

# EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, UNA PROPUESTA REALISTA

The Spanish Electoral System: A Realistic Proposal

Juan Jesús MORA MOLINA

Universidad de Huelva

## RESUMEN

La distribución parlamentaria que han arrojado los resultados de las pasadas elecciones generales del día 20 de noviembre, de 2011, ha ocasionado, sobre todo por parte de las formaciones políticas más severamente afectadas, toda una cascada de críticas a nuestro sistema electoral, y particularmente sobre la fórmula ideada por el matemático belga Víctor D'Hont. Los distintos partidos tienden a una valoración sesgada en virtud del beneficio obtenido de la fórmula elegida por el Legislador en una etapa histórica determinada. ¿Cómo afecta la ley D'Hont a la calidad de la democracia española? ¿El problema reside en la fórmula D'Hont? Con la finalidad de contribuir al debate abierto sobre nuestro sistema electoral, me centraré en algunas modificaciones de la LOREG que todos podrían aceptar, junto a la propuesta de dos modelos electorales, a coste cero, de doble prorrateo y de aplicación inmediata.

**Palabras clave:** sistema electoral, imperativos constitucionales, calidad de la democracia, ley electoral, justicia electoral.

## ABSTRACT

The distribution of seats in the Spanish Parliament since the national elections on 20 November 2011 has provoked, mostly from the affected political parties, a huge amount of criticism about the Spanish voting system, particularly of the electoral formula created by the Belgian mathematician Víctor D'Hont. The different parties normally make decisions based on the results from the electoral formula used by the Spanish Parliament in any given historical period. How is the D'Hont formula affecting the quality of Spanish democracy? Is the D'Hont formula the true obstacle? This paper aims to contribute to the debate about our voting system. I will focus my attention on some modifications to the Organic Law on Electoral Regulation that everybody might accept, as well as suggesting a couple of zero cost allocation voting system models which could be put into effect immediately.

**Key words:** electoral system, constitutional imperatives, quality of democracy, electoral law, electoral justice.

## SUMARIO

1. A modo de breve introducción. 2. Los efectos de los subsistemas electorales. 3. Propuestas para el debate 3.1. Posibles modificaciones a corto plazo: 3.1.1. La barrera electoral; 3.1.2. El voto en blanco; 3.1.3. ¿Aumento del número de parlamentarios?; 3.1.4. Circunscripción nacional como mecanismo de igualación; 3.2. Simulaciones: 3.2.1. Proporcionalidad estricta de los 5/6 (menos dos); 3.2.2. Cuota provincial, proporcionalidad (más 1). 4. Conclusiones a la luz del Tribunal Constitucional.

### 1. A MODO DE BREVE INTRODUCCIÓN

El sistema electoral vigente en España viene siendo cuestionado desde los albores de nuestra reciente etapa democrática<sup>1</sup>. Una de las razones principales que lleva de continuo a la controversia no es otra que su impacto en el reparto de escaños, en virtud del grado de desproporcionalidad observable (*malapportionment*), heredado tanto de la *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* como del *Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales*.

El 29 de junio de 1990, mediante la firma del llamado *Documento de Copenhague*, el Gobierno español adquiere el compromiso de invitar a equipos de la *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights* para la observación de las elecciones parlamentarias<sup>2</sup>. Los *Informes* emitidos desde entonces ponen de manifiesto reiteradamente la circunstancia arriba apuntada<sup>3</sup>.

Pero es al inicio de la IX Legislatura cuando el candidato a la Presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, empeña su palabra para estudiar las posibilidades de reforma en nuestro derecho y régimen electorales, dentro de unos límites muy precisos, a lo largo del debate de Investidura de su segundo mandato<sup>4</sup>. Con

1. Vid. MONTERO, J. R.; RIERA, P., *Informe sobre la reforma del sistema electoral* (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre 2008), p. 5 (<http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXOII.pdf>). Igualmente, en 1981, a un año de finalizar la I Legislatura, bajo la Presidencia de Gobierno del fallecido Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP), en Santander, organizó en su programación del mes de agosto un seminario acerca de la Ley Electoral española, del que se desprendió en la revista *Reis* (16 y 17, 1981) un muy interesante intercambio de pareceres entre los profesores DIETER NOHLEN y JORGE DE ESTEBAN.

2. Vid. art. 8 del *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE, 29-06-1990*, de la Organización para la Seguridad y el Desarrollo en Europa —OSCE— (<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>, p. 7).

3. Elecciones Generales 14 de marzo, 2004 (vid. <http://www.osce.org/odihr/elections/spain/31021>, pp. 3-4), 9 de marzo, 2008 (vid. <http://www.osce.org/odihr/elections/spain/33187>, p. 5) y 20 de noviembre, 2011 (<http://www.osce.org/es/odihr/elections/88488>, p. 7).

4. En respuesta a la intervención del Diputado Llamazares Trigo (IU-LV), vid. CORTES GENERALES, DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, PLENO Y DIPUTACIÓN PERMANENTE, Año 2008, IX Legislatura Núm. 2, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria núm. 2, celebrada el martes, 8 de abril de 2008, p. 54. Y en réplica a la Diputada Díez González (UPyD), vid. CORTES GENERALES, DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, PLENO Y DIPUTACIÓN PERMANENTE, Año 2008, IX Legis-

el objeto de dar cumplimiento a su promesa, se constituye —concretamente desde 02-10-2008 hasta 30-06-2010— una Subcomisión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados<sup>5</sup>, de cuyo cometido se derivará otra reforma parcial del articulado de la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General* (LOREG)<sup>6</sup>. Una modificación que reabrirá viejas heridas en la siguiente, y reciente, convocatoria de elecciones generales, de 20 de noviembre, 2011.

Asimismo, el Consejo de Estado a instancias del Gobierno de España, con fecha de 27 de junio de 2008, evacua un informe en el que se señala que no es lo mismo garantizar la igualdad de voto (*equal voting rights*) que asegurar el mismo poder de cada voto (*equal voting power*), al tratarse de dos dimensiones bien diferenciadas del principio de igualdad electoral<sup>7</sup>. Resulta notorio contemplar cómo, en dependencia de los sistemas electorales, ambas pueden alejarse o converger. Por tanto, deviene relevante la dicotomía establecida entre la ya mencionada “igualdad electoral” (atinente a los ciudadanos) y la “igualdad de representación” (tocante a los partidos) a resultas de sendos epifenómenos en los ámbitos vinculados a la valoración de sufragios y a la competencia electoral<sup>8</sup>.

No obstante, el distinto valor de los sufragios en cada circunscripción para la elección de representantes en la Cámara Baja parece lesionar el principio de igualdad de voto; y si fuera así, nuestra legislación electoral contradeciría el punto 7.3 del *Documento de Copenhague*<sup>9</sup>.

## 2. LOS EFECTOS DE LOS SUBSISTEMAS ELECTORALES

La desproporcionalidad —en el sentido de *equal voting power*— se acentúa en razón inversa a la población de la circunscripción. Por ello, en las provincias menos pobladas, y a las que obviamente les debe corresponder un número menor de asientos en el Congreso de los Diputados, tanto la fórmula D’Hont como el

---

latura Núm. 3, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria núm. 3, celebrada el miércoles, 9 de abril de 2008, p. 11.

