades, lo que habría que hacer preferentemente en el terreno constitucional y en un contexto de reforma más amplio. Ahora bien, si hubiera acuerdo entre las fuerzas políticas para caminar en esta dirección proporcionalista, creo que tendría sentido realizar una reforma de la LOREG sin necesidad de modificar el art. 68 de la Constitución.

La cuestión que hay que enfrentar a continuación, y que puede merecer opiniones muy diversas, es la determinar con qué instrumentos concretos hacer esta reforma, es decir, qué reformar exactamente. La pregunta del Director de la Revista selecciona inteligentemente tres opciones, a fin, seguramente, de centrar las posibles respuestas y ganar precisión: elevación del tamaño del Congreso de los Diputados, reducción del mínimo inicial de escaños por provincia y ambas determinaciones a la vez. Y en ellas me centraré, sin entrar en otras opciones posibles, como la base del reparto de escaños a utilizar (como el censo electoral en vez de la población de derecho), la fórmula de reparto de escaños entre las circunscripciones, la barrera electoral, la fórmula de reparto de escaños entre las candidaturas o, la más incisiva, el reparto a nivel nacional de escaños de nueva creación (hasta cincuenta) con los restos de las distintas circunscripciones.

Contestando de forma directa a la pregunta, sin circunloquios, de estas tres opciones me inclino por la primera, el aumento del número de escaños del Congreso a cuatrocientos, y ello tanto por razones de coherencia constitucional como de equilibrio de intereses. Me explico.

a) Es, de una parte, la opción que mejor se adecua al mandato constitucional de proporcionalidad, que, como es sabido, se predica respecto de la elección

en la circunscripción electoral (art. 68.3 CE) y no en relación al conjunto del sistema, esto es, en cuanto a los resultados obtenidos por cada fuerza política a nivel nacional. El aumento en solitario del número de diputados del Congreso de los Diputados incrementa necesariamente el número de escaños de las circunscripciones más grandes y pobladas, que ahora están subrepresentadas, lo que aumenta la proporcionalidad en ellas, dada la estrecha relación entre proporcionalidad y magnitud del distrito, y, por efecto reflejo, también a nivel general.

En cambio, la reducción del mínimo provincial inicial perjudicaría el desempeño de la proporcionalidad en las circunscripciones más pequeñas y con menos población (que ahora están suprarrepresentadas), aún más que en la actualidad, aunque, ciertamente, la aumentaría en las más grandes que se repartirían los cincuenta nuevos escaños del Congreso. En este supuesto se produciría, pues, al mismo tiempo, un efecto positivo y otro negativo para la proporcionalidad.

Y lo mismo cabría decir de la combinación del aumento de tamaño del Congreso de los Diputados y de la reducción del mínimo provincial, pues los cien nuevos escaños que se reúnen (los cincuenta que se crean y los cincuenta que se liberan) irían casi íntegramente a las circunscripciones ahora subrepresentadas, que aumentarían su proporcionalidad, pero a costa de la reducción de ésta en las menos pobladas, al perder el escaño por mínimo provincial y no ganar ninguno por población.

b) El aumento únicamente del número de escaños del Congreso es también, por otra parte, la opción que produce efectos colaterales o negativos de menor relevancia, pues solo encuentro, razonablemente, el del coste de imagen de aumento de la ya abultada nómina de políticos, crítica no desdeñable (aunque quizás sería mejor rebajar la cifra en otros ámbitos y no poner reparos a este pequeño aumento). Mientras tanto, la vía de la limitación del mínimo provincial produciría un aumento de la desigualdad de voto de los ciudadanos de las distintas circunscripciones en términos de «igual eficacia del voto» (como vimos en la respuesta a la pregunta 3); el aumento del voto estéril o desperdiciado, sin posibilidad de representación, en las circunscripciones afectadas; y, no menor, la creación de un sentimiento de maltrato y resquemor por parte de los ciudadanos de los territorios afectados («la España vacía» o «vacuada»).

El aumento del número de escaños de la Cámara no incrementa, por otra parte, apenas la igualdad del voto en términos de «igual peso del voto», esto es, de aproximación del coste en votos del escaño en las distintas circunscripciones, fin que sí se consigue, en cambio, con las otras dos opciones, en especial con la combinada, y que tiene un enorme valor. No obstante, no nos olvidemos que ahora estamos tratando de aumentar la proporcionalidad y en el entendido de que éste es el objetivo de la reforma. Y si este es, efectivamente, su fin, el aumento del tamaño del Congreso de los Diputados parece la mejor opción, sin perjudicar, al tiempo, el voto igual, incluso contribuye a su mejora, aunque de forma poco significativa.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

La Constitución es clara al respecto, la ley es la que debe fijar el número de diputados que integra el Congreso de los Diputados dentro de la horquilla constitucional que establece art. 68.1 CE, esto es, de entre un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados. Exactamente idéntica es la exigencia constitucional de que la ley orgánica sea la que fije un mínimo de asignación a cada circunscripción provincial; al igual que a Ceuta y a Melilla le corresponde respectivamente un diputado (art. 68.2 CE). Y será la ley la que distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población (art.68.2 CE). Exacto mandato constitucional es el que afecta a que la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional (art.68.3 CE).

Sin duda, una reforma dirigida a atribuir un mínimo de un 1 diputado por provincia a la vez que se aumentara de 350 a 400 el número de diputados redundaría en una mayor proporcionalidad del sistema, tal y como lo conocemos hoy. Esta es una opción que no acabaría con el funcionamiento real de un sistema electoral mayoritario en numerosas provincias; pero en su conjunto sí que permitiría atajar algunos de los desequilibrios que se producen como consecuencia de la distribución de escaños entre las provincias, lo que tiene efectos directos en el valor del voto de los electores de las circunscripciones con mayor número de habitantes en comparación con la del voto de los electores de las circunscripciones con menor número de habitantes. Sería un mecanismo corrector que claramente coadyuvaría a corregir esos desequilibrios en términos de representación parlamentaria donde en Madrid un escaño vale más de 137 mil votos y en Soria algo más de 38 mil votos.

Pero si hablamos de proporcionalidad en la representación parlamentaria no cabría aumentar la barrera electoral del 3% provincial que como es conocido solo actúa en aquellas circunscripciones con más de 24 escaños, esto es Madrid y Barcelona.

Dicho lo anterior, hay que inmediatamente advertir que en las circunscripciones pequeñas los efectos propios del sistema mayoritario se acentuarían, especialmente si tenemos en cuenta que la fórmula d'Hondt beneficia a los partidos más votados. Y cuando decimos partidos más votados no estamos diciendo partidos tradicionales del mapa político español en la versión anterior a la irrupción de nuevas fuerzas políticas que se consolidan, si bien con variaciones, tras las elecciones generales y autonómicas de 2015.

