

# La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados

Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral

María Garrote de Marcos

Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid

### *Abstract*

*En febrero de 2009 el Consejo de Estado hizo público su “Informe sobre la reforma del sistema electoral español”, en respuesta al encargo hecho por el Gobierno en junio de 2008. El Informe, extenso y prolijo, incluye el análisis y la valoración de las diferentes propuestas de reforma del sistema electoral español planteadas por las fuerzas políticas y por la doctrina, y hace referencia a aspectos muy diversos: el derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales, el voto de los españoles residentes en el exterior, el sistema electoral del Congreso de los Diputados, la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento Europeo, la elección de los alcaldes y otras cuestiones procedimentales.*

*El presente trabajo centra su atención en el análisis de las posibles reformas a introducir en el sistema electoral del Congreso de los Diputados que han sido valoradas por el Consejo de Estado.*

*In February 2009 the Spanish State Council issued his “Report on reforming of the Spanish Electoral System”, which was commissioned by the Government in June 2008. The Report, extended and detailed, includes analysis and qualification of different proposals for reforming the Spanish electoral system raised by different political actors and scholars. In this regard, it deals with topics such as the non citizens’ suffrage right in municipal elections, the vote of Spanish residents in foreign countries, the electoral system of the Spanish Congress, the electoral district in the elections to the European Parliament, the election of mayors and other procedural questions as well.*

*This paper aims at analyzing potential amendments to the electoral system of the Congress, already assessed by the State Council.*

*Title: The improbable reform of the Spanish Congress electoral system*

*Palabras Clave: Sistema electoral, Congreso de los Diputados, Igualdad de voto*

*Keywords: Electoral system, Spanish Congress, Equal vote*

## *Sumario*

1. El informe
2. Análisis de las propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados
  - 2.1 Los elementos del sistema electoral vigente
  - 2.2 Ámbito de las propuestas de reforma
  - 2.3 Examen de las propuestas de reforma
    - a) Mejora de la igualdad de voto de los ciudadanos: distribución de escaños entre circunscripciones y grado de proporcionalidad del sistema
    - b) Mejora de la participación política de los electores: la cuestión de las listas cerradas y bloqueadas
  - 2.4 Valoración de las propuestas de reforma
3. Conclusiones
4. Bibliografía

## 1. El Informe

El “Informe sobre la reforma del sistema electoral español” que aprobó por unanimidad la Comisión de Estudios del Consejo de Estado fue encomendado por el Gobierno, haciendo uso de la nueva facultad atribuida al Consejo de Estado, tras la reforma de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en adelante, LOCE) por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre<sup>1</sup>. Dicha reforma introduce varias modificaciones en la composición del Consejo<sup>2</sup>, en su estructura y en sus funciones. Precisamente son las nuevas competencias atribuidas al Consejo de Estado las que justifican la alteración de su estructura tradicional, con la creación de la Comisión de Estudios. La Comisión de Estudios, que se organiza como una estructura paralela a la Comisión Permanente, carece, sin embargo, de las garantías de permanencia de ésta, al ser los Consejeros que la integran “designados por el Pleno a propuesta del Presidente”, para un período de dos años, “sin perjuicio de su posible renovación”<sup>3</sup>. Se configura, en definitiva, como un órgano peculiar y claramente diferenciado, tanto por su composición como por sus procedimientos, de los demás órganos del Consejo. Pero lo más relevante es que de las nuevas competencias que asume el Consejo tras la reforma de la LOCE, las más trascendentales en términos políticos se atribuyen precisamente a esta Comisión<sup>4</sup>.

Así, según el artículo 2.3 de la LOCE, el Consejo de Estado “realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

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

---

<sup>1</sup> BOE núm. 313, de 29.12.2004.

<sup>2</sup> Se incorporan nuevos cargos, entre ellos, los Ex Presidentes del Gobierno, que formarán parte de una nueva categoría de Consejeros natos con carácter vitalicio (art. 8.1). También se prevé la reserva de algunas plazas para incorporar a personas que hayan desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma por un período mínimo de ocho años (art. 9.2).

<sup>3</sup> La Comisión de Estudios, conforme al artículo 5.2 de la LOCE, estará presidida por el Presidente del Consejo de Estado e integrada por dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario General. La designación será por el plazo que fije el reglamento orgánico, sin perjuicio de su posible renovación. El Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, fija este plazo en dos años (arts. 26.3 y 38.2 y 3). La Comisión estará asistida por al menos un Letrado Mayor y por los Letrados que se consideren necesarios en función de las tareas encomendadas. También se prevé la posibilidad de recabar la asistencia de funcionarios de otros cuerpos de la Administración.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ NAVARRO (2006, pp. 374-375). El autor advierte de las consecuencias que puede tener la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2004 sobre la “función consultiva” atribuida al Consejo de Estado constitucionalmente.

Estas nuevas competencias quedan atribuidas específicamente a la Comisión de Estudios, que “ordenará, dirigirá y supervisará la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno y, una vez concluidos, emitirá juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido”, además de elaborar “las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado”, las cuales serán sometidas al Pleno, “que se pronunciará sobre ellas por mayoría simple. Los miembros discrepantes podrán formular, dentro del plazo que reglamentariamente se determine, votos particulares, que se remitirán al Gobierno junto con el texto aprobado” (art. 23 LOCE).

De esta manera, como se ha puesto de manifiesto, la reforma de la LOCE viene a implantar una nueva estructura (la de la Comisión de Estudios) que desarrollará las tareas más “creativas”, bien de informe y estudio en sentido estricto, bien de elaboración de propuestas legislativas o constitucionales, en que los criterios suministrados por las normas son menos precisos, dejando un mayor margen a las apreciaciones de oportunidad. Todo ello, en superposición con la estructura tradicional (la de las Secciones y la Comisión Permanente) que conserva su tradicional función consultiva, dictaminando iniciativas ajenas con sujeción a parámetros jurídicos estrictos<sup>5</sup>.

Desde la entrada en vigor de la LO 3/2004, el Gobierno se ha servido de estas nuevas funciones atribuidas al Consejo en cuatro ocasiones, solicitándole sendos informes sobre materias de diversa naturaleza<sup>6</sup>. En el último de ellos, de 27 de junio de 2008, se encomendaba al Consejo de Estado la elaboración de un Informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general que han sido objeto de debate político y doctrinal, analizando en particular tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad para el conjunto del sistema<sup>7</sup>. Dicho Informe fue aprobado por la Comisión de Estudios del Consejo de Estado el 24 de febrero de 2009, por unanimidad de sus miembros.

En su escrito, el Gobierno menciona los aspectos concretos sobre los que articular la consulta, que responden a las propuestas formuladas por los distintos partidos políticos -tanto en sus programas electorales como en las distintas iniciativas legislativas presentadas al Parlamento- y a

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ NAVARRO (2006, p 381).

<sup>6</sup> En concreto se ha solicitado Informe sobre las modificaciones de la Constitución española (aprobado el 16 de febrero de 2006), sobre la protección de hábitats y especies marinas (aprobado el 9 de julio de 2006), sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (aprobado el 14 de febrero de 2008), y sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General (aprobado el 24 de febrero de 2009). Todos ellos pueden consultarse en la página web del propio Consejo: [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es).

<sup>7</sup> Parece que la solicitud del Gobierno vino motivada por las exigencias del Coordinador General de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, que condicionó su voto en el procedimiento de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero a un cambio en el sistema electoral. El PSOE se comprometió únicamente a “abrir una reflexión sobre la reforma de la Ley Electoral” (en El País, 3 de abril de 2008).

las sugeridas por la doctrina especializada<sup>8</sup>. Las propuestas de origen político se limitan explícitamente a las iniciativas parlamentarias presentadas a partir de 2004 (Legislaturas VIII y IX) y a los programas electorales con los que concurrieron las fuerzas políticas en las elecciones generales de 9 marzo de 2008. Respecto a las propuestas procedentes de la doctrina, se toman igualmente en consideración sólo las que han estado presentes en el debate académico en los últimos cinco años, aunque el texto de la consulta no mencione límite temporal alguno.

Por otra parte, en su petición el Gobierno “considera adecuado y conveniente el examen y la valoración de aquellas propuestas de reforma de la legislación electoral, que siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos”, o “facilitar la participación ciudadana e incrementar el rendimiento de las instituciones”, como manifestó la Vicepresidenta Primera del Gobierno en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 7 de mayo de 2008<sup>9</sup>. De todas estas orientaciones el Consejo extrae tres premisas sobre las que abordar el objeto del Informe<sup>10</sup>:

En primer lugar, las propuestas deben estar dentro del marco constitucional, por lo que se rechazan a priori todas aquellas que conlleven una reforma de la Constitución. En segundo lugar, dentro las propuestas que respetan el actual marco constitucional, el Consejo de Estado se limita a seleccionar las que sean idóneas para alcanzar las dos finalidades apuntadas, esto es “facilitar el ejercicio del derecho del sufragio” o la “participación ciudadana”, y/o incrementar “la calidad democrática del sistema político” o el “rendimiento de las instituciones”.