5. CORTES GENERALES DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMISIONES, Año 2008 IX Legislatura Núm. 24, COMISIÓN CONSTITUCIONAL, Presidencia del Excmo. Sr. D. Alfonso Guerra González, Sesión núm. 2, celebrada el miércoles, 7 de mayo de 2008, pp. 3-4.

6. Vid. el pormenorizado artículo ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reforma electoral: análisis y perspectivas”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 24, 2011, junio, pp. 91-136.

7. Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session (Venice, 18-19 october 2002). [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf), p. 17.

8. INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL, 24 DE FEBRERO DE 2009, <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pp. 163-64.

9. Vid. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>, p. 6.

umbral mínimo de representación castigan en extremo a las terceras formaciones, pues no suelen acceder a la adjudicación de los restos, cercenándose así sus expectativas de representación. Igualmente, el valor de los sufragios de cada uno de sus electores se incrementa desproporcionadamente con respecto a los colegios electorales de otras provincias más ocupadas<sup>10</sup>. Pero ésta es una complicación difícilmente sorteable, ya que se trata, si atendemos al art. 68.2 CE y 161.1 de la LOREG, de una cuestión de costes de oportunidad en términos electorales y, como consecuencia, de representación. Estas peculiaridades implican que no podamos hablar, *stricto sensu*, de un único sistema electoral, sino más bien de un crisol de resultados atendiendo tanto a la magnitud de los distritos como a la población de los mismos. Por tanto, el gran problema que es detectable en el sistema electoral de nuestro país radica en la extraordinaria variabilidad de la magnitud de las circunscripciones con respecto a la media. De hecho, se observa que, como producto de dicha singularidad, a nivel sistémico, el sistema electoral español no funciona uniformemente, ya que los mismos mecanismos operan con consecuencias diametralmente distintas en las diferentes circunscripciones en estrecha relación con la magnitud de las mismas<sup>11</sup>.

Tabla 1  
Subsistemas electorales en el sistema electoral español, 2011

Características	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	Total
Circunscripciones				
N	27	18	7	52
%	52	35	13	100
Diputados				
N	99	124	127	350
%	28,28	35,42	36,28	100
Magnitud				
Media	3,7	6,9	18,1	6,7
Mediana	4	7	12	5
Desviación típica	1,1	0,9	10,7	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 1, pág. 16, del *Informe sobre la reforma del sistema electoral* (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre 2008).

10. ANDUIZA, E.; LINEIRA, R., "Igualdad", en *El sistema electoral y la calidad de la democracia*, contribución a *Representación y calidad de la democracia en España* (edit. A. MARTÍNEZ), Tecnos Madrid, 2006, pp. 83 ss.

11. Las magnitudes de las 52 circunscripciones para las elecciones de 20 de noviembre, 2011, pueden ser consultas en [http://elecciones.mir.es/generales2011/almacen/documentos/composicion\\_cortes.pdf](http://elecciones.mir.es/generales2011/almacen/documentos/composicion_cortes.pdf). Tan solo advertir dos modificaciones que afectan a la provincia de Cádiz (que pasa de 9 a 8 diputados) y a la de Madrid (que acrecienta su representación en un diputado, con un total de 36).

Por lo cual, el inconveniente no ha de establecerse simplistamente en la fórmula electoral vigente, dado que son variables de otra naturaleza las que inciden en que la Ley D'Hont actúe proporcional o desproporcionadamente. Gracias al Coeficiente de Representación (CR) para cada circunscripción, mediante la obtención de cocientes al dividir el porcentaje de escaños entre el respectivo de población, es dable comprobar el grado de (des)proporcionalidad en los 52 colegios electorales de nuestro país. Para ello, se agruparán las diferentes provincias y ciudades autónomas en tres grupos, que se corresponden con la clasificación de subsistemas electorales en la tabla anterior.

Tabla 2  
*Coefficientes de representación, elecciones generales 20-N, 2011*

<i>Subsistemas Mayoritarios</i> <sup>(1)</sup>	<i>CR</i>	<i>Subsistemas Mayoritarios</i> <sup>(2)</sup>	<i>CR</i>	<i>Subsistemas Intermedios</i>	<i>CR</i>	<i>Subsistemas Proporcionales</i>	<i>CR</i>
Álava	1,7	Navarra	1,05	Almería	1,16	Alicante	0,73
Albacete	1,34	Orense	1,6	Asturias	0,99	Barcelona	0,75
Ávila	2,38	Palencia	2,38	Badajoz	1,16	Madrid	0,65
Burgos	1,44	Rioja, La	1,67	Baleares	0,99	Málaga	0,83
Cáceres	1,29	Salamanca	1,52	Bizkaia	0,86	Murcia	0,8
Castellón	1,11	Santander	1,14	Cádiz	1,15	Sevilla	0,84
Ceuta	1,64	Segovia	2,52	Córdoba	1	Valencia	0,83
Ciudad Real	1,27	Soria	2,85	Coruña, A	0,93		
Cuenca	1,86	Teruel	2,86	Girona	1,06		
Guadalajara	1,62	Valladolid	1,26	Granada	1,02		
Huelva	1,3	Zamora	2,09	Guipuzkoa	1,14		
Huesca	1,79			Jaén	1,2		
León	1,34			Las Palmas	0,98		
Lérida	1,22			Pontevedra	0,98		
Lugo	1,9			Tarragona	1		
Melilla	1,75			Tenerife	0,91		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior (<http://www.generales2011.mir/es>)

### 3. PROPUESTAS PARA EL DEBATE

Parece evidente que el sistema electoral español ha de sufrir ciertas modificaciones a fin de que se preserve la estricta constitucionalidad del mismo en su dimensión material. Nuestra historia constitucional reciente desvela que los presupuestos electorales insertos en las dos leyes preconstitucionales de 1977, que facilitaron la formación de las Cortes Constituyentes, y que fueron traspuestos a la LOREG, revelan una inadecuación creciente a las exigencias tanto a nivel jurídico como de calidad de nuestro sistema democrático.

Hemos contrastado la existencia de llamadas de atención desde los *Informes* de la OSCE, la firma del *Documento de Copenhague* o el reconocimiento por parte del Consejo de Estado de un conjunto de deficiencias. Pero otras como la evidencia de desproporcionalidad a favor de las dos grandes fuerzas nacionales y en detrimento de las terceras fuerzas, las ventajas de la “utilidad territorial” de los sufragios, el papel de la barrera electoral, la incitación al voto estratégico en muchas circunscripciones,... también desempeñan un papel importante. Igualmente, no habrían de pasarse por alto los importantes menoscabos, tachas y carencias a partir de las mediciones de reputados barómetros internacionales acerca de nuestra democracia electoral y el sistema político que la respalda<sup>12</sup>.

Teniendo en cuenta todo esto, la pregunta que debemos realizarnos con toda pertinencia es: “¿Cómo podemos mejorar nuestro sistema electoral?” Parece del todo claro que hay ciertos artículos de nuestra Constitución (art. 14, igualdad ante la ley; art. 23, igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos; y art. 68.1, igual sufragio) que pudiesen poner en entredicho, o al menos cuestionar, el sistema diseñado interesadamente por el Legislador durante las sucesivas legislaturas. En este sentido, para que no se produzcan los cambios demandados por sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad, se ha de corroborar la existencia —imperiosa, por otro lado— de una serie de ponderaciones basadas en criterios de estricta naturaleza racional que limiten o atenúen los imperativos de nuestra Carta Magna, y que no se parapeten en argumentos de conveniencia política o de índole estratégico-instrumental. Y además, aunque no como razón suficiente, tampoco estaría de más tener en cuenta, desde el punto de vista de la utilidad, otro factor funcional socialmente como es el de la habituación del colegio electoral al derecho y sistema electorales vigentes desde hace ya más de 30 años.