No podemos despreciar el dato empírico de que los efectos de un sistema electoral dependen en buena parte de la distribución del voto en cada una de las elecciones y, de hecho, el mismo sistema electoral puede generar efectos distintos según la elección y el concreto momento histórico (ciclo electoral). Solo basta contrastar el ciclo electoral de la década de los 90 con la que se inicia tras la gran recesión económica y la entrada de nuevas fuerzas políticas en el 2015, por no

mencionar la entrada y el aumento de fuerzas política, incluida la escisión de la extrema derecha (VOX) y su consolidación en las pasadas elecciones de noviembre de 2019.

No me extenderé más sobre las cuestiones planteadas por haberlas respondido en preguntas anteriores.

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

Si una reforma de nuestro sistema electoral debía ser trascendental debía contemplar los que se consideran elementos centrales del mismo, es decir, el sistema de asignación de escaños en las circunscripciones y la aplicación y determinación de la fórmula electoral, precisamente los elementos que habían generado una crítica más o menos generalizada entre la doctrina por distorsiones a la proporcionalidad del régimen y que habían propiciado unas expectativas sociales, académicas y políticas de que su incremento constituiría uno de los ejes de la reforma electoral.

En general, se puede afirmar que el sistema proporcional introducido por la Constitución en relación al Congreso de los Diputados aparece fuertemente corregido por elementos destinados a evitar un fraccionamiento de la cámara. No obstante, la ley electoral tiene un campo de actuación que podría intentar mitigar y corregir en gran medida la desproporcionalidad introducida por los elementos reguladores de la Constitución (por ejemplo, ampliando a 400 el número de diputados elegidos o fijando sólo en uno el número mínimo inicial de diputados correspondientes a cada circunscripción, lo que permitirá repartir combinando ambas posibilidades en proporción a la población hasta 348 diputados, en lugar de los 248 diputados que se reparte en la actualidad, cuestiones que se valorarán en la siguiente pregunta). No obstante, no se puede obviar que existe una tendencia generalizada al mantenimiento y a la resistencia al cambio del sistema electoral, en parte debido a que muchos elementos normativos forman parte formal y materialmente de la Constitución, y en parte por la vinculación entre ley electoral y mayoría parlamentaria y por los propios intereses de la clase política ajenos al cambio.

El Congreso de los Diputados está compuesto, según la Constitución entre un mínimo 300 y un máximo de 400 diputados, pero se fija de conformidad con la previsión constitucional del art. 68.2 CE por el art. 162.1 LOREG el número de miembros en 350 diputados, que eran los que se habían previsto en los procesos electorales anteriores a la elaboración de la LOREG. La delimitación del número de diputados no es por sí misma una cuestión conflictiva si se mantiene una relación directa entre representantes y representados, si se respeta la posibilidad de dar opción a los partidos y grupos pequeños o minoritarios a participar en las actividades de las cámaras legislativas y si se articula coherentemente la propia funcionalidad. En cualquier caso, dentro de nuestra doctrina ha habido

una cierta polémica sobre si se debe situar la democrática de un sistema electoral en la relación de escaños por habitante, es decir, si se mantiene en términos de equiparación el escaño con la representación del número de habitantes o si es admisible y en qué grado la existencia de diferencias en relación entre las distintas circunscripciones. Conviene recordar que la Constitución establece que cada provincia, sea cual fuere su población, cuente con «una representación mínima inicial» (art. 68.2 CE) que el art. 162.2 LOREG ha fijado en dos escaños. El sistema permite que, aunque la delimitación de las circunscripciones permanezca en vigor durante mucho tiempo, se pueda ir actualizando en una parte la desigualdad entre circunscripciones, ya que los flujos o movimientos de población tienen su reflejo en el número de diputados a elegir en cada convocatoria electoral. Este mecanismo de ajuste flexible no requiere una rectificación del mapa electoral para su aplicación, ya que se plantea por la LOREG como una operación mecánica lo que garantiza la independencia de su aplicación para que no responda a intereses partidistas.

Como se puede comprobar la relevancia del tamaño del Congreso de los Diputados es importante y hasta cierto punto una cuestión conflictiva por las circunstancias que rodean su delimitación, ya que, aunque el funcionamiento de la proporcionalidad puede aumentar con las condiciones planteadas, el interés por adoptar esta reforma por parte de los grandes partidos (incluidos los nacionalistas) puede ser dudoso, ya que se trata de una reforma que les perjudicaría en el resultado final. No obstante, el aumento a 400 diputados de conformidad con las actuales reglas en unión a la disminución de la representación mínima por provincia tampoco permite derivar excesivos cambios en los resultados finales, que no habrían variado en ninguna de las convocatorias electorales realizadas desde 1977 hasta la actualidad.

De todos modos tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la existencia del mínimo de representación por provincia en las condiciones actuales (dos por circunscripción) dificulta y cuestiona el funcionamiento proporcional pleno del sistema, aunque si se aplica el reparto actual de escaños de 350 escaños con un mínimo de 1 diputado, dejando al margen los casos de Ceuta y Melilla que cuentan con una previsión constitucional expresa, implicaría que cuatro circunscripciones (Teruel, Guadalajara, Segovia y Soria) tan solo permitirían elegir un diputado por provincia por lo que también sería cuestionable si en estos casos se aplican criterios de proporcionalidad debido a que en el fondo obliga a que se utilice el sistema mayoritario al elegir un único diputado (en el caso de que el reparto total de escaños fuera de 300 diputados con una representación mínima de un diputado, se convertirían en circunscripciones uninominales, además de las mencionadas, Zamora, Palencia, Ávila, Huesca y Cuenca, es decir, en total nueve distritos uninominales). Si se interpreta el concepto de proporcionalidad como condición de aplicación de un sistema electoral implica que se determine en cada circunscripción un número plural de miembros a elegir, de forma que el número mínimo de diputados a elegir debe ser de una cuantía que permita que todas las

circunscripciones elijan más de un miembro. No obstante, como previsión de solución de algunos problemas prácticos que pueda ocasionar la hipotética falta de proporcionalidad del sistema electoral, téngase en cuenta que si se reparten 400 escaños todas las circunscripciones son plurinominales con independencia de que se parta de un mínimo de uno o de dos diputados por provincia. Por otra parte, se debe tener en cuenta que es admisible la existencia de distritos unipersonales dentro de un sistema electoral proporcional, ya que el distrito no necesita ser el elemento determinante de los efectos y resultados de un sistema electoral, de forma que se puede evitar la consideración de desproporción si se valoran los efectos sobre el sistema electoral en su conjunto. En este caso, si se introduce la igualdad numérica de electores en los distritos individuales nos podemos encontrar con el problema de que haría falta un número muy elevado de distritos individuales en la provincia de Madrid, pero también que estos distritos podrían superar el marco territorial de la provincia en circunscripciones pequeñas como Soria o Teruel, que no encontraría un número de electores suficientes, introduciendo una nueva complejidad de difícil solución. Incluso sería posible plantear distintas alternativas para aproximarnos a un sistema electoral como el alemán con combinación de circunscripciones, pero adaptándolo y adecuándolo a la tradición de nuestro sistema electoral lo que podría implicar la utilización de la provincia en lugar del distrito uninominal (que como circunscripción no puede ser sustituida en su totalidad sin previa reforma constitucional para no infringir el art. 68.2 CE) y una circunscripción única de carácter estatal o circunscripciones por Comunidades Autónomas para la distribución de los escaños electorales restantes.