En segundo lugar, dentro las propuestas que respetan el actual marco constitucional, el Consejo de Estado se limita a seleccionar las que sean idóneas para alcanzar las dos finalidades apuntadas, esto es “facilitar el ejercicio del derecho del sufragio” o la “participación ciudadana”, y/o incrementar “la calidad democrática del sistema político” o el “rendimiento de las instituciones”.

En tercer lugar, el Consejo de Estado entiende que la mayor o menor facilidad para ejercer el derecho de sufragio depende de las normas de organización y procedimiento previstas para la elección de los representantes y, por lo tanto, la adecuación de las propuestas de reforma a dicha finalidad se circunscribe al ámbito de la técnica jurídica, lo que no parece plantear excesivos problemas. Cuestión distinta es la valoración de la segunda finalidad, pues, como bien entiende el Consejo de Estado, la calidad democrática del sistema político tiene como condición necesaria la libertad, igualdad y universalidad del sufragio y, una vez cumplida ésta, el juicio sobre la

---

<sup>8</sup> Véase el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, pp. 2-8, que puede consultarse en la web: [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es).

<sup>9</sup> Véase, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, IX Legislatura*, 24, 7.5.2008. También puede consultarse en la web: [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

<sup>10</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., pp. 6-7.

calidad democrática depende del concepto de democracia utilizado, que no es unívoco. Por lo tanto, el Consejo parte de la consideración de que todas las propuestas de reforma electoral tienen como finalidad propia la de incrementar la calidad del sistema democrático y el análisis de las mismas se centrará, en consecuencia, no en los fines, sino en la idoneidad de los medios para alcanzarlos.

Con estos presupuestos previos, el Consejo pasa a examinar las seis grandes cuestiones en las que, con diferencias de matiz o formulación, coinciden las iniciativas políticas planteadas y las propuestas de los estudiosos de la materia<sup>11</sup>, que son:

- a. Ampliación del derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España;
- b. Perfeccionamiento del sistema para el ejercicio de sufragio por parte de los españoles residentes en el extranjero;
- c. Incremento de la proporcionalidad del sistema seguido para las elecciones a las Cortes Generales y ampliación de las opciones ofrecidas a los electores;
- d. Creación de circunscripciones de ámbito subestatal para las elecciones al Parlamento Europeo;
- e. Modificaciones diversas en el sistema de las elecciones locales y en particular del sistema de elección de alcaldes; y
- f. Corrección de algunos defectos percibidos en las normas que regulan la confección del censo electoral y las campañas electorales, a fin de prevenir posibles fraudes o situaciones de desigualdad entre los partidos participantes; utilización de nuevas tecnologías.

El Informe, por tanto, se estructura de acuerdo con este contenido, si bien incluye un primer capítulo dedicado a la regulación constitucional del derecho de sufragio y el contenido que ha de asignarse al concepto de “régimen electoral general”, para delimitar claramente los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>11</sup> Las iniciativas parlamentarias se recogen en el Anexo I del Informe ([www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)). Las sugerencias de la doctrina provienen de las propuestas presentadas durante las Jornadas organizadas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (con la colaboración del Consejo de Estado) en octubre de 2008, y también del estudio de los textos más significativos. De todas ellas, el Consejo ha seleccionado sólo las que enjuician desde el punto de vista académico las iniciativas formuladas por las fuerzas políticas o sugieren otras de sentido análogo.

## ***2. Análisis de las propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados***

### **2.1 Los elementos del sistema electoral vigente**

El capítulo IV del Informe se centra en el examen de las propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados (pese a que en su presentación inicial se refiera a “las elecciones a las Cortes Generales”), y se completa con “un estudio sobre las posibles vías para incrementar la proporcionalidad en las elecciones a las Cortes Generales (sic) que el Consejo solicitó de dos reconocidos especialistas”, y que se incorpora al Informe como Anexo II<sup>12</sup>.

Antes de examinar las propuestas de reforma planteadas por las fuerzas políticas y por la doctrina, el Consejo de Estado realiza un análisis de los elementos fundamentales del sistema electoral actual, tal y como vienen configurados en la Constitución de 1978 y en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 (LOREG). Estos elementos son: la estructura del voto, la magnitud de la circunscripción y la fórmula de escrutinio.

Respecto al primero de ellos, no existe ninguna previsión constitucional acerca de la manera en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección, ni al modo en que los electores pueden ejercer su voto. En consecuencia, fue el legislador de 1985 quien determinó la adopción de un modelo de listas completas, cerradas y bloqueadas (arts. 169.2 y 172.2 de la LOREG), que por otra parte era el que ya había sido establecido en el Real Decreto Ley de Normas Electorales de 1977. En su momento, se decidió utilizar este modelo para reforzar los aparatos de los partidos en un país que inauguraba una nueva etapa política con elecciones democráticas, lo que desde luego se consiguió sin género de dudas.

Como afirma el Consejo de Estado, la magnitud de la circunscripción electoral viene determinada por tres elementos: la composición de la Cámara, el tipo de circunscripción y el criterio de distribución de escaños entre ellas.

La Constitución establece en su artículo 68 que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, los cuales serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Se señala también que la provincia es la circunscripción electoral, y que la ley distribuirá los diputados asignando una representación mínima inicial a cada provincia y distribuyendo los demás en proporción a la población. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

---

<sup>12</sup> Se trata del “Informe sobre la reforma del sistema electoral”, elaborado por José Ramón MONTERO y Pedro RIERA, presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre de 2008. El Informe se centra, no obstante, en el sistema electoral del Congreso de los Diputados exclusivamente. Puede consultarse en la web: [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es).



La redacción del artículo 68 tuvo un camino accidentado: en el Anteproyecto de la Ponencia no se hacía referencia al sistema electoral, por considerar que era una materia que debía dejarse al legislador; pero la oposición de todos los grupos, con la excepción de UCD y AP, llevó a un enfrentamiento abierto y contundente en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso y se tuvo que aplazar su discusión hasta que estuviese aprobado el resto del texto constitucional<sup>13</sup>. Los distintos grupos defendían una alusión explícita al sistema de elección proporcional, pero también exigían que se recogiera la relación entre habitantes y diputados, para evitar las desigualdades en la representación de las circunscripciones. Respecto a cuáles serían éstas, fueron muchas las voces que aconsejaban su indeterminación, a la espera de conocer cuál sería la estructura territorial del Estado, si bien la preferencia por la provincia parecía generalizada.

Cuando se retomaron los debates sobre dicho artículo, los grupos parlamentarios ya habían llegado a un acuerdo que se formalizó a través de una enmienda *in voce*, donde básicamente se recogían los criterios de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y que fue aprobada con amplio margen.

Como pone de manifiesto el Consejo de Estado, la determinación del tamaño del Congreso es competencia legislativa, dentro de los límites constitucionales, y se optó por mantener el mismo número de diputados que tenía el Congreso desde las primeras elecciones democráticas, trescientos cincuenta. Y ello pese a que durante la tramitación parlamentaria de la LOREG hubo enmiendas favorables a elevar el número de diputados a cuatrocientos, en aras de una mayor proporcionalidad. Sin embargo, el acuerdo de los principales grupos parlamentarios (PSOE y AP) sobre este punto determinó su inclusión en el texto definitivo (art. 162.1 de la LOREG).

La constitucionalización de la provincia como circunscripción significa que los votos se emiten y computan y los escaños se atribuyen por provincias, lo que recoge, como no podía ser de otro modo, la LOREG en su artículo 161. Se considera también a las ciudades de Ceuta y Melilla como circunscripciones electorales, con una representación de un diputado cada una.

La asignación de una representación mínima inicial a cada provincia, prevista en la Constitución, fue contemplada con anterioridad en la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política, y concretada en el Real Decreto ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. En ese momento se consideró conveniente asegurar un mínimo de dos diputados por provincia y dividir el resto en función de la población, porque así, -como se afirmaba en el preámbulo- “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”. Nuevamente la inercia jugó un papel importante y el legislador recogió la previsión constitucional, asignando también un mínimo inicial de dos diputados a cada provincia (art. 162.2 de la LOREG).

---

<sup>13</sup> Las intervenciones en la Comisión Constitucional del Congreso se encuentran en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Congreso de los Diputados*, nº 78, de 1.6.1977, pp. 1235-1260. Un magnífico resumen del *iter* parlamentario en CACIAGLI (1981).

Así, de un total de 350 diputados, 102 son asignados a las circunscripciones con independencia de la población. Los 248 escaños restantes se distribuyen mediante un método basado en los restos más altos, descrito en el apartado 3 del artículo 162 de la LOREG.

El sistema de reparto de la representación entre las provincias es muy semejante al previsto en el Real Decreto-ley sobre normas electorales de 1977, donde se atribuía un escaño por cada 144.500 habitantes o restos de población superiores a 70.000. Puesto que la finalidad de dicha norma era regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, y su carácter provisional estaba expresamente reconocido, parece lógico que la atribución de escaños a cada circunscripción se articulara de manera estática. Sin embargo, en la LOREG hay una diferencia comprensible: en el apartado 4 del artículo 162 se prescribe que “El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción”. El criterio por el que se opta parece más lógico, pues la Ley no pretende regular una sola elección, como en teoría era el objeto del Decreto-ley anterior. Se trata de una solución flexible, que permite acoger los cambios producidos por los movimientos de población, evitando que éstos acentúen el desequilibrio en el reparto.