### 3.1. Posibles modificaciones a corto plazo

Toda innovación, en el caso de que el parecer mayoritario de la Cámara así lo aconseje, habrá que realizarla con una gran dosis de mesura y de prudencia, haciendo un gran ejercicio de cordura, porque la alteración y/o sustitución de un elemento en el sistema acarreará de modo indefectible variaciones que terminarán afectado al resto de los componentes. E, igualmente, habrá que arbitrar las vías más oportunas para minimizar el impacto a nivel económico y de actividad legislativa. Es decir, la justicia electoral no tiene por qué venir reñida con la optimización de recursos a lo largo de las distintas fases de los procesos electorales y maximización de esfuerzos tendentes hacia la simplicidad y la claridad en el ámbito legislativo.

Dicho esto, es preciso desplegar, a su vez, un par de consideraciones previas. En primer lugar, caso de no ser estrictamente necesario (v.gr, sustituir el modelo

---

12. Vid. MORA MOLINA, J.J., *Democracia electoral de calidad: la antesala de una democracia de calidad*, en Volumen homenaje al Prof. Dr. D. Benito de Castro Cid, UNED, 2011.

de circunscripción por abrumadora mayoría de parlamentarios cuyo sentir así lo exija), parece ajustada la opción de evitar la modificación del texto constitucional. Pero ¿podrá aguantar el envite el art 68.2 CE? Y, en segundo lugar, resulta ineludible incorporar un mínimo coste de injusticia a la hora de diseñar un sistema electoral<sup>13</sup>, lo cual no significa que todo sistema electoral tenga que ser injusto en esencia (v.gr, mediante la proporcionalidad estricta en la representación también se puede ocasionar una injusticia mayor para la ciudadanía, como es el desgobierno y/o sucesión de ejecutivos débiles, en caso de una dosis letal de fragmentación para el actual sistema de partidos). La cuestión a resolver reside en dónde está el límite aceptable.

Quizá lo más conveniente, llegados a este punto, sea analizar cuáles serían las propuestas que la inmensa mayoría de los grupos parlamentarios estaría dispuesta a aceptar a corto plazo, sin obviar la presunta traba que supone que la LOREG haya sido modificada en recientes fechas. Como es lógico, aquellas que se van a proponer se corresponden al *Capítulo III, Sistema electoral*, dentro del Título II, Disposiciones especiales para las Elecciones de Diputados y Senadores, de la mencionada Ley Orgánica, con referencia expresa a la Cámara Baja.

### 3.1.1. *La barrera electoral*

Al igual que en nuestro Derecho electoral, en otros países también se incluye una cláusula de exclusión para la representación que toma como base un porcentaje mínimo de sufragios. Con esta medida se persigue asegurar que únicamente llegarán a formar parte de la Cámara Baja aquellas formaciones políticas que hayan obtenido, cuando menos, un respaldo merecedor, por la penetración social de su mensaje, de representación. Pero, obviamente, al disponer cada circunscripción de una densidad limitada, solo se permitirá la adjudicación de escaños a los competidores que hayan logrado un suelo mínimo, que nuestra legislación fija en el 3% del total de los votos válidos emitidos (art.163.1.a de la LOREG).

No obstante, de acuerdo con los datos que obran en el archivo histórico del Ministerio del Interior, dicha barrera no posee efectividad. ¿Por qué? La respuesta es múltiple.

- El porcentaje exigido es ostensiblemente exiguo, ya que, como media, el umbral efectivo (o porcentaje real mínimo para lograr representación) de todos los distritos implica superar más del triple de ese 3% (casos en contrario, altamente excepcionales por efecto de la fórmula electoral, podrían localizarse tan solo en las dos circunscripciones más densas, como Madrid y Barcelona).

---

13. STC 40/1981, fundamento jurídico segundo, MP: Antonio Truyol y Serra.

- Se comprueba la concurrencia de un añadido penalizador, esto es, el voto en blanco es válido y, por lo tanto, computable a los efectos de calcular el porcentaje de la barrera. Con lo cual, se introduce un elemento distorsionador de la realidad electoral al elevar artificialmente, mediante la suma de los votos en blanco, la cláusula de exclusión.
- Se evidencian los efectos de una barrera alternativa, alegal pero irrefutable, como es la coacción sistémica que empuja hacia el voto estratégico, limitando *de facto* la “decisión de elegir” del colegio electoral de buena parte de las provincias, instaurándose un “bipartidismo circunscriptoral”<sup>14</sup>.

Consecuentemente, *o se elimina dicho porcentaje dada su ineficacia o se acrecienta*. Con la primera de las medidas, podría atenuarse la tendencia al voto útil y disminuir las tasas de abstención, circunstancias que no tienen por qué redundar en una más amplia pluralidad en la representación que la actual, aunque sí se garantizaría la “decisión de elegir”, mientras que con la segunda se ahondaría en la orientación de los sufragios con la consiguiente concentración. El hecho de introducir una barrera implica que el voto no sea totalmente libre (*vid.* segunda proposición del art. 68.1 CE), si con el ejercicio del derecho al sufragio activo el votante busca aportar su esfuerzo para lograr la representación de la fuerza por la que se inclina. En suma, manteniendo la actual barrera electoral no deja de constatar la manifestación de un escaso apoyo a formaciones minoritarias, cimentado bien en el voto ideológico, bien en la volatilidad hacia otras formaciones con más garantías de éxito, o en la cronificación de una tasa de abstención importante e, incluso, la deriva hacia el voto nulo.

### 3.1.2. *El voto en blanco*

Una de las grandes paradojas con la que podemos toparnos en la clasificación de los distintos tipos de sufragios radica en la peculiaridad de que un voto sea válido aun cuando no sirva para adjudicar representantes. A partir de la promulgación de la *Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, para la mejora del procedimiento electoral* (BOE 63, jueves 14 de marzo, 1991, p. 8.428), en el apartado 28 de su artículo único, para el art. 96.5 de la LOREG se estipula que: “*Se considera voto en blanco, pero válido, el sobre que no contenga papeleta [...]*” Esto significa que es un voto escrutable pero no computable a efectos de representación, de acuerdo con el tenor del art 163.1. de la LOREG. La incoherencia, o si se quiere la inconsistencia, anida en que sí sea admisible su utilización para el computo de la barrera electoral en cada circunscripción. Estamos ante una *contradictio in terminis*. ¿Cómo un sufragio que no puede ser computable es contabilizado a otros efectos que sí van a influir en la limitación de la representación?

---

14. *Vid.* BARAS, M., BOTELLA, J., *El sistema electoral español*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 104.



Por consiguiente, se debería modificar el apartado 1.a del art. 163 de la LOREG con la especificación de que los votos válidos para el cálculo de la barrera electoral no incluyen la aportación del porcentaje de votos en blanco hallado en el escrutinio.