Las posibilidades de reforma de la LOREG para mejorar la proporcionalidad son amplias, pero al mismo tiempo es más discutible una posible combinación de las mismas con una suficiente garantía de la estabilidad gubernamental y sin excesiva fragmentación parlamentaria, es decir, sin dificultar la estabilidad de la legislatura tal como ha sido estructurado el funcionamiento real de nuestra forma de gobierno. El mejor margen posible para incrementar la proporcionalidad de conformidad con las reglas constitucionales actuales residiría en añadir los 50 diputados no utilizados según la norma constitucional (un máximo de 400 diputados) en torno a tres soluciones que no contemplan su reparto entre las circunscripciones provinciales:

1. La posibilidad contemplada por la doctrina de añadir una circunscripción estatal de 50 diputados, aprovechando el margen constitucional, que se repartirían a partir de los resultados globales a nivel estatal con la fórmula D'Hondt produciendo tal como se ha anunciado unos resultados similares a los de las elecciones al Parlamento Europeo. Para evitar susceptibilidades se podría permitir a las candidaturas que se presenten exclusivamente en una Comunidad Autónoma (partidos nacionalistas) unirse entre ellas tal como sucede en las elecciones europeas para recontar los votos a nivel estatal, pero lo cierto es que los resultados permitirían a los partidos una representación proporcional a su implantación a nivel estatal siempre que se superara la barrera mínima (que podría mantenerse en el 3% o elevarse al

5%), pero al mismo tiempo cohesionaría a los partidos nacionalistas en la formación de la voluntad política estatal y facilitaría la obtención de unos mejores resultados a los partidos mayoritarios. Para imaginarse la relevancia de este cambio bastaría sumar los resultados obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados con el global a nivel estatal para comprobar las virtudes de añadir esta nueva circunscripción estatal tanto a nivel de mejorar la proporcionalidad en los resultados como en facilitar y permitir una mayor estabilidad en la formación del Gobierno.

2. El segundo posible sistema consiste en la introducción del denominado premio de la mayoría, que en nuestro sistema podría consistir simplemente en otorgar 20 diputados más al partido vencedor de las elecciones de conformidad con el sistema establecido en la LOREG o, un poco más sofisticado y respetuoso con la originaria idea italiana, otorgar tantos diputados como fueran necesarios para la obtención de la mayoría absoluta por el partido vencedor. Seguramente con el primer sistema sería suficiente para permitir una estabilidad y dar una mayor facilidad a la formación del gobierno por el partido que ha obtenido una mayoría relativa en las elecciones al Congreso de los Diputados. De todos modos, aunque este sistema no puede considerarse que mejore la proporcionalidad del mismo, lo cierto es que reduce o elimina la dependencia en la formación del gobierno de los partidos minoritarios, en ocasiones con una pequeña representación, y que ha sido tan cuestionada en algunas legislaturas. Lo cierto es que este premio de la mayoría ha sido muy criticado, sobre todo si supone otorgar al partido vencedor tantos escaños como sean necesarios para tener una mayoría absoluta (en nuestro caso partiendo de 120 diputados supone superar el límite de los 400 diputados ya que se debería otorgar en esta legislatura al PSOE 56 diputados añadidos), ya que es una amplia extensión y seguramente una flagrante desproporcionalidad contraria a la Constitución. Los últimos resultados electorales pueden alejar la aplicación de esta solución, aunque un pequeño premio de 20 diputados no distorsionaría los criterios jurisprudenciales del TC sobre el principio de proporcionalidad y mejoraría la gobernabilidad al disminuir la necesidad de opciones nacionalistas en el apoyo a la mayoría.

3. La tercera solución al efecto de no desvirtuar la representación proporcional de la voluntad popular en la composición del Congreso, implica utilizar la técnica de los escaños añadidos del sistema alemán, es decir, adicionar los escaños necesarios para que a nivel estatal (una vez repartidos los escaños a nivel provincial, o eventualmente autonómico tras una reforma constitucional) se adscriban a los partidos que han obtenido una representación menor a nivel estatal que la que le correspondería proporcionalmente a sus votos o sufragios. En definitiva, en el supuesto de que alguna formación política tenga una representación proporcional inversa, consistente en que, habiendo recibido más votos que otro grupo político, se haya visto perjudicada en sus candidaturas por habersele asignado un número menor de diputados computado a nivel estatal. En estos supuestos se repartirá a nivel estatal el total de escaños (350 diputados) mediante la fórmula D'Hondt, asignándose virtualmente a los partidos, federaciones y colaciones electorales que obtengan los

cocientes mayores atendiendo a un orden decreciente. Los partidos afectados por una proporcionalidad inversa en su representación verán incrementada ésta en el número de escaños resultante de la diferencia entre el número de diputados que corresponden a sus candidaturas en la distribución virtual y el número de escaños asignados a sus candidaturas por las Juntas Electorales provinciales. Evidentemente el resultado final reflejará una mayor proporcionalidad, favoreciendo una mayor representación a partidos estatales, una menor sobrerrepresentación a los partidos nacionalistas, aunque eventualmente puede resultar más perjudicial para la gobernabilidad en caso de que no se introduzca una barrera mínima elevada, no menor del 5%.

En cualquier caso, estas soluciones pueden superar, salvo casos extremos, un control de constitucionalidad en materia de proporcionalidad. El Tribunal Constitucional ha utilizado un concepto genérico de representación proporcional que implica que a cada partido o a cada grupo de opinión se le atribuya un número de mandatos en relación con su fuerza numérica y con independencia de sus modalidades concretas. 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. En definitiva, tal como se ha repetido en numerosas ocasiones, la proporcionalidad es, más bien, una orientación, un criterio tendencial. La proporcionalidad siempre quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a la pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada. La proporcionalidad electoral es compatible con la introducción de criterios que impliquen el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia. En consecuencia, son admisibles restricciones a la proporcionalidad, en favor de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas.