El tercer elemento que configura nuestro sistema electoral es la fórmula de escrutinio. El artículo 68.3 de la Constitución prevé que la elección del Congreso de los Diputados se debe verificar atendiendo a criterios de representación proporcional. Por lo tanto, no impone ninguna fórmula electoral concreta, sino sólo la exigencia de que la utilizada se base en criterios de representación proporcional.

El legislador, que en este punto poseía un considerable margen de maniobra, habida cuenta de la variedad de fórmulas proporcionales a su disposición, optó nuevamente por mantener lo existente y se limitó a recoger la fórmula D’Hondt, utilizada desde las primeras elecciones democráticas. La adopción de la fórmula D’Hondt se justificó en el preámbulo del Real Decreto-ley sobre normas electorales de 1977, porque “resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de mayor media”. Con ello se perseguía “corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

Durante la tramitación de la LOREG, se presentaron algunas enmiendas que solicitaban una fórmula alternativa a la D’Hondt basándose en la “injusticia” que suponía dicha regla de adjudicación para los partidos pequeños. No obstante, y aunque la fragmentación excesiva ya no constituía un problema en 1985, los principales grupos acordaron el mantenimiento de la fórmula D’Hondt, probablemente impulsados por la inercia característica de la normativa electoral.

El artículo 163.1 de la LOREG contiene las reglas de atribución de los escaños e incluye, como ya lo hacía el artículo 20 del Real Decreto-ley de 1977, un ejemplo práctico<sup>14</sup>. Este precepto combina

---

<sup>14</sup> La inclusión de este ejemplo en la LOREG ha sido criticada por su atipicidad y porque no se sabe qué contenido normativo tiene, quién es su destinatario jurídico o qué tipo de sanción se prevé por su incumplimiento. Véase, ALBA NAVARRO (1986, p. 1336).

la aplicación de la regla D'Hondt con la previsión de una barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. La imposición de un umbral electoral ya estaba prevista en la Ley 1/1977 para la Reforma Política, y fue concretada en el 3% en el Real Decreto-ley de normas electorales de 1977. Durante la tramitación de la LOREG, hubo quienes solicitaron su supresión, tanto por la limitada operatividad práctica que proporciona (sólo es aplicable a circunscripciones de elevada magnitud como Madrid o Barcelona), como por la vulneración del pluralismo político que supone. Sin embargo, se mantuvo como parte del sistema de escrutinio, también por mimetismo con la normativa anterior.

## 2.2 Ámbito de las propuestas de reforma

Pese al elevado consenso que ha existido sobre la funcionalidad y eficacia del sistema electoral del Congreso de los Diputados, cuyos rendimientos políticos están fuera de toda duda, lo cierto es que han sido constantes las críticas que se han venido manifestando, tanto desde el ámbito político como el académico, en torno a tres cuestiones más o menos controvertidas. Como señala el Consejo de Estado en su Informe, tras las primeras elecciones, aunque con mayor insistencia en los últimos años, se ha denunciado la existencia de “enojadas diferencias en el valor del sufragio, en función de la circunscripción en que se deposite el voto o de la candidatura en cuyo favor se emita”<sup>15</sup>. Ello ha suscitado el planteamiento de diversas propuestas de reforma que afectan a la composición de la Cámara, a la magnitud de la circunscripción provincial y a la fórmula de escrutinio proporcional.

Por otra parte, la estructura actual del voto, basado en las candidaturas de lista cerradas y bloqueadas, atribuyen un excesivo protagonismo a los partidos políticos y relegan al elector a un segundo plano, sin poder mostrar las preferencias personales por determinados candidatos. Para paliar esta restricción a la libertad de los votantes se han defendido algunas reformas para implantar alguna modalidad de votación más flexible.

Determinadas así las cuestiones que protagonizan las posibles reformas del sistema electoral del Congreso, el Consejo describe someramente los puntos concretos sobre los que se articulan<sup>16</sup>.

En relación con la distribución de escaños entre circunscripciones, se ha venido denunciando la infrarrepresentación de las provincias más pobladas, con la consiguiente sobrerrepresentación de las menos pobladas. Estas diferencias se han atribuido a la representación mínima inicial prevista en la propia Constitución y concretada legislativamente en dos diputados por provincia. Muchas propuestas incluyen, por tanto, la reducción de este mínimo inicial a un solo diputado, para que sean más los escaños que se atribuyen exclusivamente en función de la población. En la misma línea se sitúan las propuestas que sugieren elevar el número de diputados del Congreso hasta el máximo que permite la Constitución, es decir, 400.

---

<sup>15</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., p. 154.

<sup>16</sup> Véase, Informe del Consejo de Estado..., op. cit., pp. 155-158.

También se ha planteado que el número de escaños asignados a cada provincia se calcule con relación al número de electores inscritos en el censo y no en proporción a la población de derecho, como sucede ahora.

En relación con la fórmula de escrutinio, se ha observado que el sistema electoral del Congreso no atiende a los criterios de representación proporcional constitucionalmente previstos, ya que los partidos más votados se ven beneficiados al obtener un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a los votos recibidos, y los menos votados pueden verse penalizados en función del grado de dispersión de los sufragios obtenidos. Una de las principales causas de esta falta de proporcionalidad del sistema, cuyos efectos se aproximan más a los de los sistemas mayoritarios, es la baja magnitud de las circunscripciones. Para contrarrestar estos efectos, se han presentado diversas propuestas, algunas de las cuales podrían exigir la reforma de la Constitución. Aparte de la disminución de la representación mínima inicial por provincia o la elevación de la composición del Congreso a 400 diputados, que son medidas que también se orientan a mejorar la proporcionalidad en el prorrateo de los escaños entre las circunscripciones, las sugerencias más recurrentes se orientan a sustituir la regla D'Hondt por otra fórmula con efectos más proporcionales. También se ha propuesto suprimir la barrera electoral del 3% de votos válidos en cada circunscripción.

Las propuestas de reforma que necesitarían, en algunos casos, una revisión de la Constitución son: la sustitución de la circunscripción provincial por las Comunidades Autónomas<sup>17</sup>; la creación de una circunscripción nacional para la elección de una parte de los diputados<sup>18</sup>; la supresión de la representación mínima inicial; o la distribución de restos a nivel nacional. También se ha sugerido el establecimiento de una barrera electoral a escala nacional, aunque la finalidad de dicha reforma no sería aumentar la proporcionalidad, sino evitar que la gobernabilidad del país dependa de partidos con un apoyo electoral territorialmente limitado.

De todas estas propuestas, el Consejo de Estado sólo entra a valorar las que no requieren una modificación de la Constitución, en cumplimiento de la petición del Gobierno que limitaba el examen a las propuestas que sean compatibles con la misma.

---

<sup>17</sup> Esta reforma obedece esencialmente a dos razones: la provincia es una mera división administrativa que carece en la actualidad de entidad política suficiente y ha sido superada por las Comunidades Autónomas como ámbito de acción política; junto a ello, la reciente evolución demográfica ofrece núcleos concentrados de población que agudizan las desigualdades representativas entre los territorios. *Informe del Consejo de Estado...op. cit.*, p. 157.

<sup>18</sup> Esta propuesta se ha presentado, bajo la inspiración del sistema alemán, con diversas variantes. En una de ellas -formulada en sede parlamentaria-, se combina con la sustitución de la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción, la supresión de la representación mínima inicial y el aumento del número de diputados a 400. De ellos, 198 serán elegidos a nivel autonómico, dos en Ceuta y Melilla, y los 200 restantes en una única circunscripción nacional entre las candidaturas que hayan obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de Comunidades Autónomas que sumen al menos el 65% de la población oficial de España. Véase, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Propositiones de Ley*, nº 99-1, de 25.4.2008.

Respecto a las posibles modificaciones de la estructura del voto, las iniciativas se han centrado en el posible desbloqueo o apertura de las listas, o en la aplicación de algún mecanismo de voto preferencial, con el fin de lograr una mayor identificación entre representantes y representados y, de paso contribuir al pluralismo interno de los partidos políticos.

### 2.3 Examen de las propuestas de reforma

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

Para valorar las propuestas de reforma que incidan en estos aspectos, el Consejo de Estado repasa, en primer lugar, el significado del principio de igualdad del sufragio, reconocido en el artículo 68.1 de la Constitución, y su evolución en el constitucionalismo europeo. Destaca la aportación de la jurisprudencia alemana en la interpretación del principio de igualdad del sufragio, al distinguir el igual valor numérico -que significa que el número y la fuerza del voto de cada elector deben de ser los mismos-, y el igual valor de resultado -que supone que todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación. Ambas vertientes del principio de igualdad no operan de la misma manera en cualquier sistema electoral. En un sistema mayoritario cada voto debe tener igual valor numérico pero no igual valor de resultado. Sin embargo, en un sistema proporcional los votos deben tener igual valor numérico y de resultado, por más que éste último pueda encontrar límites justificados en necesidades de racionalización y eficacia de la forma de gobierno parlamentaria<sup>19</sup>.