Nuestro Tribunal Constitucional se pronunció a tales efectos, subrayando que el computo del voto en blanco no suponía vulneración del art 23 CE, ya que votar en blanco supone “*una legítima opción política de participación en el proceso electoral*”<sup>15</sup>. Es cierto que el voto en blanco es una opción política de participación en el proceso electoral,... como lo es el voto nulo. Y no lo es menos que el Legislador distinga las figuras de los votos en blanco y nulo. Sin embargo, el Legislador no da razones por las que el voto en blanco sí haya de computar y no el voto nulo, cuando el objetivo de ambos es compartido: manifestar disconformidad con el sistema político en sí mismo o con las opciones políticas en verdadera competencia electoral. Digamos que son fórmulas de “abstención activa” en la que no existe intención de elegir pero sí de ejercer el derecho de sufragio con una finalidad no adjudicativa.

De acuerdo con dicha sentencia del Tribunal Constitucional, aquellos electores que voten en blanco, en realidad, lo que están haciendo —de manera no voluntaria— no es otra cosa que diezmar las posibilidades de terceras formaciones a las que ni siquiera han tenido en cuenta a la hora de formar su decisión, beneficiando de forma muy apreciable a aquellas a las que en verdad sí han decidido castigar. Es más, esta contradicción se hace más patente al garantizar el derecho de sufragio, como voto en blanco, pero se adultera la voluntad de los electores mediante un impacto indebido a la hora de determinar el acceso al prorrateo<sup>16</sup>. En efecto, al ser el voto en blanco un sufragio *in se* válido, si asumimos que una de las inferencias extraíbles es la de que el no cómputo de un voto válido comporta la negación del ejercicio y de la efectividad del derecho de sufragio, entonces nos enfrentaríamos a un auténtico sinsentido, ya que no se niega el ejercicio pero sí se tergiversa la voluntad del votante, al ser blandido su sufragio (un acto libre mediado por una precedente conformación de voluntad con una orientación específica) para objetivos no intencionados por medio de un dispositivo de ingeniería electoral bastante recóndito. Esto es tanto como suprimir e invalidar la conformación de esa voluntad, esto es, la preferencia de no inclinar el sentido del voto hacia ninguna de las formaciones en liza (ni por acción ni por omisión).

Consecuentemente, la preferencia racional informada, bajo la normativa vigente —y que, con una adecuada difusión del mecanismo que desencadena el voto en blanco, desembocaría en un cierto grado de acción colectiva— no sería otra que el voto nulo o sumarse a las filas de la abstención.

---

15. STC 265/1993, 26 de Julio de 1993, fundamento jurídico tercero, MP: José Gabaldón López.

16. STC 26/1990, de 19 de febrero, fundamento jurídico sexto, MP: Luis López Guerra.

### 3.1.3. ¿Aumento del número de parlamentarios?

La coalición IU-LV, como ya se ha apuntado, se ha hecho adalid de la defensa del aumento del número de asientos en el Congreso de los Diputados para mejorar la proporcionalidad del sistema, y no solo en la Cámara Baja nacional, respaldada ahora con el impulso de UPyD. Es cierto que el art. 162.1 de la LOREG recoge la cifra de 350 representantes, de acuerdo a lo dictado por el Constituyente en la primera proposición del art. 68.1 CE, que establece el intervalo 300-400.

No pocos países se valen de la conocida fórmula del Prof. Rein Taagepera para determinar la cifra de representantes en su Cámara Baja: calcular la raíz cúbica de su población. Según el Instituto Nacional de Estadística (*vid. Real Decreto 1782/2011, de 16 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2011*. BOE 303, sábado 17 de diciembre de 2011, p. 138.418), la población española asciende a un total de 47.190.493 habitantes, cuya raíz cúbica es 361. La desviación observable en relación al total presente es inapreciable, el 2,8%. No parece razonable variar el número de representantes por tan escaso margen, y sobre todo cuando el máximo de 400 se corresponde con la raíz cúbica de 60.000.000 de habitantes, junto con los añadidos gastos innecesarios para el erario público y con el más que dudoso aumento de la eficacia tanto de los diputados, individualmente, así como del Congreso de los Diputados. De hecho, no por aumentar el número de diputados se incrementa la calidad institucional de la Cámara o se solucionan demandas referidas a la calidad de nuestra democracia, ya que los mecanismos internos pueden seguir funcionando exactamente igual. Es decir, es mucho más importante diseñar y, sobre todo, implementar mecanismos parlamentarios de probada excelencia democrática y eficacia que acrecentar tan solo la nómina de representantes como mera huida hacia adelante, agotándose su finalidad en dicha ampliación. Ejemplos los tenemos sobrados, y más aún si nos fijamos en paradigmas normalmente aducidos de países de nuestro entorno como el ucraniano (450 escaños/45.134.757 habitantes a julio de 2011), el polaco (460/38.441.588 idem) o el italiano (617/61.0168.04 idem), que los diversos barómetros internacionales evaluadores de la calidad de la democracia tratan como sistemas frágiles (y que en el caso del NCCR21, para los casos polaco e italiano como miembros de la OCDE, se observa una caída muy acusada desde los años 90 hasta la actualidad).

Así pues, la respuesta a una mejor proporcionalidad no ha de focalizarse, necesariamente, en el incremento de la bancada del hemiciclo. ¿Por qué no probar una nueva redistribución de los escaños existentes, sobre todo cuando ya se ha aludido con anterioridad a que la causa de la igualdad estricta del valor de los sufragios (*equal voting power*) es un falso problema porque carece, desde la perspectiva actual, de solución? ¿Por qué no desviar la atención hacia la proporcionalidad de la representación de cada circunscripción en razón de la variabilidad de magnitudes respecto a la media, sobremanera en las de menor densidad?

### 3.1.4. *Circunscripción nacional como mecanismo de igualdad*

Uno de los debates que más está en boga en estos últimos tiempos es el de la creación de una bolsa nacional de 50 diputados a repartir proporcionalmente. Con esto, se pretende justificar la oscilación hacia el máximo de 400 permitidos por nuestra Constitución, que, como acabamos de comprobar, excede, de momento y con creces, la regla de la raíz cúbica. Sin embargo, es posible la institución de esa bolsa sin ampliar la cifra de representantes. Si más arriba hemos señalado la necesidad de redistribuir los presentes 350 escaños de forma distinta para favorecer una proporcionalidad mayor de la representación provincial, somos de la opinión de que debería llevarse a cabo siempre y cuando fuese a coste cero y a través de una simplicidad absoluta. Una u otra medida afectaría al artículo 68.2 CE, cuya modificación, y su incorporación al art. 161 de la LOREG, se podrían llevar a cabo “vía express” mediante el acuerdo de los dos grandes grupos parlamentarios.

El mecanismo no es nuevo, pues la variable demográfica es la a tener en cuenta. Pero a diferencia de la cuota de reparto establecida en los diferentes subapartados del art. 162.3 de la LOREG (tergiversadora, ya que supone una media aritmética entre la población de derecho de todas las provincias), la proporcionalidad entre el número de representantes y la población de las circunscripciones sería casi estricta en razón 6/7. ¿Cómo?