7. *¿Consideraría interesante que nuestros parlamentarios, en una hipotética reforma constitucional, se inspirasen en el modelo alemán de doble voto conforme al que se elige a los diputados del Bundestag? Y, en caso de respuesta positiva, ¿nos querría exponer las virtudes de este modelo?*

## ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

La fórmula alemana del doble voto, sin ser una pócima mágica, es muy sugestiva en cuanto permite cohesionar la proporcionalidad con la personalización del

voto. Su posible «importación» a España fue defendida, por ejemplo, por el recordado Manuel Jiménez de Parga en su libro *«La ilusión política»*, porque el modelo de la representación política personalizada cumple con los requisitos mínimos de conocimiento por parte de los electores y se completa con la de lista del aparato partidista. También por el ilustre Catedrático Antonio Torres del Moral quien desde hace treinta años defiende la combinación del sistema proporcional con el voto uninominal mediante la doble papeleta, de lista del partido y de candidatos uninominales. Antes incluso que los anteriores, en un temprano artículo publicado en la revista *Sistema* en 1981 el profesor Fernández Perez, en relación con las comunidades uniprovinciales, aseguró que para garantizar la máxima igualdad y la proporcionalidad era adecuado combinar la circunscripción provincial con circunscripciones interiores uninominales, y esta propuesta la exteriorizó en 1995 el que fuera candidato a la presidencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid, en una recta interpretación del artículo 152 de la Constitución que, a mi juicio, implica, en el ámbito autonómico, el renacimiento de un cierto pluralismo interno territorial que podría expresarse en la forma antes indicada combinando los principios mayoritario y proporcional; es decir, la elección de una parte de los diputados en distritos uninominales y otra de las listas por el sistema proporcional. Muchos años después se constituyó en la Asamblea de Madrid una Comisión de estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid (IX Legislatura, 2011-2015), y durante su curso se suscitó por una de las formaciones políticas, como una de las propuestas-estrella, la adopción del sistema electoral alemán manteniendo la circunscripción provincial para la elección por el sistema proporcional entre las listas de los diputados y creando tantas circunscripciones uninominales, con base en criterios geográficos y socioeconómicos, como fueran necesarios para la elección del tercio restante por el sistema mayoritario; para asegurar la proporcionalidad requerida por la Constitución, las actas que se obtuvieran uninominalmente en la primera urna restarían del cómputo final de escaños en la segunda urna, aplicando la regla d' Hondt. Esta fue la propuesta que no llegó a alcanzar el consenso parlamentario, y por tanto, se perdió en las páginas del Diario de Sesiones.

El modelo, llamémosle así, alemán es muy sugestivo y ante la creciente desafección o desenganche de la política y de los políticos por parte de los ciudadanos, ante la necesidad de buscar el perfeccionamiento de la democracia representativa y de fortalecer los partidos políticos, la posibilidad de acercarse al mismo es un ambicioso proyecto para la profundización en la democracia en un sentido real y auténtico.

## MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

El modelo alemán tiene un efecto contrafáctico insoportable: en el reparto de escaños es posible que en un *Land*, circunscripción para la efectiva atribución de

actas, el partido más votado obtenga menos escaños que el segundo más votado. El Tribunal Constitucional Federal ha declarado que esta consecuencia es contraria a la Constitución por quebrar la igualdad en el voto. Y pese al amplio margen dado a los partidos para reformar la ley, no encuentran una salida. El sistema germano busca la perfección: un sistema proporcional que fortalece la relación candidato/elector y atiende en la distribución final de escaños a las características territoriales del Estado. Pero lo mejor es enemigo de lo bueno: hace falta una capacidad política superlativa para explicar al ciudadano de a pie que en su circunscripción el partido más votado no será necesariamente el ganador. Si ya nos resulta problemática la situación de nuestros terceros partidos frente a los de corte nacionalista/regionalista que maximizan sus posibilidades en un determinado territorio obteniendo más escaños pese a tener menos votos en el conjunto del Estado, se hace quimérico pensar que seremos capaces de dar sentido a la paradoja tudesca.

Pero el modelo alemán sí tiene elementos inspiradores, puesto que logra una alta proporcionalidad al realizar a nivel estatal la primera distribución de escaños en relación al voto otorgado a los partidos (haciéndose luego un segundo reparto en cada *Land*, en el que ya se atiende al voto que se ha dado a los candidatos). Consigue una vinculación entre elector y representante a través del voto directo en favor de un candidato. Y da sentido a la estructura territorial haciendo del *Land* la circunscripción electoral.

Lo interesante es que casi todos estos elementos, por separado, ya los tenemos en nuestro derecho electoral; sin embargo, no parece que se puedan mezclar sin incurrir en las contradicciones propias del modelo alemán. La circunscripción electoral única la conocemos por las elecciones al Parlamento europeo. Ahora bien, introducir un voto directo sobre una lista de 350 candidatos es impensable; por eso los alemanes reconducen el voto directo a pequeños distritos electorales, pero es justamente esa decisión la que rompe la equivalencia entre escaños a nivel global y a nivel de *Land*.

Al elegir el Senado, nosotros ya contamos con la posibilidad de seleccionar libremente candidatos, incluso pudiendo saltar de lista. Pero como este mismo ejemplo muestra, para ser eficaz debe realizarse entre un número reducido de candidatos, lo que empuja a circunscripciones pequeñas, se me antoja que más reducidas que la provincia. Y si se da ese paso, entonces nos acercamos a un modelo mayoritario.

Quizá la única vía para reunir sistema proporcional y vinculación elector/candidato sea dividir el modo de repartir los escaños. Así, una parte se atribuiría siguiendo una fórmula electoral proporcional tomando una circunscripción única o circunscripciones por Comunidades Autónomas. Y la otra parte de los escaños se repartiría en atención al voto directo a un candidato, avalado por un partido, y en una circunscripción definida por criterios poblacionales y no necesariamente idéntica a la provincia, con la cautela de que el candidato elegido solo podría recoger el acta si el partido que lo sostiene obtiene representación por sí mismo.

Otra alternativa, de menor calado y que a mi juicio no necesita reforma constitucional, consistiría en dar al elector la posibilidad de señalar dentro de la lista cerrada del partido a tantos candidatos de su preferencia como se elijan en la provincia, pero sin necesidad de agotar el número, de manera que en la elección de ocho representantes podría, por ejemplo, señalar solo a dos (y si se quiere, como se ha propuesto en muchas ocasiones, salvando al número uno de la lista). Esto resultaría operativo en las circunscripciones con pocos escaños a repartir y más engorroso en las grandes, de manera que realmente dependería de la implicación del elector. En cualquier caso sería un mecanismo que, antes que vincular al votante con el candidato, fortalece al representante frente al partido.

### FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

El sistema de representación proporcional personalizado puede ser interesante para vincular la elección a la relación entre los candidatos y los electores y evitar el excesivo control de los partidos en la confección de las listas electorales. Sin embargo, para ser efectivo tendrían que ser numerosos los escaños a asignar por esta vía de elección personalizada. Creo que, al menos en parte, esto se resolvería si fuesen obligatorias las primarias en los partidos y que se eligiese en ellas no sólo al cabeza de lista de cada circunscripción, sino el equipo o tique que el cabeza de lista propone para su candidatura. Y, además, que en ellas participasen no sólo los afiliados, sino también los simpatizantes de los respectivos partidos.

### PALOMA BIGLINO CAMPOS

Tengo que reconocer que no soy una experta en el modelo electoral alemán. No creo que el problema sea solamente mío, sino que deriva, también, de su especial complejidad. M. Vázquez Lapuente y P. Jiménez Seral cuentan que Dieter Nohlen, esto es, uno de los mayores expertos en materia electoral, afirmó en un Seminario celebrado en la Fundación Giménez Abad que «es tan complicado que casi nadie lo entiende y por supuesto es su mayor defecto»<sup>10</sup>. Ambos autores, profesores de Matemáticas, consideran que esta es una cuestión menor porque no es el lector quien tiene que preocuparse de estos cálculos<sup>11</sup>. Este planteamiento quizá sea correcto cuando las fórmulas afectan a las cosas, pero no me parece adecuado cuando, de manera distinta, inciden sobre los ciudadanos y sobre el sistema

<sup>10</sup> «El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, 2014, págs. 118.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 119.

jurídico-político. El primer requisito de cualquier sistema electoral es su legitimidad y esta se fundamenta, en gran parte, en que pueda ser conocidos y comprendido por quienes participan en él como electores o como candidatos. Sólo cuando estos actores son capaces de entender, prever y fiscalizar los sistemas electorales aceptarán como válidos los resultados de los comicios, aunque resulten contrarios a sus intereses.

A la hora de valorar el sistema alemán, es preciso tener en cuenta, también, su evolución en el tiempo. Aunque gozó de una extraordinaria popularidad hace algún tiempo y se extrapoló a otros países, está demostrando ahora sus propias limitaciones. En las últimas elecciones generales, no ha evitado la pérdida de votos de los principales partidos y ha propiciado una fragmentación del Bundestag que ha dificultado extraordinariamente la formación del ejecutivo. Recordemos que Ángela Merkel ha tardado casi seis meses en formar su último gobierno. Esta evolución permite concluir que la estabilidad y desarrollo que ha experimentado República Federal en las últimas décadas quizá no sean debidas al sistema electoral, sino a otros factores de diferente naturaleza.

La decisión de modificar el sistema electoral corresponde a las fuerzas políticas que, en ocasiones tales, tienen muy en cuenta sus propias expectativas. Desde un punto de vista meramente técnico no soy partidaria de importar a España un modelo extranjero, aunque sus resultados hayan sido excelentes en su país de origen. Esta desconfianza no proviene de una actitud chovinista o campanilista, sino de una reflexión acerca de la compleja naturaleza de los sistemas electorales, que son sólo una de las piezas del sistema democrático de cada país. Cualquier cambio en la forma de seleccionar representantes no sólo repercute sobre los demás elementos del conjunto, sino que, además, debe realizarse teniendo en cuenta la realidad sobre la que operan. Me parece, pues, más prudente, reflexionar sobre los problemas que presenta nuestro sistema electoral y, sin prejuicios, cambiar los que no funcionan adecuadamente. Es cierto que, en esta tarea, el Derecho Comparado resulta de interés, pero más como fuente de información que como fuente de inspiración.

Desde este punto de vista, la naturaleza mixta del modelo alemán puede tener sus ventajas, pero desde luego tiene sus inconvenientes. El primero de ellos es que, como acabo de señalar, es bastante confuso, como consecuencia, entre otros motivos, de las exigencias del Tribunal Constitucional Federal en materia de proporcionalidad, que han obligado a introducir los mandatos compensatorios. Tampoco me parece adecuado que, por la necesidad de respetar dicho principio, el número de parlamentarios no sea fijo, sino que resulte creciente. Si no estoy equivocada, mientras que en 2009 se elegían 622 escaños, estos pasaron a ser 631 en 2013. En 2017, ascendieron a 709. No creo que la opinión pública española acepte de buen grado un fenómeno parecido.

La tercera razón por la que no me parece conveniente extrapolar el sistema alemán a nuestro país tiene un carácter más general y deriva de los discutibles resultados que ha producido cuando se ha intentado copiar en otros Estados que

tienen una estructura económica, social y política diferente de la alemana, como son algunos países del este de Europa. La elección de la Duma rusa, de la Rada ucraniana o del Parlamento moldavo, que siguieron o siguen el modelo mixto son ejemplos que deberíamos tener muy en cuenta a la hora de valorar la propuesta para España. En el momento de tomar una decisión de este tipo, es preciso tener muy en cuenta la acertada y reiterada opinión de la Comisión de Venecia sobre el asunto. Por ejemplo, en la opinión de 2017 sobre cambios electorales en Moldavia, analizaba el proyecto de instaurar un sistema híbrido, que, según los redactores del proyecto de ley, existe en países tan distintos como Alemania, Hungría, Lituania y Japón. Pues bien, ante este argumento, la Comisión afirma que, «si bien es cierto que la experiencia de otros Estados puede servir de inspiración a la hora de considerar la reforma de un sistema electoral, también es verdad que los argumentos comparatistas tienen que usarse con precaución. Las instituciones estatales y la organización del poder legislativo funcionan dentro de un contexto legal, político y cultural específico. La presunción de que los ajustes institucionales y legislativos pueden ser trasplantados fácilmente de un sistema legal a otro y producir resultados comparables se ha demostrado frecuentemente falsa»<sup>12</sup>.

Ahondando en esta reflexión, me parece importante recordar, sobre todo, las dificultades que entraña la delimitación de las circunscripciones uninominales conforme a criterios objetivos que eviten fenómenos como el *gerrymandering*. Es verdad que este tipo de distritos pueden aproximar a representantes y representados. Pero también generan problemas. Para ilustrarlos vuelvo a la Comisión de Venecia. La experiencia en las elecciones parlamentarias de 2012 en Ucrania le sirven para afirmar que, en algunas ocasiones, los sistemas electorales mixtos cambian la dinámica de las elecciones, porque generan una fuerte competencia entre los candidatos independientes y los nominados por los partidos políticos. Suele suceder que cierto número de candidatos están conectados con hombres de negocios adinerados, algunos de los cuales apoyan financieramente también a los partidos. El componente mayoritario puede propiciar, pues, influencias indebidas por parte de empresarios con muchos medios económicos o de otros actores que persiguen sus propios intereses<sup>13</sup>.