En el Informe también se menciona el Código de buenas prácticas en materia electoral (*Code of good practice in electoral matters*), aprobado por la Comisión Venecia (*European Comisión for Democracy through law*) en octubre de 2002, donde se distingue entre la "igualdad en los derechos del voto" (*equality in voting rights*) y la "igualdad del poder del voto" (*equality in voting power*). En este documento se señala que la igualdad en los derechos del voto implica que cada elector tiene en principio un solo voto. Si el sistema electoral permite a los electores más de un voto, todos ellos deben tener el mismo número de votos (apartados 11 y 12). La igualdad del poder del voto exige que la distribución de escaños entre circunscripciones se realice sobre la base de uno o varios de los siguientes criterios: número de residentes, de nacionales, de electores registrados y de posibles votantes efectivos (apartado 13). La delimitación de las circunscripciones puede realizarse sobre la base de criterios geográficos o tomando en consideración límites administrativos e incluso históricos (apartado 14). La desviación máxima admisible no debe superar el 10%, si bien, en caso de circunstancias excepcionales (como los supuestos de entidades administrativas que, pese a su escasa población, cuentan con una representación de un escaño, o de concentración de una minoría nacional específica en una determinada circunscripción), podría llegar hasta el 15%<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Véase, Informe del Consejo de Estado..., op. cit., pp. 162-163. Sobre esta línea jurisprudencial, véase, SÁNCHEZ MUÑOZ (1999, pp. 499-501).

<sup>20</sup> La Comisión entiende, por tanto, que la igualdad de los derechos de voto se ciñe exclusivamente a la proscripción de cualquier práctica de voto plural, es decir, al principio de "un hombre, un voto", que era la

Así, el Informe divide su análisis en las dos vertientes de la igualdad del sufragio, comenzando por la necesaria igualdad en la distribución de los escaños entre las circunscripciones. Se examina, en primer lugar, los métodos de distribución de escaños en el derecho comparado, especialmente los de los países de la Unión Europea que utilizan fórmulas proporcionales. Las notas comunes a todos ellos son:

- a. Las circunscripciones electorales coinciden normalmente con las divisiones territoriales de naturaleza política o administrativa de los diferentes países. Eslovaquia y los Países Bajos utilizan una circunscripción única a nivel nacional.
- b. No se asigna, con carácter general, una representación fija a las circunscripciones con independencia de su población de derecho o del número de ciudadanos o electores<sup>21</sup>.
- c. La fórmula de reparto de escaños suele ser, en casi todos los países, el de cocientes enteros y restos mayores, salvo Portugal que utiliza la regla D'Hondt para efectuar el prorrateo.
- d. La distribución de escaños entre circunscripciones se realiza siempre atendiendo un criterio demográfico, ya sea éste la población de derecho, el número de ciudadanos o de electores.
- e. El respeto a la igualdad del poder del voto entre circunscripciones no encuentra excepciones legales explícitas, salvo Malta que permite una desviación máxima del 5%.

Centrándose en el método de distribución de escaños entre circunscripciones en España, el Consejo de Estado advierte de la existencia de notables diferencias de representación entre circunscripciones, como se pone de manifiesto en la tabla que se acompaña<sup>22</sup>. De los datos aportados se puede concluir que existe una poderosa relación entre el tamaño de circunscripción y el nivel de representación: así, todas las provincias que tienen entre 1 y 5 escaños están sobrerrepresentadas (si bien Navarra, con cinco diputados, lo ésta sólo ligeramente), siendo los casos más excesivos los correspondientes a las circunscripciones dos o tres escaños. En el otro extremo, todas las circunscripciones que superan los 8 escaños están infrarrepresentadas, siendo este desequilibrio más radical en las que eligen a más de diez diputados.

---

interpretación asumida en el constitucionalismo europeo de entreguerras. Sin embargo, la igualdad del poder del voto se relaciona con el concepto de igualdad de valor numérico, acuñado por la jurisprudencia alemana. Como es lógico, el código no hace referencia alguna a la igualdad de resultado, que es inherente a los sistemas proporcionales, pues considera que cualquier sistema electoral es perfectamente legítimo si respeta ambos principios. El documento puede consultarse en la página web: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>21</sup> En algunos países se prevé esa representación fija, ya sea uniforme (Rumanía, donde se asignan cuatro escaños por circunscripción), o en atención a concretas realidades geográficas (Islas Faroe y Groenlandia en Dinamarca, o el Valle de Aosta en Italia), étnicas (Eslovenia asigna un escaño a la población húngara y otro a la italiana), o de otro tipo (Circunscripciones especiales para ciudadanos residentes en el exterior en Italia y Portugal).

<sup>22</sup> Véase, Informe del Consejo de estado... op. cit., pp. 171-172. Estas diferencias se han analizado en profundidad en GARROTE DE MARCOS (2008a, pp.296-322 y 2008b).

Se concluye el análisis del sistema de reparto en España refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en relación con la distribución de escaños en las elecciones autonómicas. En concreto, se cita la STC 45/1992, Pleno, de 2 de abril (MP: Eugenio Díaz Eimil), que resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de las Islas Baleares. La disposición impugnada se refería al reparto de escaños entre las circunscripciones insulares, en relación con la igualdad del sufragio<sup>23</sup>. Aunque el recurso de inconstitucionalidad fue desestimado, el Tribunal Constitucional admitió que la distribución de escaños entre circunscripciones electorales puede vulnerar el principio de igualdad del sufragio, cuando la diferencia sea, al mismo tiempo, manifiesta, en el sentido de notablemente desproporcionada, y arbitraria, por ausencia de cualquier criterio objetivo o razonamiento que lo justifique.

Teniendo presentes estas consideraciones, el Consejo de Estado revisa las alternativas posibles para atenuar las desigualdades de representación existentes entre las distintas circunscripciones. Sin necesidad de modificar la Constitución se podría actuar sobre todos o algunos de los siguientes elementos:

a. Número de diputados del Congreso. Se podría elevar hasta 400, lo que significaría elevar también el número de escaños que se distribuyen entre las circunscripciones en función de la población.

b. Disminuir la representación mínima inicial de cada provincia en un escaño, en lugar de dos. Ello contribuiría a recortar las desigualdades representativas entre las circunscripciones pequeñas, que son directamente beneficiarias de esta representación mínima inicial, y las más pobladas, dado que se aumentarían los escaños a distribuir en función de los habitantes. Advierte aquí el Consejo que esta medida podría, en las circunscripciones poco pobladas, acentuar los efectos mayoritarios de la fórmula D'Hondt, aunque la proporcionalidad global del sistema se incrementaría.

c. Sustituir la fórmula de reparto de escaños, que se basa en la regla de los restos mayores y presenta ciertos inconvenientes: favorece a las circunscripciones menos pobladas en detrimento de las que cuentan con mayor población y no es una fórmula monótona respecto al tamaño de la circunscripción, por lo que es posible que un aumento de la población comporte una reducción en el número de escaños asignados, como sucedió en la provincia de Barcelona en las elecciones generales de 1993 y 1996. La aplicación de la fórmula D'Hondt evitaría, por su carácter

---

<sup>23</sup> En este caso el recurso se centraba en el derecho de los ciudadanos de una misma entidad política a que su voto sea igualmente valorado a la hora de designar representantes políticos. Los recurrentes alegaron la vulneración de los artículos 14 y 23, argumentando que los contenidos de dichos preceptos “no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias”.

monótono, paradojas como la descrita y contribuiría, por sus efectos potencialmente mayoritarios, a aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

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

Respecto a la igualdad en la atribución de escaños a las candidaturas en función de los resultados electorales, el Consejo de Estado parte de la consideración de que el mayor o menor grado de proporcionalidad de un sistema electoral afecta a la igualdad de oportunidades de los partidos, en cuanto verdaderos actores de la competición electoral, y sólo de manera indirecta a la igualdad del poder del voto de los electores<sup>24</sup>.

El análisis de las propuestas de reforma que mejoren la proporcionalidad del sistema electoral español se inicia con un examen de la relación entre igualdad y proporcionalidad en el ámbito comparado. Así, se alude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal en Alemania, que ha entendido que determinadas previsiones legislativas o disfunciones prácticas del sistema electoral alemán vulneran la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, más que la igualdad de sufragio de los electores<sup>25</sup>.

En España, el principio de igualdad se ha invocado como límite a las desviaciones legislativas del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 68.3 de la Constitución. No obstante, como afirma el propio Consejo de Estado, “las principales modulaciones a dicho principio vienen establecidas en otros apartados de ese mismo precepto, razón de que no puedan resultar fiscalizadas, en términos constitucionales, ni en relación con el derecho de igualdad ni por referencia a ningún otro de los contemplados en la propia norma fundamental. Únicamente las correcciones legislativas de la proporcionalidad electoral pueden quedar sujetas a un control de constitucionalidad”<sup>26</sup>.

En este sentido, el Consejo de Estado cita la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, que básicamente se encuentra en la STC 75/1985, 1ª, de 21 de junio (MP: Ángel Escudero

---

<sup>24</sup> *Informe del Consejo de Estado...*, op. cit., p. 178. Esta orientación es la que recoge el “Código de buenas prácticas en materia electoral” de la Comisión Venecia, en su apartado 18.