- En primer lugar, habría que reservar 1/7 del aforo de representación en el hemicycle (50 actas de diputado) para una circunscripción nacional única, adjudicando lotes de diputados por porcentaje de voto nacional, o a través de la fórmula D'Hont. Pero, cuidado, las circunscripciones únicas solo funcionan bien en países pequeños, como Holanda o Israel. En nuestro caso, puede servir para desnivelar la balanza a favor de uno de los grandes partidos, que así obtendría la diferencia, o se acercaría, para alcanzar una mayoría suficiente y sólida en el Legislativo.
- En segundo lugar, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla les correspondería a cada una un solo diputado, no alterándose lo previsto en la segunda proposición del art. 162.2. de la LOREG.
- En tercer lugar, para los 6/7 de la Cámara (300 diputados, menos dos) caben distintas variables: o se distribuyen los 298 diputados sobrantes entre las 50 circunscripciones restantes de acuerdo a su porcentaje de población, o bien el reparto se consumaría sumando a la cifra inicial de un diputado por circunscripción los correspondientes a su porcentaje de población natural hasta cubrir los 5/6, con excepción de Ceuta y Melilla.

## 3.2. Simulaciones

### 3.2.1. Proporcionalidad estricta de los 6/7 (menos dos)

#### Reparto de 300 diputados

Para este cometido, se hace preciso acudir a una regla de corrección a fin de establecer una correcta relación de proporcionalidad. Dicha medida consistiría en ordenar de menor a mayor, y por estricto orden decimal, la pérdida de un diputado entre aquellas provincias cuyo porcentaje de población sea igual o menor al 1% nacional (de acuerdo con el *Real Decreto 1782/2011*, 470.000 habitantes) hasta cubrir la diferencia que se origine al abstraer 298 a la columna “redondeo” (en este caso, cuatro). Se establece el 1% como consecuencia de determinar los promedios entre las poblaciones de las circunscripciones con  $\leq 4$  diputados (411.078 habitantes = 0,87% del total nacional) y sus respectivos porcentajes de población respecto al 100% (0,86%), redondeando al entero superior si  $\geq 0,5$  (1%). Y, asimismo, se opta por el criterio de  $\leq 4$  diputados porque las provincias de Castellón, Navarra y Santander se encuentran en el primer grupo de subsistemas (incluyéndose ahora para el cómputo las de Almería, Badajoz, Guipuzkoa, Jaén y Toledo). Lógicamente, quedarían exentas de la pérdida aquellas provincias que hayan obtenido en la columna “redondeo” un solo escaño.

Tabla 3  
Simulación, de cálculo por subsistemas Tabla 2

Circunscripción	Población	%	Escaños con decimales	Redondeo	Corrección	C.R
Álava	317.352	0,67	1,9966	2	1	0,42643923
Albacete	401.682	0,85	2,533	3	3	1,00840336
Ávila	171.896	0,36	1,0728	1	1	0,79365079
Burgos	374.826	0,79	2,3542	2	2	0,72332731
Cáceres	415.083	0,88	2,6224	3	3	0,97402597
Castellón	604.274	1,28	3,8144	4	4	0,89285714
Ciudad Real	529.453	1,12	3,3376	3	3	0,76530612
Cuenca	217.716	0,46	1,3708	1	1	0,62111801
Guadalajara	251.563	0,53	1,5794	2	1	0,53908356
Huelva	518.081	1,1	3,278	3	3	0,77922078
Huesca	228.566	0,48	1,4304	1	1	0,5952381
León	499.284	1,06	3,1588	3	3	0,80862534
Lérida	439.768	0,93	2,7714	3	3	0,92165899
Lugo	353.504	0,75	2,235	2	2	0,76190476
Navarra	636.934	1,35	4,023	4	4	0,84656085
Orense	335.219	0,71	2,1158	2	1	0,84656085

<i>Circunscripción</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Escaños con decimales</i>	<i>Redondeo</i>	<i>Corrección</i>	<i>C.R</i>
Palencia	172.510	0,36	1,0728	1	1	0,79365079
Rioja, La	322.415	0,68	2,0264	2	1	0,42016807
Salamanca	353.619	0,75	2,235	2	2	0,76190476
Santander	592.250	1,25	3,725	4	4	0,91428571
Segovia	164.268	0,34	1,0132	1	1	0,84033613
Soria	95.258	0,2	0,596	1	1	1,42857143
Teruel	145.277	0,3	0,894	1	1	0,95238095
Valladolid	533.640	1,13	3,3674	3	3	0,7585335
Zamora	194.214	0,41	1,2218	1	1	0,69686411

Almería	695.560	1,47	4,3806	4	4	0,77745384
Asturias	1.084.341	2,3	6,854	7	7	0,86956522
Badajoz	692.137	1,47	4,3806	4	4	0,77745384
Baleares	1.106.049	2,3	6,854	7	7	0,86956522
Bizkaia	1.153.724	2,45	7,301	7	7	0,81632653
Cádiz	1.236.739	2,63	7,8374	8	8	0,86909288
Córdoba	805.108	1,71	5,0958	5	5	0,83542189
Coruña, A	1.146.458	2,43	7,2414	7	7	0,82304527
Girona	753.046	1,6	4,768	5	5	0,89285714
Granada	918.072	1,95	5,811	6	6	0,87912088
Guipuzkoa	707.263	1,5	4,47	4	4	0,76190476
Jaén	670.761	1,42	4,2316	4	4	0,80482897
Las Palmas	1.090.605	2,31	6,8838	7	7	0,86580087
Pontevedra	962.472	2,04	6,0792	6	6	0,84033613
Tarragona	808.420	1,71	5,0958	5	5	0,83542189
Tenerife	1.027.914	2,18	6,4964	6	6	0,78636959
Toledo	697.959	1,4	4,172	4	4	0,81632653
Zaragoza	973.252	2,06	6,1388	6	6	0,83217753

Alicante	1.926.285	4,69	13,9762	14	14	0,85287846
Barcelona	5.511.147	11,7	34,866	35	35	0,85470085
Madrid	6.458.684	15,74	46,9052	47	47	0,85314939
Málaga	1.609.557	3,42	10,1916	10	10	0,83542189
Murcia	1.461.979	3,56	10,6088	11	11	0,88282504
Sevilla	1.917.097	4,07	12,1286	12	12	0,84240084
Valencia	2.581.147	5,48	16,3304	16	16	0,83420229
			304,9434	302		

La distribución inicial de dos diputados establecida por la LOREG para 50 provincias provoca, a su vez, una sobrerrepresentación en el Congreso de los Diputados al elevar voluntaristamente la densidad natural de las circunscripciones. Podemos reparar en que aparecerían, aparte de las dos Ciudades Autónomas, doce distritos uninominales puros.

Tabla 4  
Simulación de adjudicación, elecciones generales 20-N, 2011  
Total por provincias

PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE- RRA	BNG	AMAIUR	CC-NC- PNC	COMPRO- MIS-Q	FAC	GBAI	
164	85	18	12	6	2	2	1	4	2	1	1	0	300
54,6%	28,3%	6%	4%	2%	1,33%	0,66%	0,33%	1,33%	0,66%	0,33%	0,33%	0	100%

### La circunscripción nacional, 50 diputados

Bajo la primera de las variables contempladas, la adjudicación de escaños se efectuaría proporcionalmente, redondeando al entero menor, en virtud del porcentaje de votos totales de cada formación política para reducir el posible impacto del porcentaje de escaños obtenidos sobre 300. Si calculamos la media aritmética entre los dos porcentajes (uno, el de los diputados obtenidos; otro, el montante total de sufragios por partido), la desviación será muy poco apreciable en relación con la desproporcionalidad actual. Y, en caso de quedar algún resto, se repartía entre los más pequeños según porcentaje para compensar expresamente a estas formaciones por la escasa o nula tasa de éxito en las circunscripciones menos densamente pobladas.