Nuestra propia experiencia histórica, en este asunto, es bastante descorazonadora. El predominio de los distritos uninominales a lo largo de todo el siglo XIX y parte del XX tenía la sana intención de imitar el modelo británico. En la práctica constituyó el sustento de un sistema político que, recordemos a Costa, se basaba en la oligarquía y el caciquismo.

12 CDL-AD(2017)012. «Republic of Moldova Joint Opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament)» para. 30. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e).

13 CDL-PI(2019)001. «Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning electoral systems», para. 28, 32,33.

## ROBERTO BLANCO VALDÉS

Creo que el sistema alemán, que combina el voto de lista y el voto a candidatos concretos, tiende a corregir, al menos parcialmente, uno de los principales defectos de sistemas que, como el español, funcionan con listas cerradas y bloqueadas: el gran poder de las organizaciones partidistas a la hora de confeccionar las candidaturas que se proponen al cuerpo electoral. De hecho, y no descubro nada que no sea bien conocido, el sistema electoral español funciona en la práctica como un sistema de doble confianza, en el que los candidatos no han de contar sólo, para resultar elegidos, con los votos de los electores, sino con la propuesta previa del partido y, por tanto, con la confianza de la dirección partidista que elabora las listas. En todo caso, y aun estando convencido por lo que he leído al respecto de que el sistema alemán funciona bien en Alemania, no lo estoy de otras cosas que me parecen dignas de ser subrayadas: primera, no creo que los problemas que el sistema electoral vigente plantea hoy en nuestro país tengan que ver esencialmente con los que una eventual traslación del sistema alemán a España podría resolver; y segundo, no creo tampoco, y ello con carácter general, que la traslación de sistemas electorales de un país a otro, asegure que lo que funciona bien en un lugar vaya a funcionar bien en otro. Por tanto, y para ser prudentes, diré que no cuento con elementos de juicio lo suficientemente sólidos como para adherirme al posible cambio que se sugiere en la pregunta.

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

Creo que el sistema electoral alemán, que se basa en el sistema ABWR —llamado así por quienes participaron en su creación y sistematización: Adler, Bracke y W. Raynar—, es un modelo de gran interés, a tener muy en cuenta en una reforma integral del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Considero, como apunta A. Torres del Moral, que cabría su introducción aun sin reformar la Constitución («La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», *RDP*, nº 74, 2009; también Vidal Prado, C., *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, 2012)

No es el momento de exponer con detalle este sistema, pero sí es conveniente recordar, con gran esquematismo, sus líneas fundamentales: se basa en la existencia de dos tipos de circunscripción, *land* y distrito uninominal, con el mismo número de escaños (299 en cada caso); los partidos políticos presentan dos tipos de listas (una en cada circunscripción); el elector dispone de un doble voto en una única papeleta (primer voto o voto personal en el distrito y segundo voto o voto de lista en el Lander); la asignación de escaños en el *land* se hace en proporción a los votos obtenidos por las listas, mientras que en el distrito resultan elegidos los candidatos que han ganado en el mismo por mayoría simple; no entran en el reparto en los *länder* los partidos que nos consiguen al menos el 5% de los votos

a nivel nacional o tres mandatos directos en los distritos; y en todo caso debe mantenerse la proporción de los sufragios obtenidos por las listas, para lo que se crean escaños adicionales.

Su objetivo es tratar de aunar determinados fines del sistema electoral de difícil combinación: la proporcionalidad (justicia electoral), la formación y estabilidad del Gobierno (governabilidad) y la relación directa entre los diputados y electores (participación), lo que ha conseguido en buena parte. Y precisamente por ello ha fascinado a numerosos autores y políticos, aunque más de fuera de Alemania que de dentro.

En cualquier caso, el sistema no está exento de críticas. Así, se ha hablado —muchas veces con razón— de la extraordinaria complicación que entraña la distribución de escaños, en varias fases; de que buena parte de los electores no lo entiende bien, lo que disminuye su funcionalidad; de que fomenta de manera excesiva el voto estratégico, restando autenticidad a la expresión política; de que una vez realizada la elección no existe conexión específica entre el elector y el diputado del distrito, distinta a la de los demás diputados de lista; de que una barrera electoral tan elevada limita en exceso el pluralismo político, al hacer muy difícil el acceso al parlamento de partidos minoritarios nacionales o de importantes partidos regionales; o de que hace casi inevitables los gobiernos de coalición, con dependencia desproporcionada de partidos bisagra.

Esto pone de relieve que no hay sistema electoral perfecto, que todos tienen, como es natural, ventajas e inconvenientes. También el alemán, que, por cierto, ha sido reformado en numerosas ocasiones (aunque la base se mantiene), objeto de recursos ante el Tribunal Constitucional (con algún varapalo) y diana de críticas feroces (de notables especialistas). No estamos, por tanto, en España tan solos en nuestras quejas e inquietudes de mejora.

Con esto quiero decir que el sistema electoral alemán, a pesar de su valía, no debe ser el único modelo de inspiración en una futura reforma constitucional. Existen otros de gran interés en el Derecho comparado e incluso en la academia, con sugerentes propuestas específicas para el Congreso de los Diputados. Entre los primeros cabe destacar el sistema de voto único transferible, basado en la representación proporcional y el voto preferencial, utilizado en Irlanda, Australia y Malta, entre otros países, y, entre los segundos, el sistema biproporcional (para las circunscripciones y para los partidos), como el propugnado por el Grupo de Investigación en Métodos Electorales de la Universidad de Granada (GIME), dirigido por el matemático V. Ramírez González.

## ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Desde hace algún tiempo se llevan presentando por distintas fuerzas políticas con representación parlamentarias diversas iniciativas legislativas de reforma del sistema electoral. Algunas de ellas ampliamente analizadas por el Consejo de

Estado en su Informe sobre la reforma electoral (2009). Entre las diversas propuestas destacan algunas como las que proponen que la circunscripción electoral sea la Comunidad Autónoma o el establecimiento de una circunscripción nacional para elegir a una parte de los diputados y diputadas o la distribución de restos a nivel nacional al objeto de compensar a los partidos de implantación nacional que han sufrido fuertes penalizaciones.

Sin embargo, soy de la opinión que si bien hay aspectos puntuales de nuestro sistema electoral que son susceptibles de ser mejorados y reformados, no soy partidaria, en principio, de una reforma constitucional en la línea planteada. En primer lugar, porque los sistemas electorales en sus diseños suelen responder a supuestas ingenierías electorales nada inocentes y menos aun cuando su debate aparentemente debería situarse temporalmente en el mismo espacio en el que tendría que abordarse reformas sustanciales y concretas de nuestra Constitución que, a diferencia del supuesto planteado, sí que demandan una perentoria y urgente reforma. Estoy pensando, por ejemplo, en la necesidad imperiosa de cerrar el Título VIII de nuestra Constitución.