<sup>25</sup> Así ha sucedido, por ejemplo, con la barrera electoral del 5% computada a nivel nacional que fue declarada inconstitucional por Sentencia de 29.9.1990, o la recaída en relación con los efectos arbitrarios que provoca el peculiar sistema proporcional personalizado utilizado en Alemania (Sentencia de 3.7.2008).

<sup>26</sup> *Informe del Consejo de Estado...*, op. cit., p. 179. Como afirma M. Fraile, el propio artículo 68 de la Constitución es tan contradictorio en sus resultados, y ante todo lo es su desarrollo por la Ley Electoral (...) que podría argumentarse que es inconstitucional él mismo. FRAILE CLIVILLÉS (1993, p. 517).



del Corral) que resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el acto de proclamación de electos, que según los recurrentes vulneraba el derecho de las candidaturas a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos reconocido en el art. 23.2 de la Constitución, por aplicación de la barrera electoral del 3%. Un planteamiento parecido se reprodujo en la STC 139/1989, 1ª, de 16 de noviembre (MP: Luís López Guerra), y en la STC 4/1992, 2ª, de 13 de enero (MP: Miguel Rodríguez-Piñero), recaídas en sendos recursos de amparo interpuestos frente a actos de aplicación de la legislación electoral canaria y madrileña. A la vista del contenido de dichas sentencias, el Consejo de Estado resume la jurisprudencia sobre la igualdad de las candidaturas electorales en el acceso a los cargos representativo en estos dos puntos:

a. El principio de igualdad, reconocido en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, no impone necesariamente la adopción de un sistema proporcional y sería compatible con la aplicación de un sistema mayoritario. Ambos preceptos únicamente exigen una igualdad de las candidaturas durante el proceso electoral, con independencia del sistema que se aplique.

b. En el marco del sistema electoral proporcional, el principio constitucional de igualdad no obliga a buscar la proporcionalidad máxima y, por tanto, no impide las modulaciones o correcciones de la proporcionalidad, siempre y cuando éstas no resulten excesivas y estén debidamente justificadas.

De esta forma, se advierte, el Tribunal Constitucional va un poco más allá del reconocimiento de la igualdad formal y apunta la vertiente sustantiva del derecho de las candidaturas presentadas por los partidos políticos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos representativos, con base en el artículo 23.2 de la Constitución.

Antes de enumerar las posibles reformas del sistema electoral en aras de una mayor proporcionalidad, se incorpora al Informe un análisis de las diferencias de representación de los partidos políticos en el sistema electoral español. Las disfunciones que se aprecian son habituales en todos los sistemas proporcionales, pero es su alcance y justificación lo que permite enjuiciar el grado de desproporcionalidad del régimen de escrutinio utilizado. Para ilustrar las diferencias de representación se inserta en el Informe una tabla que recoge las primas y penalizaciones obtenidas por los diferentes partidos desde 1977 hasta 2008.

## Diferencia entre los porcentajes de escaños y votos de los principales partidos políticos

1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	
UCD	+12,9	+12,9	+3,1	---	---	---	---	---	---	
PSOE	+4,4	+4,1	+10,4	+8,5	+10,4	+6,0	+2,8	+1,6	+4,2	+4,6
AP/PP	-3,8	-3,5	+4,7	+3,9	+4,8	+5,5	+5,7	+7,8	+4,6	+3,6
PCE/IU	-3,6	-4,2	-2,4	-2,7	-4,3	-4,5	-4,6	-3,2	-3,5	-3,2
CDS	---	---	-2,2	-3,8	-3,9	---	---	---	---	---
CiU	-0,6	-0,5	-0,2	+0,1	+0,1	0,0	0,0	+0,1	-0,4	-0,1
PNV	+0,6	+0,4	+0,5	+0,2	+0,2	+0,2	+0,1	+0,5	+0,4	+0,5
UPyD	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-0,9

Fuente: MONTERO y RIERA (2008, p. 39).

Como puede observarse, la prima de sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios es muy elevada en las primeras legislaturas, aunque ha ido reduciéndose a medida que el voto del electorado se ha ido concentrando en torno a ellos y se sitúa en las dos últimas elecciones en torno al 8,5%. Por otra parte, los partidos minoritarios de implantación nacional vienen sufriendo penalizaciones en su representación desde las primeras elecciones, si bien también se comprueba una tendencia a la baja, siendo en las dos primeras legislaturas del 8% y situándose en la actualidad en el 4,1%. Es evidente que estas penalizaciones se deben principalmente al carácter disperso de su implantación electoral que les impide obtener representación en las circunscripciones medianas y pequeñas, con la consecuente pérdida de votos. Sin embargo, los partidos nacionalistas, al tener su electorado concentrado en pocas circunscripciones en las que además son hegemónicos, consiguen unos resultados más “justos”. Esta circunstancia adquiere un especial relieve si se comparan los datos de los partidos minoritarios de implantación nacional con los de ámbito geográfico limitado, y sobre todo, si se tiene en cuenta las consecuencias que ello ocasiona en relación con la formación de mayorías de gobierno<sup>27</sup>.

Las desviaciones a la estricta proporcionalidad se deben, como bien apunta el Consejo de Estado, a la combinación de los efectos mecánicos del sistema electoral español, resultantes de la aplicación de las reglas electorales, con los efectos psicológicos, que son consecuencia de la progresiva adecuación del comportamiento de los partidos y los votantes a la dinámica representativa generada por el sistema electoral.

En relación con las propuestas de reforma que pretenden una mejora en la proporcionalidad del sistema, el Consejo de Estado advierte que el factor determinante de la falta de proporcionalidad del sistema es la escasa magnitud de las circunscripciones. En efecto, se ha demostrado que sólo en las circunscripciones de seis o más escaños es posible realizar un reparto proporcional, cuyos

<sup>27</sup> El ejemplo más ilustrativo, correspondiente a las elecciones de 2008, quizá sea el de Izquierda Unida, que con 963.040 votos sólo ha logrado dos diputados, mientras que el Partido Nacionalista Vasco, con 303.243 sufragios, ha obtenido seis. Es decir, con menos de un tercio de los votos se lleva el triple de diputados.

efectos serán mayores en las que eligen diez o más diputados<sup>28</sup>. La fórmula D'Hondt no afecta apenas a la mayor o menor proporcionalidad electoral en las circunscripciones de menos de seis escaños o de más de diez. Su influencia resulta intensa, sin embargo, en las circunscripciones de tamaño intermedio, de entre seis y nueve escaños, que son un total de 18, de acuerdo con los datos de la elecciones de 2008<sup>29</sup>.

En este contexto las propuestas de reforma sugeridas inciden, por una parte, en la magnitud de las circunscripciones y en la fórmula electoral, y, por otra, en la introducción de otros mecanismos de mayor alcance, como la distribución de restos a nivel nacional.

El aumento del número de diputados hasta el máximo permitido por la Constitución, esto es, 400 diputados, combinado con la reducción de la representación mínima inicial de cada provincia, incrementaría sin duda la proporcionalidad global del sistema, al aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

La sustitución del fórmula D'Hondt, basada en divisores, por otra que se base en cocientes o restos mayores, que tienen efectos más proporcionales, es otra de las opciones a considerar. En este sentido, la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop (como fórmulas de restos mayores), viniendo después la Sainte-Laguë (basada en divisores) y, en última instancia, estaría la D'Hondt.

Para valorar los efectos que tendrían estos cambios en el sistema electoral, el Informe incorpora cuatro tablas que incluyen las comparaciones entre la distribución de escaños según el sistema electoral vigente, sobre la base de los resultados obtenidos en las elecciones de 2008, y la que se produciría con otros sistemas que incorporaran los cambios propuestos.

---

<sup>28</sup> De hecho, en circunscripciones de menos de cinco o seis escaños el sistema opera con efectos mayoritarios, cualquiera que sea la fórmula electoral utilizada; entre otros, RAE (1977, pp. 118-119) y NOHLEN (1976, p. 65).

<sup>29</sup> Véase, MONTERO y RIERA (2008, pp. 15-19).

Tabla 1

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

Tabla 2

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

Tabla 3

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

Tabla 4

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

Fuente: MONTERO Y RIERA (2008, p. 39).

A la vista de los resultados de las simulaciones, los efectos que, a juicio del Consejo de Estado, tendrían los cambios propuestos serían los siguientes:

- a. Descendería el porcentaje de escaños obtenido por los dos grandes partidos, reduciéndose sus primas. Este descenso afectaría más al partido mayoritario, que tendría que contar con más apoyos parlamentarios para formar gobierno.
- b. Aumentaría el porcentaje de escaños obtenido por los partidos minoritarios de ámbito nacional y también, aunque en menor medida, por los de implantación territorial.
- c. Obtendrían escaños hasta cuatro nuevas formaciones políticas que, en la actualidad, carecen de representación; en consecuencia se acusaría una mayor fragmentación parlamentaria.

Junto a estas modificaciones, cuyo encaje constitucional es incuestionable, el Consejo de Estado analiza también la posibilidad de introducir un mecanismo de distribución de restos a nivel nacional, entendiéndose por tal la atribución de escaños en función de la suma de los restos de las distintas circunscripciones provinciales, para contrarrestar las penalizaciones que sufren los partidos menos votados de implantación nacional.