Tabla 5  
Bolsa de compensación  $D_i$

PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE- RRA	AMAIUR	BNG	CC-NC- PNC	COMPRO- MIS-Q	FAC	GBAI	
22	14		3	2									41
44%	28%		6%	4%									82%
			5	4									18%
22	14		8	6									100%

Según la segunda, mediante la aplicación de la fórmula D'Hont a los totales nacionales de cada formación

Tabla 6  
*Bolsa de compensación D<sub>2</sub>*

PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE-RRA	AMAIUR	BNG	CC-NC-PNC	COMPRO-MIS-Q	FAC	GBAI	
26	16		4	2									50

Tabla 7  
*Totales*

	PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE-RRA	AMAIUR	BNG	CC-NC-PNC	COMPRO-MIS-Q	FAC	GBAI	
<b>D<sub>1</sub></b>	186	99	18	20	12	4	2	4	1	2	1	1	0	350
<b>D<sub>2</sub></b>	191	102	18	16	8	4	2	4	1	2	1	1	0	350

### *Barrera electoral*

El asunto que habría que dirimir aquí es el de si establecer o no una barrera de exclusión. Es cierto que en algunos países donde se ha adoptado este sistema, existe; antes bien, si nos regimos con un mínimo de coherencia, no parece muy apropiado para el Estado español, a no ser que la barrera no fuera porcentual sino legal: a saber, exigir la presentación efectiva y la actuación material en todas las circunscripciones, registrándose así en los estatutos de las distintas formaciones políticas a la hora de su registro en el Ministerio del Interior y estando sujeto a comprobaciones estrictas para evitar el fraude de ley, algo que se debería prever en el articulado de nuestra *Ley Orgánica de Partidos Políticos* mediante el régimen sancionatorio oportuno. De hecho, si se estableciera dicha barrera, por ejemplo, en el 5% de los votos nacionales válidos de adjudicación, a excepción de las cuatro formaciones nacionales de carácter estatal más CIU, ninguna otra tendría opción real de ganar nuevos escaños en la segunda fase de atribución de réditos electorales. Por ello, dada la declarada naturaleza catalanista de la federación CiU, reflejada en los respectivos estatutos de *Convergència Democràtica de Catalunya* y *Unió Democràtica de Catalunya*, la institución de la exclusión por razón de ámbito territorial no permitiría acrecentar el número de diputados mediante el mecanismo de igualación porque, en caso contrario, le supondría un beneficio añadido por disfrutar de una profunda implantación en una circunscripción tan densa como Barcelona, mitigando así la “utilidad territorial” del voto.

### 3.2.2. *Cuota provincial, proporcionalidad (más 1)*

#### *Reparto de 300 diputados*

Las respectivas cuotas provinciales de diputados serán obtenidas de la siguiente manera:

- Todas las circunscripciones partirán de un mínimo inicial de un diputado, 52 en total.
- A esta cantidad inicial por circunscripción, se le sumará la parte proporcional de los 248 restantes, que se calculará en relación a la población de cada circunscripción con respecto al total nacional, con excepción de las Ciudades Autónomas que no verían alterada su asignación.
- Las proporciones obtenidas, con decimales, serán reducidas el entero menor más próximo para evitar excedentes con respecto a la cantidad a repartir de 248 diputados entre las 50 circunscripciones restantes.
- La reducción al entero menor provocará que por causa de la supresión de decimales no se adjudiquen todos los escaños, por lo que se deberá comprobar cuántos se han otorgado y obtener la diferencia con 248.
- Dicha cantidad será repartida como sigue:
  - a) aquellas circunscripciones cuyo entero menor más próximo fuese 0, se les concederá un nuevo diputado que crecentaría la cifra inicial, cerrando así su cuota
  - b) el resto, si diese lugar, se repartirá entre aquellas provincias que, ordenadas todas de mayor a menor según su población, detenten mayores porcentajes de población con respecto al total nacional, acrecentando en un diputado más su cuota.

Gráficamente:



Tabla 8

Circunscripción	Población	% Población	Escaño inicial	Escaños con Redondeo al menor	Asignación (19)	Total escaños	% escaños	Diferencia con media	C. R.
Álava	317352	0,67	1	1,6616	1	2	0,66666667	1,32	0,99502488
Albacete	401682	0,85	1	2,108	2	3	1	0,98666667	1,17647059
Ávila	171896	0,36	1	0,8928	0	2	0,66666667	1,32	1,85185185
Burgos	374826	0,79	1	1,9592	1	2	0,66666667	1,32	0,84388186
Cáceres	415083	0,88	1	2,1824	2	3	1	0,98666667	1,13636364
Castellón	604274	1,28	1	3,1744	3	4	1,33333333	0,65333333	1,04166667
Ciudad Real	529453	1,12	1	2,7776	2	3	1	0,98666667	0,89285714
Cuenca	217716	0,46	1	1,1408	1	2	0,66666667	-0,66666667	1,44927536
Guadalajara	251563	0,53	1	1,3144	1	2	0,66666667	1,32	1,25786164
Huelva	518081	1,1	1	2,728	2	3	1	0,98666667	0,90909091
Huesca	228566	0,48	1	1,1904	1	2	0,66666667	1,32	1,38888889
León	499284	1,06	1	2,6288	2	3	1	0,98666667	0,94339623
Lérida	439768	0,93	1	2,3064	2	3	1	0,98666667	1,07526882
Lugo	353504	0,75	1	1,86	1	2	0,66666667	1,32	0,88888889
Navarra	636934	1,35	1	3,348	3	4	1,33333333	0,65333333	0,98765432
Orense	335219	0,71	1	1,7608	1	2	0,66666667	1,32	0,93896714
Palencia	172510	0,36	1	0,8928	0	2	0,66666667	1,32	1,85185185
Rioja, La	322415	0,68	1	1,6864	1	2	0,66666667	1,32	0,98039216
Salamanca	353619	0,75	1	1,86	1	2	0,66666667	1,32	0,88888889
Santander	592250	1,25	1	3,1	3	4	1,33333333	0,65333333	1,06666667
Segovia	164268	0,34	1	0,8432	0	2	0,66666667	1,32	1,96078431
Soria	95258	0,2	1	0,496	0	2	0,66666667	1,32	3,33333333
Teruel	145277	0,3	1	0,744	0	2	0,66666667	1,32	2,22222222
Valladolid	533640	1,13	1	2,8024	2	3	1	0,98666667	0,88495575
Zamora	194214	0,41	1	1,0168	1	2	0,66666667	1,32	1,62601626