En segundo lugar, desde una perspectiva sustantiva y ciñéndome a la posibilidad de extrapolar a nuestro ordenamiento el sistema del doble voto del Bundestag alemán, no soy una especial defensora de tal opción, aun reconociendo sus grandes virtudes y, por ende, la inspiración que el mismo ha generado en otros países. En primer término, porque un sistema electoral que puede funcionar en un país para un determinado tipo de elecciones puede no funcionar ni siquiera en el mismo país en otro tipo de elecciones o en otros momentos históricos. Ni qué decir tiene que sus efectos pueden resultar totalmente impredecibles en otros ordenamientos. Siendo perfectamente consciente de que algunos de sus elementos pudieran ser objeto de encaje en nuestro sistema, lo cierto es que para poder llevarlo a cabo debemos modificar aspectos sustanciales de nuestro modelo y no arriando las ganancias de la confianza del elector ante la corrección de elementos que arroje una supuesta mayor proporcionalidad a nuestro sistema electoral frente a un sistema dotado de una mayor complejidad como el alemán con características propias bien alejados del nuestro. No conviene olvidar la teoría de los sistemas y las consecuencias que ello genera, en este caso, aplicado a la cuestión que se plantea.

En segundo término, resultando absolutamente cierto que el grado de proporcionalidad del sistema alemán es muy elevado, no lo es menos que la complejidad de su doble circuito electoral —proporcional y mayoritario— y de su doble voto obliga a que la distribución de los distritos uninominales deba realizarse en proporción a su población, y la diferencia no puede superar el 15%, con salvedades corregidas, amén de otras características del sistema, como la barrera del 5% a nivel nacional. En resumidas cuentas, la mayor complejidad del sistema, y la delimitación de distritos uninominales que pudieran ser percibidas como ficticios y manipulables por las fuerzas políticas gobernantes pudiera minar la confianza ciudadana en los resultados electorales y, por ende, en el sistema democrático.

Los sistemas electorales conjugan diversas variables que se aplican en contextos determinados y en concretos períodos. No puedo menos que recordar a Nohlen cuando defiende su tesis de que «no existe un <<best system>>», existen sólo sistemas electorales que se adaptan mejor o peor de acuerdo a las circunstancias».

## JUAN CARLOS GAVARA DE CARA

En el sistema electoral alemán abundan los instrumentos que favorecen, impulsan y estimulan la concentración de voto, beneficiando a los partidos que obtienen mejores resultados para facilitar la formación de gobierno y perjudicando la representatividad a los partidos que obtienen peores resultados. Con un sistema de partidos muy estable, en el que las divisorias socio-políticas son claras, la opción por una representatividad fidedigna pierde sentido y se favorece la estabilidad gubernamental para evitar los problemas sucedidos en la República de Weimar.

El impulso a la concentración de voto y de la representatividad se obtiene a través de la barrera mínima electoral, de un sistema electoral de combinación de distritos y circunscripciones que designan la mitad de los escaños mediante sistema mayoritario y que produce una representatividad parlamentaria centrada fundamentalmente en dos partidos mayoritarios y diversos de carácter minoritario, que pueden adoptar eventualmente el papel de bisagra para la formación de la mayoría parlamentaria, al menos tradicionalmente. El surgimiento de nuevos partidos parlamentarios se ha obviado por la posibilidad de recurrir a la gran coalición o pacto entre los dos principales partidos mayoritarios.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional alemán ha definido siempre el sistema electoral del Bundestag a pesar de que parte de los diputados se designen mediante la aplicación de fórmulas mayoritarias simples, como proporcional con carácter global y más si se tiene en cuenta que los resultados proporcionales globales se deben respetar a través de institutos propios del sistema electoral como es el caso de los mandatos de exceso o excedentarios. La doctrina ha preferido siempre denominar este sistema como proporcional personalizado, para intentar dar la idea de que no se trata de un simple sistema mixto o de una mera combinación de sistema proporcional o de sistema mayoritario, sino que se trata de un sistema fundamentalmente proporcional, ya que se deben sumar los segundos votos de cada partido a nivel federal o de Land, según el proceso electoral, y tras aplicar la barrera y la fórmula electoral respectiva determinar los escaños que corresponde a cada candidatura. Una vez obtenidos los resultados proporcionales, se asignan los escaños respetando los resultados de las candidaturas directas que han vencido en su correspondiente distrito, asignando posteriormente los escaños que corresponda a cada candidatura a los candidatos de lista. Si un candidato directo gana en su distrito, aunque su partido no haya superado la barrera

electoral del proceso correspondiente, se le respeta su mandato a efectos de representación. Por otra parte, a efectos de reparto proporcional, la barrera electoral se puede superar no solo con el porcentaje de votos, sino también con la obtención de un número de mandatos directos. Este sistema se caracteriza en base a que el primer voto de los electores tiene la función de impedir una determinación absoluta de la representación política a partir de la decisión sobre las listas elaboradas por los partidos políticos que constituye la base de la decisión electoral articulada a través del segundo voto. No obstante, se debe tener en cuenta el hecho de que en las elecciones federales, los mandatos de listas tomen como circunscripción de reparto al territorio de los Länder, lo que ha ocasionado que se haya caracterizado el sistema a través de una regionalización del ciclo electoral federal, ya que, además del localismo que puede generar el primer voto, se debe tener en cuenta la regionalización que se puede producir con el segundo voto.

En general, las listas correspondientes a las circunscripciones plurinominales tienen carácter cerrado y bloqueado en el sistema de elección del Parlamento Federal, disponiendo el elector de un doble voto. El hecho de que se establezcan dos votos diferenciados tiene la finalidad de separar los escaños basados en mandatos directos de los escaños repartidos en virtud de mandatos de lista, estableciendo un número igual de escaños directos por el sistema mayoritario que de escaños por el sistema proporcional de lista, es decir, una proporción exacta o casi exacta del 50%.