A juicio del Consejo esta modificación podría encontrar un fundamento constitucional legítimo en el artículo 66.1 de la Constitución, porque el Congreso de los Diputados, junto el Senado, representan al pueblo español en su conjunto. La circunscripción electoral seguiría siendo la provincia y sólo los votos excedentes en cada una de ellas se tendrían en cuenta para la atribución de escaños. A estos efectos se entiende por restos los votos de las candidaturas que no se han traducido en la atribución de escaños o que se excedan de la cuota electoral de la circunscripción (obtenida dividiendo el número de votos válidos entre el número de escaños).

Los escaños utilizables para tal fin podrían ser todos o parte de los cincuenta escaños disponibles, si se aumenta el número de diputados a 400, y tales escaños habrán de quedar asignados a alguna de las circunscripciones provinciales. Se advierte que “la concreción de cuántos escaños deban distribuirse y a qué circunscripción hayan de asignarse dependerá en buena medida del método de atribución que se utilice de entre los varios que serían posibles por traslación, con los ajustes que sean necesarios, de las fórmulas matemáticas ya conocidas en el ámbito electoral”<sup>30</sup>.

Finalmente se descarta la introducción de una barrera electoral a nivel nacional, que ha sido sugerida, no en aras de una mayor proporcionalidad, sino de conseguir que la formación de gobiernos estables no dependa del apoyo de partidos políticos cuyo respaldo popular se circunscribe de manera exclusiva a un ámbito territorial determinado. La razón es que no sería compatible con la consideración de la provincia como circunscripción electoral.

---

<sup>30</sup> *Informe del Consejo de Estado...op. cit.*, p. 198.

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

El modelo de listas cerradas y bloqueadas, vigente en nuestro sistema electoral, ha sido objeto de numerosas críticas, por cuanto -se dice- limita el libre ejercicio del derecho de sufragio. Este modelo implica que el ciudadano no elija sino que se adhiera a los candidatos impuestos por el partido.

Un repaso a los sistemas de personalización del voto en el derecho comparado pone de manifiesto que hay una tendencia general a la personalización del voto en los sistemas proporcionales. En unos se combina la representación proporcional con elementos propios de un sistema mayoritario. En otros se actúa sobre la estructura de voto, estableciendo sistemas de voto personal o de listas desbloqueadas e incluso abiertas. En el sistema de voto personal, cada elector indica su orden de preferencia entre los candidatos presentados en su circunscripción, con independencia de su filiación política<sup>31</sup>.

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

El Consejo de Estado apunta algunas razones que pueden atemperar las críticas del modelo español: falta de acuerdo sobre el grado de pluralismo interno de los partidos políticos, carácter programático de las elecciones generales y escaso número de votantes que presumiblemente confeccionarían su propia lista. Estas razones, unidas a la mayor complejidad que la apertura y desbloqueo de las listas de candidatos supondrían a la hora del escrutinio - aunque esta dificultad es fácilmente superable con la aplicación de las nuevas tecnologías-, explican la dificultad de avanzar hacia una configuración del proceso electoral en la que los votantes dispongan de unas más amplias facultades de elección.

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

---

<sup>31</sup> Uno de estos modelos, conocido como voto único transferible, se aplica en Malta e Irlanda. La atribución de escaños se realiza mediante recuentos sucesivos, basados en la obtención de una cuota electoral (que se calcula aplicando la variante Droop). Véase, VALLÈS i BOSCH (1997, pp. 109 y 235-236).

contemplan de manera excepcional en países que, por sus reducidas dimensiones geográficas, se prestan mejor a una cercana relación entre representantes y representados<sup>32</sup>.

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

#### **2.4 Valoración de las propuestas de reforma**

Una vez que se han analizado las principales propuestas de reforma planteadas en el ámbito político y doctrinal, así como los efectos que tendrían en la dinámica electoral, el Consejo de Estado realiza en sus consideraciones finales una valoración de las mismas, que también se incluyen en la recapitulación con la que se concluye el Informe<sup>33</sup>.

El Consejo reconoce que el sistema electoral del Congreso de los Diputados “presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes”.

Los diferentes análisis permiten constatar que “el peso del voto difiere de manera ostensible en función de la circunscripción en que se ejerza el derecho de sufragio y que la correspondencia entre el número de escaños y el número de votos de algunas candidaturas electorales presenta desajustes importantes”. Por lo tanto, “la mejora de la igualdad del poder de voto hace aconsejable que tales desviaciones tiendan a corregirse, en línea con la tendencia general -apreciable en los sistemas electorales europeos examinados- a lograr una distribución equitativa de los escaños en juego”. Respetando los límites impuestos por la Constitución, “el legislador podría alcanzar dicho objetivo reduciendo la representación mínima inicial de dos a un diputado y elevando el número de diputados del Congreso a cuatrocientos. Ambas medidas, aplicadas de manera conjunta, son las que, a juicio del Consejo de Estado, resultarían más indicadas”.

También se ha señalado, a la vista de los resultados electorales de los diferentes comicios, “que la prima obtenida por los partidos más votados y, sobre todo, la desventaja sufrida por los partidos de ámbito nacional menos votados puede resultar en algunos casos excesiva”.

También en este caso existen medidas legislativas que cabría adoptar sin reformar la Constitución, “algunas de ellas coincidentes con las que líneas arriba se han mencionado: así, el

---

<sup>32</sup> En efecto, sólo lo aplican Luxemburgo y Suiza.

<sup>33</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., pp. 207-211 y 357-363.



aumento del número de diputados a cuatrocientos y la reducción de la representación mínima inicial a un diputado no sólo atenuarían las diferencias en el coste de la obtención de un escaño que existe en función de las circunscripciones, sino que también elevarían la magnitud de las circunscripciones y, por ende, redundarían en una mayor proporcionalidad del sistema; al mismo fin contribuiría la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra de efectos más proporcionales -el método Hare es, según las simulaciones realizadas, el que aportaría un mayor grado de proporcionalidad al sistema-“.

De todo ello se deduce que las únicas medidas que el Consejo de Estado considera oportunas para mejorar la igualdad en el poder del voto son el aumento a 400 escaños y la reducción de la representación mínima inicial a un diputado, que por otra parte no constituyen ninguna novedad, pues se han venido exigiendo en vía parlamentaria desde la tramitación del a LOREG y han estado presentes en las propuestas de reforma planteadas por la mayoría de la doctrina. La necesidad de aumentar el número de representantes se hace evidente si lo que se persigue es acercarse a una mayor proporcionalidad entre habitantes y diputados. Y, además, es una necesidad inaplazable, teniendo en cuenta que en el entorno europeo España tiene el promedio más alto de habitantes por diputado (un 153% superior a la media), sólo por detrás de Alemania. Un incremento del número de representantes no sólo beneficiaría la lógica interna del sistema -protegiendo el principio de igualdad del voto y de proporcionalidad entre votos y escaños-, sino que también nos acercaría en este punto a la media europea de la que nos encontramos muy lejos en la actualidad. La siguiente tabla recoge los datos muestra de la población de cada uno de los Estados miembros de la Unión, el número de miembros de sus Cámaras bajas, y la ratio de habitantes por diputado. Al final de la tabla se ofrecen los datos correspondientes a España, que no se incluyen en el cálculo del promedio, para compararlos con más claridad.

**Tabla 5. Relación de habitantes por diputado en los países miembros de la U.E.**

Estado	Habitantes (millones)	Diputados	Diputados/habitantes
Alemania	82,1	603	136.152
Países Bajos	15,6	150	104.000
Francia	59,1	577	102.391
Italia	57,7	630	91.587
Reino Unido	58,9	659	89.378
Polonia	38,6	460	83.913
Bélgica	10,1	150	67.333
Rumania	22,3	343	65.015
Rep. Checa	10,2	200	56.983
Austria	8	183	43.715
Portugal	9,9	230	43.043
Eslovaquia	5,3	150	35.333
Grecia	10,5	300	35.000
Bulgaria	7,5	240	31.250
Dinamarca	5,3	179	29.609
Eslovenia	1,9	70	27.142

Hungría	10	386	25.906
Lituania	3,6	141	25.532
Finlandia	5,1	200	25.500
Suecia	8,8	349	25.214
Letonia	2,3	100	23.000
Irlanda	3,7	166	22.269
Estonia	1,4	101	13.861
Chipre	0,8	80	10.000
Luxemburgo	0,4	60	7.100
Malta	0,4	65	6.154
<b>MEDIA</b>	-	-	<b>47.168</b>
España	41,8	350	119.539

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de *Electoral Systems in Europe: an overview*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, en [www.ecprd.org](http://www.ecprd.org), y de la Unión Europea, en [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

Sin embargo, la necesidad de reducir la representación mínima inicial no parece ni tan evidente ni tan imperiosa. Esta medida, aparte de los costes políticos que significa, conduciría a que una gran cantidad de circunscripciones, precisamente las menos pobladas, verían con seguridad reducida su representación, incrementándose el número de circunscripciones de tamaño bajo, en las que la proporcionalidad entre votos y escaños es prácticamente imposible. En definitiva, supondría una solución contradictoria: podría mejorar el principio de igualdad del voto, pero reduciría la ya escasa proporcionalidad del sistema en la mayoría de las circunscripciones<sup>34</sup>. Y conviene recordar que el artículo 68.3 de la Constitución señala que “la elección se verificará *en cada circunscripción* atendiendo a criterios de representación proporcional”.