Circunscripción	Población	% Población	Escaño inicial	Escaños con Redondeo al menor	Asignación (19)	Total escaños	% escaños	Diferencia con media	C. R.
<b>Almería</b>	695560	1,47	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,90702948
<b>Asturias</b>	1084341	2,3	1	5	1	7	2,33333333	-0,34666667	1,01449275
<b>Badajoz</b>	692137	1,47	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,90702948
<b>Baleares</b>	1106049	2,3	1	5	1	7	2,33333333	-0,34666667	1,01449275
<b>Bizkaia</b>	1153724	2,45	1	6	1	8	2,66666667	-0,68	1,08843537
<b>Cádiz</b>	1236739	2,63	1	6	1	8	2,66666667	-0,68	1,0139417
<b>Córdoba</b>	805108	1,71	1	4		5	1,66666667	0,32	0,97465887
<b>Coruña, A</b>	1146458	2,43	1	6	1	8	2,66666667	-0,68	1,09739369
<b>Gitrona</b>	753046	1,6	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,83333333
<b>Granada</b>	918072	1,95	1	4		5	1,66666667	0,32	0,85470085
<b>Guipuzkoa</b>	707263	1,5	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,88888889
<b>Jaén</b>	670761	1,42	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,93896714
<b>Las Palmas</b>	1090605	2,31	1	5	1	7	2,33333333	-0,34666667	1,01010101
<b>Pontevedra</b>	962472	2,04	1	5		6	2	-0,01333333	0,98039216
<b>Tarragona</b>	808420	1,71	1	4		5	1,66666667	0,32	0,97465887
<b>Tenerife</b>	1027914	2,18	1	5	1	7	2,33333333	-0,34666667	1,07033639
<b>Toledo</b>	697959	1,4	1	3		4	1,33333333	0,65333333	0,95238095
<b>Zaragoza</b>	973252	2,06	1	5		6	2	-0,0133	0,97087379

Circunscripción	Población	% Población	Escaño inicial	Escaños con decimales	Redondeo al menor	Asignación (19)	Total escaños	% escaños	Diferencia con media	C. R.
<b>Alicante</b>	1926285	4,69	1	11,6312	11	1	13	4,333333333	-2,3466667	0,92395167
<b>Barcelona</b>	5511147	11,7	1	29,016	29	1	31	10,33333333	-8,3466667	0,88319088
<b>Madrid</b>	6458684	15,74	1	39,0352	39	1	41	13,6666667	-11,68	0,86827615
<b>Málaga</b>	1609557	3,42	1	8,4816	8	1	10	3,333333333	-1,3466667	0,97465887
<b>Murcia</b>	1461979	3,56	1	8,8288	8	1	10	3,333333333	-1,3466667	0,93632959
<b>Sevilla</b>	1917097	4,07	1	10,0936	10	1	12	4	-2,0133333	0,98280098
<b>Valencia</b>	2581147	5,48	1	13,5904	13	1	15	5	-3,0133333	0,91240876
<b>Ceuta</b>			1				1			
<b>Melilla</b>			1				1			

Media	Desviación	52	229	300
		248		
1,9866667	2,3186695	50	50	
	Total	350	350	

Tabla 9  
*Simulación de adjudicación, elecciones generales 20-N, 2011*  
*Total por provincias*

PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE-RRA	BNG	AMAIUR	CC-NC-PNC	COMPRO-MIS-Q	FAC	GBAI	
163	94	13	10	4	3	2	1	6	2	1	1	0	300
46,5%	26,8%	3,71%	2,85%	1,14%	0,85%	0,57%	0,28%	1,7%	0,57%	0,28%	0,28%	0	100%

Si a estos guarismos les sumamos los correspondientes a las adjudicaciones según  $D_1$  o  $D_2$  (tablas 5 y 6), obtendremos las siguientes cifras:

Tabla 10  
*Totales*

	PP	PSOE	CIU	IU-LV	UPYD	EAJ-PNV	ESQUE-RRA	AMAIUR	BNG	CC-NC-PNC	COMPRO-MIS-Q	FAC	GBAI	
$D_1$	190	111	13	14	6	3	2	6	1	2	1	1	0	350
$D_2$	185	108	13	18	10	3	2	6	1	2	1	1	0	350

#### 4. CONCLUSIONES A LA LUZ DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Son muchas las aristas que hay que limar tanto en el derecho como en el sistema electoral vigentes. A pesar de esta evidente necesidad, no es fácil —al menos *a priori*— encontrar una solución que satisfaga a todos. Las quejas de que la arquitectónica del sistema electoral favorece una conformación cuasi bipartidista del Congreso de los Diputados no han de tomarse a la ligera, si bien habrían de ponderarse otras dimensiones, además de la de representación, para la modificación en profundidad —e, incluso para algunos, la derogación— de la LOREG.

Las pasadas elecciones generales, de 20 de noviembre de 2011, han vuelto a sacar a la luz los desajustes del sistema electoral por el que optó nuestro Poder Constituyente. Es incuestionable que se observan grados oscilantes de desproporcionalidad entre las distintas circunscripciones y que dichos grados vienen ocasionados por la desviación de los respectivos valores de densidad con referencia a la media. Resulta patente que la corrección debería proceder desde esa perspectiva, procurando minimizarla lo más posible y siendo tolerantes con un mínimo de desviación, que no sería en sí inconstitucional y que no precisaría modificar totalmente el art. 68.2 CE<sup>17</sup>.

Es más, el Alto Tribunal se ha pronunciado desde hace tiempo a favor de que la proporcionalidad es una orientación que quedará atenuada indefectiblemente por

17. STC 19/2011, de 3 de marzo, fundamento jurídico séptimo, MP: Elisa Pérez Vera.

la mecánica del sistema electoral<sup>18</sup>. Y es cierto, nuestro derecho electoral respeta el pluralismo político como uno de los valores supremos de nuestro Ordenamiento Jurídico, pero —a su vez— el sistema electoral que consagra ese mismo derecho cercena la pluralidad en la representación en pos de la gobernabilidad o estabilidad del Ejecutivo mediante condicionantes deliberados en la conformación del Legislativo. A esto habría que añadir que si la dimensión de representación resulta muy importante para plasmar de forma fidedigna la voluntad popular, la soberanía nacional deriva del instrumento diseñado para transformar votos en escaños, por lo que la “*pureza de la proporcionalidad*” se torna una auténtica entelequia<sup>19</sup>.

De acuerdo con lo dicho, España, dadas sus características como “nación de naciones”, precisa un sistema electoral eficaz y operativo que asegure, sin atentar en demasía contra el deseo de las urnas, la formación de un Ejecutivo que gobierne mediante la residencia de un mandato fuerte en el Poder Legislativo. Esto es, gobierno, legitimidad y representación no deben considerarse como términos incompatibles sino todo lo contrario. El problema deviene cuando se toma uno de ellos a resultados del todo. Digamos que se ha de establecer una relación de ponderación entre ellos, de manera que la representación se ponga al servicio del interés general y facilite, promueva y conquiste la gobernabilidad sin fisuras en cualquier legislatura, junto con la aceptación popular. Y gobernar sin fisuras no conlleva un gobierno estable sometido a la actual lógica parlamentaria de pactos, en la que unos ganan a costa de otros desproporcionadamente, quebrándose la prohibición *de iure* del mandato imperativo mediante negociaciones *de facto* para la obtención de ventajas territoriales, cercenándose así la simetría y solidaridad del modelo autonómico español mediante la perversión del mandato representativo.