En las elecciones federales, también es importante que los mandatos de lista que se reparten en el ámbito del Land sean distribuidos proporcionalmente a la población. Por el contrario, la delimitación de los distritos electorales suele realizarse mediante ley, generalmente establecida en un anexo con una descripción detallada de los límites de las mismas. Las modificaciones de los distritos también precisan, en consecuencia, que se aprueben mediante ley, por lo que, ya que se requiere una decisión formal y controlable desde el punto de vista de los principios electorales, la necesidad de consenso político debe extenderse a todas las fases de descripción y modificación de la decisión sobre la nueva delimitación de los distritos electorales. En su delimitación los distritos electorales deben constituir unidades territoriales, es decir, deben ser la expresión de un espacio físico continuo, único y no disgregado, y al mismo tiempo se deben respetar los límites municipales. No obstante, la división de distritos electorales es una cuestión de permanente discusión política, por lo que su articulación mediante la Ley electoral federal responde a las recomendaciones realizadas por una comisión independiente que se integra, a nivel federal, por el Presidente de Servicio Federal de Estadística, un juez del Tribunal Administrativo Federal y cinco miembros, que tradicionalmente han sido designados por los Länder. La principal función de esta comisión independiente es la elaboración de un informe que, sobre la base de las reglas precedentes, determina la conveniencia de una modificación de la delimitación de los distritos electorales y su alcance concreto. El informe se debe presentar en un plazo de 15 meses anteriores a la finalización de la legislatura para poder proceder a la modificación legislativa de la delimitación de los distritos.

En general, la distribución de los escaños correspondientes a los mandatos directos no presenta excesivos problemas, ya que se debe realizar mediante la fórmula electoral de la mayoría relativa, es decir, resulta vencedor aquel candidato que ha obtenido mayor número de votos en el distrito. En caso de empate se adopta una decisión mediante sorteo. La distribución de los escaños correspondientes a los mandatos de lista que va a determinar el resultado global de la elección se inicia con la contabilización de los votos de lista o segundos votos, aplicándose la oportuna fórmula electoral, que en la mayoría de los casos es la fórmula Hare-Niemeyer, entre aquellas candidaturas que hubieran superado la barrera mínima electoral. De los escaños que corresponda a cada lista de acuerdo con el cálculo proporcional, se deben descontar los escaños obtenidos de forma directa en los distritos electorales mediante aplicación de la fórmula mayoritaria y, en el caso de que se hubieran ya obtenido más escaños directos de los que le corresponden por cálculo proporcional, dichos escaños denominados mandatos de exceso o excedentarios permanecen en el candidato o partido que los haya obtenido, pero generalmente se procede a compensar a los otros partidos para respetar los escaños obtenidos por estos de conformidad con el cálculo proporcional que es el que marca prioritaria y fundamentalmente el resultado global de la elección.

En la contabilización de los votos para realizar el cálculo proporcional de los escaños, no se deben tener en cuenta, lo que puede variar la cifra global de recuento, los votos o sufragios obtenidos por los candidatos independientes en los distritos electorales o los votos de los partidos políticos que no hubieran presentado lista de Land o los votos de los partidos políticos que no hubieran superado la barrera mínima electoral. En consecuencia, dichos votos no producen efectos, ya que no se pueden contabilizar en la distribución de escaños mediante fórmula proporcional, aunque se respete a aquellos candidatos que hubieran ganado en su distrito los correspondientes mandatos directos.

En el sistema electoral federal la barrera mínima electoral se sitúa en el 5% y fue aplicada por primera vez en el proceso electoral de 1956, como consecuencia de los resultados de los procesos electorales de 1949 y 1953 que implicaron una aproximación a la división partidista sufrida a lo largo de la República de Weimar. Los argumentos para admitir la constitucionalidad de la barrera mínima se dirigen a evitar un exceso de partidos minoritarios que podrían alterar el funcionamiento normal de la Administración, facilitar la capacidad de trabajo del Parlamento y posibilitar la formación de gobiernos estables. Se debe tener en cuenta que se admite que se pueda superar la barrera mínima en los sistemas proporcionales personalizados prevista en el Bundestag a través de la obtención de un número de escaños directos por la aplicación de la denominada cláusula de mandatos básicos (*Grundmandatsklausel*). En general, la necesidad de mandatos básicos directos para superar la aplicación de la barrera mínima electoral es más elevada para el Bundestag, que exige tres mandatos directos, que en los parlamentos de los Länder, en los que se exige uno o dos mandatos directos.

En el sistema electoral alemán, el resultado de los escaños que debe obtener cada partido se calcula y se asignan sobre la base de la representación proporcional. Los escaños que se obtengan en los distritos uninominales o mandatos directos se restan del total de escaños que le corresponden al partido en el ámbito global tras la aplicación de la correspondiente fórmula proporcional. En ocasiones puede suceder que un partido obtenga más mandatos directos que los que le corresponden a través de los cálculos de mandatos de lista. Sin embargo, como no se puede desposeer del escaño a los vencedores de los mandatos directos, ya que se inutilizaría el aspecto de personalización de la elección, y con la finalidad de neutralizar dicho efecto, se deben aplicar los denominados mandatos de exceso o excedentarios y teóricamente compensar a los partidos que hayan sido perjudicados. El supuesto de hecho de este instituto parte de la idea de que la aplicación de la fórmula proporcional a la totalidad de los resultados obtenidos por un partido político puede implicar que obtenga más mandatos directos en los distritos que los que le corresponden en virtud de la aplicación al resultado global de la fórmula proporcional, con lo que se puede producir el efecto de los mandatos de exceso o excedentarios (*Überhangmandate*), es decir, obtención de mayor número de mandatos directos que los que corresponde por mandatos de lista.

Como se puede deducir el sistema electoral alemán es complejo y resultado de su propia evolución a lo largo de los años, lo que constituye el criterio y la tendencia que se debería seguir en una reforma de nuestro sistema, es decir, no se trata de implementar el sistema alemán como si fuera considerado de una alta calidad democrática a pesar de que tiene sus propias complejidades y dificultades como nuestro sistema electoral, sino que debería evolucionar siguiendo los parámetros anunciados en las anteriores cuestiones, teniendo en cuenta que es más difícil una reforma de la Constitución que de la LOREG, y que en todo caso dicha modificación requiere de un consenso amplio al menos entre las fuerzas políticas mayoritarios.

\*\*\*

TITLE: *Academic survey about electoral system*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Constitutional Law Professors answer some questions about the electoral system, the differences between proportional and majority systems, the influence of the electoral system in the party system, the origin of the electoral system in Spain, and the procedural ways of a possible reform and the possible changes on it in order to get a better representation of the social plurality.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de profesores de Derecho Constitucional contestan un conjunto de preguntas sobre el sistema electoral, las diferencias entre los sistemas proporcionales y mayoritarios, la influencia del sistema electoral en el sistema de partidos, el origen histórico del sistema electoral español y las posibilidades de reformar, tanto desde el punto de vista procedimental como desde el punto de vista de su posible modificación para lograr una mejor representación de la pluralidad social.*

KEY WORDS: *electoral system, equality of votes, party system, proportional system, majority system, electoral system reform.*

PALABRAS CLAVE: *sistema electoral, igualdad de voto, sistema de partidos, sistema proporcional, sistema mayoritario, reforma del sistema electoral.*