El Consejo de Estado reconoce esta contradicción, cuando afirma que “se mejoraría la igualdad del voto pero, al menos en tales circunscripciones, se acentuarían los efectos mayoritarios del sistema electoral, si bien la proporcionalidad global del sistema se incrementaría”<sup>35</sup>.

Si las vulneraciones a la igualdad del poder del voto y las desviaciones excesivas de la proporcionalidad del sistema electoral “son problemas estrechamente relacionados entre sí” y, aunque se tratan separadamente, “muchas de las soluciones propuestas (...) son parcialmente coincidentes”, no se juzga prudente plantear como factible una reforma que conduce a resultados contradictorios y, lo que es peor, amplifica las diferencias de representación entre las provincias, acentuando los casos extremos.

<sup>34</sup> Con los datos de las elecciones de 2008, si se reduce a un escaño el mínimo inicial, aun elevando el tamaño de la Cámara a 400 diputados, siete provincias quedarían con sólo dos diputados (Ávila, Cuenca, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Zamora) y otras siete quedarían con tres escaños (Álava, Burgos, Guadalajara, Huesca, Logroño, Lugo y Orense).

<sup>35</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., p. 176.

Una posible modificación en este punto, que no ha sido contemplada por el Consejo de Estado, es la propuesta realizada por los profesores V. Ramírez y A. Palomares, quienes sostienen que la Constitución al exigir una representación mínima inicial a cada provincia no dice que ese mínimo deba ser *el mismo para todas las provincias*. Por tanto, sugieren asignar un mínimo más pequeño para las provincias menos pobladas y mínimos más grandes a las que cuentan con mayor población<sup>36</sup>.

Por otra parte, si el Consejo de Estado parte de la consideración de que “todas las propuestas de reforma electoral tienen como finalidad propia la de incrementar la calidad del sistema democrático” y por lo tanto, “el análisis de las mismas se centrará, en consecuencia, no en los fines, sino en la idoneidad de los medios para alcanzarlos”, no se comprende por qué desecha una propuesta de reforma que es absolutamente idónea para mejorar la igualdad del poder del voto, como es la sustitución de la fórmula de prorrateo -basada en la actualidad en la regla de restos mayores-, por alguna que se base en divisores<sup>37</sup>. La justificación que se da para descartar esta medida no deja de sorprender, y es que aunque reconoce su funcionalidad, en términos de mejora de la igualdad del voto<sup>38</sup>, considera que no es conveniente su aplicación porque sus efectos sobre la proporcionalidad del escrutinio son poco relevantes<sup>39</sup>. Al vincular una finalidad -mejora de la igualdad- con otra -mejora de la proporcionalidad- está enjuiciando los fines y no los medios, como en principio era su intención.

Como se ha afirmado más arriba, no es coherente plantear modificaciones que conduzcan a soluciones contradictorias, es decir, que mejoren un aspecto problemático a costa de empeorar otro que también lo es. Pero de ello no se deduce que se deban descartar las medidas que, favoreciendo de manera notable la igualdad del poder del voto, sean más o menos irrelevantes en cuanto a la proporcionalidad del sistema de escrutinio. De hecho es precisamente el principio de

---

<sup>36</sup> Los resultados de sus cálculos conducen a un prorrateo notablemente más proporcional que el actual. Véase, RAMÍREZ y PALOMARES (2005, pp. 50-53).

<sup>37</sup> La sustitución de la fórmula de prorrateo electoral ha sido analizada de manera exhaustiva en GARROTE DE MARCOS (2008a). Se ha podido demostrar que un cambio en la fórmula de distribución de escaños entre las circunscripciones, aunque no varíen el resto de elementos (tamaño de la Cámara y representación mínima inicial), conduce a un reparto más proporcional a la población de cada circunscripción y matiza las desigualdades de los casos extremos. También se han realizado estudios sobre los efectos de la sustitución de la fórmula de restos mayores por la fórmula Sainte Lagüe, con resultados bastante satisfactorios. Véase, RAMÍREZ y PALOMARES (2005, pp. 47-49).

<sup>38</sup> “La aplicación de la fórmula D’Hondt a la distribución de escaños entre circunscripciones -sugerida a nivel doctrinal y aplicada en Portugal- evitaría, por su carácter monótono, paradojas como la descrita y, además, contribuiría, por sus efectos potencialmente mayoritarios, a aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas, que son las más perjudicadas -en términos de representación- por la existencia de una representación mínima provincial y un número máximo de diputados”. Informe del Consejo de Estado..., op. cit., p. 176.

<sup>39</sup> “(...)...aunque una distribución realizada con la fórmula D’Hondt, tal y como ha sido propuesto a nivel doctrinal y no político, debería redundar -al aumentar la magnitud de las circunscripciones- en unos resultados más proporcionales, lo cierto es que tales resultados, paradójicamente, cambian en poco o en nada a los obtenidos con el criterio de prorrateo vigente”. Informe..., op.cit., p. 192.

igualdad del sufragio el que se intenta respetar, con independencia del sistema electoral utilizado, en casi todos los países europeos (como se desprende del estudio que incorpora el Informe) y ha sido desarrollado en el “Código de buenas prácticas en materia electoral” de la Comisión Venecia, como un valor fundamental de las elecciones democráticas<sup>40</sup>.

Respecto a la sustitución de la fórmula de escrutinio, y ya en el ámbito de las propuestas que tienden a mejorar la proporcionalidad del sistema, el Consejo se inclina por considerar la fórmula Hare como la más adecuada a esta finalidad<sup>41</sup>. En este sentido, como bien advierte el Consejo, un incremento de la proporcionalidad del sistema electoral determinará el acceso a la Cámara de partidos políticos que, en la actualidad, no ostentan representación parlamentaria. En concreto, con la aplicación de la fórmula Hare, para un Congreso de 400 diputados, con una representación mínima inicial de un escaño por circunscripción (modelo por el que se inclina el Consejo de Estado), obtendrían un único escaño cinco formaciones políticas, dos partidos conseguirían dos diputados y uno se llevaría tres.

Además, como también afirma el Consejo “no es improbable que una modificación de la legislación electoral pueda originar, en función de las expectativas creadas, ciertos cambios en la intención de voto de los electores, por el previsible trasvase del denominado voto útil desde los partidos mayoritarios a otros más pequeños, e igualmente es factible que, dada la mayor facilidad de obtener representación, el número de candidaturas electorales tienda a incrementarse”. Y concluye que “de este modo, la fragmentación parlamentaria sería mayor, aunque no necesariamente excesiva”.

Otra de las propuestas que considera adecuada el Consejo es la que consiste en utilizar los restos a sobrantes a nivel provincial para la atribución de escaños adicionales a aquellos partidos que, por las características del sistema electoral español, tengan mayores restos. Como afirma el Consejo, “las objeciones de naturaleza constitucional que suelen oponerse a este mecanismo de compensación parecen superables en la medida en que la provincia seguiría siendo la única circunscripción electoral y sólo los votos sobrantes tras el escrutinio provincial podrían utilizarse para tal cometido, en aras de corregir situaciones de desventaja que, por sus singulares características, puedan entrar en conflicto con valores constitucionales de rango superior, entre los que la igualdad de oportunidades de los partidos políticos -deducida del artículo 23.2 de la Constitución- ocupa un lugar preeminente”<sup>42</sup>. El principal obstáculo que plantea esta propuesta es la determinación no sólo del número de escaños a atribuir mediante este procedimiento, sino la concreción de la circunscripción a la cual hayan de asignarse. Las experiencias de este tipo de

---

<sup>40</sup> Véase nota 21.

<sup>41</sup> Es muy significativa la discusión sobre el efecto del método D’Hondt, pues su influencia en los resultados es muy limitada y totalmente subordinada al tamaño de las circunscripciones. A juicio de D. Nohlen, los beneficios de los partidos mayores no se eliminan por medio de introducir otras reglas de asignación de escaños salvo aquellas fórmulas que producen una “dispersión gigantesca del sistema de partidos”, lo que a menudo conduce a problemas más graves. NOHLEN (1983, pp. 61-68 y 1981a, pp. 135-143).

<sup>42</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., p. 210.

reparto de restos a nivel nacional en el derecho comparado no son muchas, pero son significativas. Tanto en Bélgica como en Italia, donde este sistema ha estado vigente durante años, se han producido no pocos conflictos a la hora de atribuir a las circunscripciones los escaños obtenidos mediante los restos a nivel nacional, lo que a la postre ha llevado, en ambos países, a su abandono definitivo<sup>43</sup>.

En relación con las medidas que se proponen para revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de los representantes, el Consejo de Estado reconoce que “Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos”<sup>44</sup>.