Pues bien, mediante la instauración de un doble sistema de adjudicación de escaños se minimizaría el impacto de la desigualdad de voto a nivel territorial, aun siendo inevitable la desproporcionalidad en el valor individual de cada sufragio en dependencia de cada circunscripción. Es el coste electoral a pagar por el libre derecho a la residencia. La única solución factible sería la reorganización de las circunscripciones, lo que conllevaría una modificación sustancial del texto constitucional de amplio calado para el sistema electoral y de partidos, por lo que hay que ir más allá del Informe (2008) del Consejo de Estado y diferenciar entre valor territorial e individual del voto. Es más, a no ser que optásemos por un sistema proporcional puro, junto con la circunscripción única, se antoja de imposible cumplimiento con el atributo “*igual*”, sito en la segunda proposición del art. 68.1 CE. Tanto es así que, paradójicamente, se obvia todo comentario sobre este tema por parte de los letrados de las Cortes Generales en la sinopsis que redactan del art. 68 CE en la página web del mismísimo Congreso de los Diputados. Además, la expectativa de encontrar consejo en el Tribunal Constitucional sobre aspectos de *lege ferenda*, a fin de dilucidar cuál es el sistema electoral que más conviene

---

18. STC 75/1985, fundamento jurídico cuarto, MP Ángel Escudero del Corral.

19. STC 40/1981, 18 de diciembre, fundamento jurídico segundo MP: Antonio Truyol y Serra.

a nuestro país para salvaguardar el principio de igualdad en el sufragio dentro del marco constitucional actual, queda eliminada al no corresponderle realizar pronunciamientos preventivos sobre legislación venidera<sup>20</sup>.

Pero si nos decantáramos por un doble sistema de adjudicación, cumpliríamos con las reiteradas recomendaciones de la OSCE al aliviar significativamente el Coeficiente de Representación gracias a la implantación, por un lado, del equilibrio entre población y representantes y, por otro, de una regla porcentual —o a través de la fórmula electoral en vigor— para la distribución de los 50 diputados restantes a nivel nacional, realmente decisiva para conformar un potente frente político en la Cámara Baja. En este sentido, se podría entender satisfecha la exigencia del art. 7.3 de la *Declaración de Copenhague* al interpretarse la representación a resultados de una adecuación proporcional con la población de cada circunscripción. Así, se lograrían integrar las dimensiones de legitimidad en el mandato popular, la de una representación proporcionada —cuando no muy proporcional— y la de instauración de un Gobierno sólido y efectivo<sup>21</sup>.

Igualmente, este sistema beneficiaría a las terceras opciones a nivel nacional, ya que obtendrían, por agregación, resultados mucho mejores que con el actual sistema. Por ejemplo, IU-LV y UPyD ampliarían *in extenso* su número de representantes y rebajarían sensiblemente sus correspondientes costes por diputado, aunque habría de modificarse el art. 23.1 del *Reglamento del Congreso de los Diputados (Título II, De los Grupos Parlamentarios)* para que estas formaciones, o cualquier otra a nivel nacional, obtenido un cierto número de diputados, formasen grupo parlamentario propio, independientemente del porcentaje de votos recibido.

Tabla 11  
*Coste por diputado*

	20-N, 2011	Simulaciones			
		5/6 (-2)		+1	
		$D_1$	$D_2$	$D_1$	$D_2$
IU	152800,9	84040,5	105050,6	120057,8	93378,3
UPyD	228084,4	95020,1	142530,2	190040,3	114024,2

El impacto sobre la libertad de elegir sería trascendental, ya que se implementaría en el sistema el electoral uno de los principios inspiradores de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, la libertad como uno de los valores supremos del Ordenamiento Jurídico (art. 1.1 CE). ¿Por qué? De todos es conocido que el art. 23.1 CE consagra la libertad en la elección, o sea, la ausencia de toda

20. STC 12/2008, de 29 de enero, fundamento jurídico octavo, MP: Elisa Pérez Vera.

21. ATC 240/2008, de 22 de julio, fundamento jurídico segundo, con remisión a STC 75/1995, de 17 de mayo, fundamento jurídico quinto, MP: Rafael Mendizábal Allende.

coacción. De esta forma, debería de reducirse el grado de intimidación electoral en las circunscripciones al conocer el cuerpo electoral que su sufragio tiene un doble valor, que sirve para un doble prorrateo: para su circunscripción y para la bolsa nacional. Esto es, si un partido no tiene opciones en una circunscripción, sus potenciales votantes pueden compensar a nivel nacional y no corregir así el sentido de su sufragio ni torcer su voluntad. Simplemente, con una sola papeleta en la que en el anverso figure la lista provincial y en el reverso la nacional (o viceversa), encabezada ésta por el candidato/a a la Presidencia del Gobierno, sería suficiente. Y no afectaría al escrutinio, que se desarrollaría exactamente igual que ahora. Para el reparto de estos 300 diputados no se impondría cláusula limitativa. De esta manera, se incentivaría el incremento de la participación electoral al debilitar ciertos clivajes tradicionales en virtud del segundo prorrateo.

Pero para existiese una verdadera justicia electoral, o una amortiguación importante de la injusticia que se pudiese producir a nivel sistémico en la primera tanda de adjudicación, habría de implantarse, ahora en la segunda, una barrera o umbral que atenuase la presencia de formaciones muy localizadas territorialmente, de modo que se incrementase la utilidad del voto a nivel nacional sobre el de ciertas circunscripciones que conceden una enorme ventaja a ciertos partidos, agrupaciones o coaliciones de ámbito territorial no-estatal, porque en caso contrario se llegaría a vulnerar gravemente el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo de unos ciudadanos frente a otros al multiplicarse de modo incomprensible el factor de probabilidad. La introducción de una cláusula limitativa en el recuento electoral para los restantes 50 diputados coadyuvaría a una racionalización de nuestra forma parlamentaria de gobierno<sup>22</sup> evitando un nivel de fragmentación en la Cámara Baja<sup>23</sup> que impida la formación de un Ejecutivo estable<sup>24</sup>. En resumidas cuentas, estabilidad y eficacia como patrones de racionalidad que deben presidir la conformación de la soberanía nacional.

Luego, *rebus sic stantibus*, la estricta proporcionalidad (o sea, a igual porcentaje de votos totales, igual porcentaje de escaños) no ha sido pretendida por el Legislador por no ser ventajosa para el sistema político, puesto que le restaría operatividad desde la misma actividad institucional.

De la misma manera, el precepto constitucional del art. 68.1, relativo al intervalo 300-400 diputados, supone en sí una atenuación de la proporcionalidad “*en los términos que establezca la Ley*”. Nuestro objetivo es no violar la regla de la raíz cúbica. La propuesta que presentamos se ajusta a lo previsto en el mismo precepto, así como al 68.3 CE, ya que la representación de cada circunscripción —reiteramos— sería proporcional a su población natural, fijada para cada elección por el INE, y además la adjudicación de diputados también sería verificable “*atendiendo a criterios de representación proporcional*”. El único inconveniente

---

22. STC 225/1998, de 25 de noviembre, fundamento jurídico quinto, MP: Álvaro Rodríguez Bereijo,

23. STC 75/1985, fundamento jurídico quinto.

24. STC 16/1984, de 6 de febrero, fundamento jurídico sexto, MP: Manuel Díez de Velasco.

radica en el apartado segundo, pues se tendría que incluir la bolsa de 50 diputados en una circunscripción nacional que, a su vez, cumpliría con todos los requisitos de este artículo y de muy fácil articulación a nivel contable y de adjudicación de escaños. Además, no supondría gasto alguno para los contribuyentes desde el punto de vista logístico y de infraestructura. Y lo que es más importante, mejoraría el coeficiente de representación con respecto a la media de las circunscripciones, sin cuestionar en demasía a nuestro actual sistema de partidos. Es más, los más perjudicados actualmente optimizarían, insistimos una vez más, sus resultados, lo cual contribuiría al perfeccionamiento del sistema.

Y para finalizar, recordar la incongruencia de mantener, por la muy cuestionable doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, el voto en blanco en su configuración actual<sup>25</sup>.

---

25. STC 265/1993, 26 de julio de 1993.