Pero en este punto se muestra bastante cauteloso, pues advierte que “las medidas que pudieran adoptarse debieran tener un alcance limitado, a través del desbloqueo de las listas, mediante el mecanismo denominado de voto preferencial ya utilizado en otros países que cuentan con sistemas electorales proporcionales”. En este punto es necesario señalar que, con independencia del avance democrático que podría suponer la introducción de algún tipo de mecanismo de desbloqueo de listas, lo cierto es que no parece compatible con las políticas públicas más recientes, centradas en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que, como es sabido, han llevado a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Disposición Adicional Segunda de dicha Ley introduce un artículo 44 bis en la LOREG e impone la composición equilibrada de hombres y mujeres en las listas de candidatos que se presenten para las elecciones al Congreso de los Diputados, entre otras. La constitucionalidad de esta exigencia está ya fuera de toda duda<sup>45</sup> y cualquier posibilidad de modificación del orden o de la composición de las listas de candidatos supondría de facto desvirtuar las finalidades de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, lo que no parece que esté en la mente de la clase política hoy en día.

El Consejo de Estado concluye su análisis de las posibles reformas del sistema electoral del Congreso de los Diputados señalando acertadamente que “la decisión final acerca de la modificación de la legislación electoral debe adoptarse haciendo balance -con las precauciones inherentes a todo juicio prospectivo- de las posibles ventajas e inconvenientes que la introducción

---

<sup>43</sup> En Bélgica se suprimió con la reforma electoral de 2002. En muchos casos los escaños iban a parar, como consecuencia de la aplicación de fórmulas matemáticas, a circunscripciones donde el resultado del partido fue mediocre, o incluso insignificante, y ese mismo partido no conseguía ningún escaño allí donde se había mostrado más fuerte. Véase, NOHLEN (1981b, p. 389). En Italia, el reparto de restos a nivel nacional estuvo vigente hasta las reformas electorales de 1993, cuando se adoptó un sistema electoral de tipo mixto, semejante al alemán. En algunos casos, los escaños iban a parar a circunscripciones que ya habían adjudicado todos, quedándose otras con menos escaños de los que, en función de su población, le correspondían. Véase, SPREAFICO (1983, pp. 226-230).

<sup>44</sup> Informe del Consejo de Estado..., op. cit., p. 211.

<sup>45</sup> Véase BIGLINO CAMPOS (2008a, pp. 277-299 y 2008b, pp. 73-103).

de aquéllas traería consigo: la búsqueda de un equilibrio entre representatividad electoral y estabilidad parlamentaria es, en definitiva, la clave del éxito de cualquier régimen electoral”.

Sin duda, cuando se trata de reformar el sistema electoral parece imprescindible identificar de forma clara cuáles son los elementos que producen los efectos no deseados y actuar en consecuencia. Todo ello, considerando siempre el contexto sociopolítico donde van a operar dichas reformas. Nuestro sistema político actual se sitúa más cerca del principio de representación-acción, que del principio de representación- semejanza. En efecto, la dinámica política de la democracia española se ha ido desarrollando fundamentalmente sobre la base de esa “política antagónica” que implica, no sólo un modo de concebir la relación política, sino también un mecanismo de elección-decisión<sup>46</sup>. Así, no se debe olvidar que si lo que persigue el Gobierno con las reformas es más “calidad democrática” o un “mayor rendimiento de las instituciones”, el aumento de la proporcionalidad conduce necesariamente a una menor gobernabilidad y estabilidad parlamentaria, lo que se traduce en un menor rendimiento de las instituciones y, por ende, en una peor calidad democrática.

### 3. Conclusiones

La petición del Informe sobre reforma electoral al Consejo de Estado, por parte del Gobierno, ha permitido llevar a las más altas esferas de la política un completo examen de los problemas o deficiencias de nuestro sistema electoral y un análisis de las consecuencias que en el plano jurídico y político tendrían las reformas que se han venido planteando desde el ámbito parlamentario y académico. Esto ya supone un gran paso adelante en la mejora de nuestro sistema democrático, pues no en vano constituye la primera etapa de cualquier proceso de renovación o reforma.

Ahora bien, junto a este esfuerzo intelectual es imprescindible que exista una voluntad política de cambio. Hasta ahora la reforma de la Ley Electoral siempre ha estado circunscrita a aspectos más o menos técnicos, y el consenso de los dos principales partidos de la oposición sobre la funcionalidad de nuestro sistema electoral ha impedido un debate político serio sobre esta materia. La constitución en junio de 2008 de una Subcomisión parlamentaria, cuyo objeto será “el estudio de las propuestas que al respecto formulen los grupos parlamentarios y la elaboración de un informe de conclusiones que será elevado a la Comisión Constitucional para su debate y

---

<sup>46</sup> Más de 20 años después, siguen teniendo plena vigencia las reflexiones del Profesor VALLÈS: “ (...) tanto la evolución del sistema de partidos, cada vez más cerca del “two-party-system”, como las estrategias de alianzas y fusiones, básicamente preelectorales, se inclinan claramente por este modelo. Junto a ello, la tendencia a definir clara y tajantemente la divisoria entre “mayoría” y “oposición” sin que haya lugar para zonas de indefinición o territorios compartidos, se encuentra perfectamente institucionalizada, al tiempo que se advierte un predominio de gobiernos de legislatura, de ejecutivos que se mantienen a lo largo del mandato parlamentario, gracias a sólidas mayorías. Esta construcción bipolar, además, se localiza en todos los ámbitos institucionales, ya sean de carácter territorial como funcional.” Véase, VALLÈS (1986, p. 18).

aprobación”<sup>47</sup>, supone un avance excepcional para, al menos, intentar que las cuestiones electorales sean incorporadas a la agenda política<sup>48</sup>.

Parece evidente que de toda la batería de cuestiones que han sido sometidas al Informe del Consejo de Estado, la que se refieren al sistema electoral del Congreso es quizá la que menor interés reviste para los dos grupos mayoritarios, sin los cuales no es posible ningún tipo de reforma. Tanto el PSOE como el PP se encuentran bastante satisfechos con los efectos de la Ley Electoral y no encuentran ningún tipo de inconveniente que les empuje a estudiar cambios en el mismo. Y, desde luego, si cualquier modificación del sistema debe enmarcarse en las reformas consideradas como oportunas en las conclusiones del Informe del Consejo de Estado, no es probable que se lleve a cabo ninguna: los efectos políticos de las reformas consideradas adecuadas no son precisamente alentadores para estos partidos.

Por eso, en cierto modo, y pese a que el Informe es un paso importante en la identificación de las debilidades del sistema y sus fortalezas, se ha perdido una fantástica oportunidad para profundizar en ciertos aspectos. Concretamente, en la necesidad de mejorar la igualdad del sufragio mediante la sustitución de la fórmula de prorrateo electoral. Este cambio, aunque sea políticamente irrelevante respecto a los resultados electorales, social y democráticamente constituiría un gran avance.

---

<sup>47</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General, 28, 6.6.2008, p. 4.*

<sup>48</sup> De hecho, una de las primeras decisiones de la Subcomisión fue recabar del Gobierno el informe de Consejo de Estado y de la Junta Electoral Central para conocer sus observaciones. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General, 64, 15.9.2008.*

#### 4. Bibliografía

Manuel ALBA NAVARRO (1986), "Artículo 162", en Luís María CAZORLA PRIETO (Director), *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, p. 1336.

Paloma BIGLINO CAMPOS (2008a), "Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 83, pp. 277-299.

--- (2008b), "La composición equilibrada de las listas electorales", en Paloma BIGLINO CAMPOS (Directora), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, IUSTEL, Madrid, pp. 73-103.

Mario CACIAGLI (1981), "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69", en Alberto PEDRIERI y Fernando GARCÍA DE ENTERRÍA (Directores), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid.

Manuel FRAILE CLIVILLÉS (1993), "Los sistemas electorales", en VVAA *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, p. 517.

María GARROTE DE MARCOS (2008a), *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Congreso de los Diputados, Serie Monografías, Madrid, pp. 296-322.

--- (2008b), "Las elecciones de 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto", *InDret 2/2008* ([www.indret.com](http://www.indret.com)).

José Ramón MONTERO y Pedro RIERA (2008), "Informe sobre la reforma del sistema electoral", *Comisión de Estudios del Consejo de Estado* ([www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)).

Dieter NOHLEN (1976), "La organización del sufragio", en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, I Congreso CITEP, CITEP, Madrid, p. 65.

--- (1981a), "La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 16, pp. 135-143.

--- (1981b), *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 389.

--- (1983), "Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, nº 34, pp. 61-68.

Douglas W. RAE (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, CITEP, Madrid, pp. 118-119.



Victoriano RAMÍREZ GONZÁLEZ y Antonio PALOMARES BAUTISTA (2005), "El tamaño de las circunscripciones para el Congreso", *Revista de Derecho Político*, nº 63, UNED, Madrid, pp. 47-49 y 50-53.

Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ (1999), "Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio", en Francesc PAU I VALL (Coordinador), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, pp. 499-501.

Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO (2006), "La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004", *Revista de Administración Pública*, nº 169, Madrid, Enero-Abril, pp. 374-375 y 381.

Alberto SPREAFICO (1983), "Systèmes Électoraux et Système Politique en Italie depuis 1945", en Jacques CADART (Director), *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de L'Europe Occidentale*, P.U.F., Paris, pp. 226-230.

Josep Maria VALLÈS (1986), "Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política", *Revista de Estudios Políticos*, nº 53, Septiembre-October, p. 18.

Josep Maria VALLÈS y Agustí BOSCH (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, pp. 109 y 235-236.