

EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y RECIENTES PROPUESTAS DE REFORMA

(Lo que nunca pudo haber sido y no fue) (*)

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

I. CONSIDERACIONES INICIALES.—II. SISTEMA ELECTORAL Y DEMOCRACIA.—III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ELECTORAL: 1. *La representatividad. La prohibición del mandato imperativo.* 2. *La proporcionalidad. Reflejar realmente la sociedad.* 3. *Integrar/Aportar legitimidad.* 4. *Favorecer la gobernabilidad/estabilidad en un Estado de Partidos.* 5. *Expresar/Incentivar el pluralismo político y la participación.* 6. *El voto igual.*—IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. *Aumento del número de diputados.* 2. *Sustitución de la fórmula d'Hondt.* 3. *La circunscripción electoral.* 4. *Número mínimo de diputados por provincia.* 5. *Funcionamiento conjunto de las reformas que hemos considerado aisladamente.* 6. *El tratamiento de los restos.* 7. *Apertura y desbloqueo de las listas electorales.*—V. CONCLUSIONES.

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Desde los albores del régimen representativo, las cuestiones referentes al derecho electoral han sido siempre de crucial importancia en la teoría jurídico-política (1) porque han tenido que resolver, en primer término, quién vota y a quién

(*) Este trabajo se debe a sus lectores. Y los primeros han sido Miguel Azpitarte, Tomás Requena, Juan Barrilao y Miguel Presno, que forman parte, entre otros, de la única comunidad en la que me siento seguro: la de los amigos cuya complicidad intelectual no rehúye la crítica. También debo mencionar en este apartado a Ricardo Chueca. Si mantengo los planteamientos que no comparto es únicamente porque creo en el ensayo y error y para asegurarme el placer de poder seguir discutiendo con él.

(1) C. B. MACPHERSON, *La teoría política del individualismo posesivo*, Madrid, Trotta, 2005.

se puede votar y, en segundo, cómo votar. La primera pregunta sumió al régimen representativo en un debate (2) que duró siglos y que sólo concluyó temporalmente con el advenimiento del sufragio universal. El segundo es vicario del anterior. Resuelto que votamos todos, debemos concluir cómo votamos y tendremos el primer elemento de la conformación del poder. Si observamos el proceso en una dimensión más amplia encontraremos, sin embargo, que el carácter histórico, contingente, de los conceptos de poder, de pueblo, de Demos, nos obliga a mantener permanentemente abierto el debate sobre los dos elementos esenciales: el quién vota y cómo se vota (3). Cuáles son las razones por las que atribuimos a un sujeto la capacidad de elegir a sus representantes y se la negamos a otro. ¿Por qué la ciudadanía como requisito *sine qua non* para ejercer el sufragio? ¿Podemos condicionar el sufragio pasivo imponiendo legislativamente que se equilibren por razón de sexo las listas electorales? (4), ¿Por qué la mayoría de edad ha de estar cifrada en 18 años cuando se es responsable penalmente a partir de los 16? (5). Los demás elementos que conforman el sistema electoral están, todavía con mucha mayor claridad, en un proceso de reinterpretación permanente, que, no obstante, sólo pueden comprenderse en el contexto del modelo global del que forman parte.

Las páginas que siguen vienen provocadas inmediatamente por la Proposición de reforma de la LOREG que se ha presentado en esta legislatura y que se ha cerrado sin ningún resultado tras haber provocado un cierto debate (resaltamos lo de «cierto»), académico y político. Tras muchos meses y un copioso

(2) Que no debe dejarse de lado desde la autocomplacencia en lo ya conseguido. Si se recuperan, por ejemplo, los textos de los levellers en los que se argumenta acerca de la necesidad de excluir del sufragio a quienes no son autónomos. («Si algo es el fundamento de la libertad, es que quienes elijan a los legisladores sean hombres liberados de la dependencia ajena.» C. B. MACPHERSON, *La teoría política del individualismo posesivo*, op. cit., pág. 131) podemos encarar de una nueva forma la necesidad de estimular el nacimiento de una ciudadanía crítica.

(3) En el sentido indiscutiblemente de ampliar el círculo de los nuestros en expresión feliz de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento», *Fundamentos*, núm. 3, 2004. Cfr. también R. RORTY: «La manera correcta de entender el lema “Tenemos obligaciones para con los seres humanos simplemente como tales” es interpretándolo como un medio para exhortarnos a que continuemos intentando ampliar nuestro sentimiento de “nosotros” tanto como podamos. Este lema nos incita a continuar extrapolando en la dirección a la que llevaron determinados acontecimientos del pasado: la inclusión entre “nosotros” de la familia de la caverna de al lado, después de la de la tribu del otro lado del río, después, la de la confederación de tribus del otro lado de la montaña, más tarde la de los infieles del otro lado del mar (y, acaso, al final de todo, la de los servidores que, durante todo ese tiempo, han estado haciendo la parte más sucia del trabajo)». *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona, Paidós, 1991, pág. 214.

(4) STC 12/2008.

(5) Cfr. M. PRESNO LINERA, «La representación política como derecho fundamental», *Fundamentos*, núm. 3, 2004.

Dictamen del Consejo de Estado hemos llegado al punto de partida: no cambiar nada para que nada cambie (protoversión de la máxima lampedusiana). No obstante, en una democracia, este cierre es siempre un cierre en falso y por ello considero pertinente entrar a debatir sobre los elementos básicos del sistema electoral al Congreso de los Diputados, a saber: la circunscripción electoral, el número de representantes, la fórmula electoral y la forma de expresión del voto teniendo como fondo contextual la discusión acerca de la última propuesta articulada de la que tenemos noticia. Por ello, la óptica que vamos a adoptar para nuestro análisis es reparar en las siguientes perspectivas que se abren:

1. El aumento del número total de escaños del Congreso hasta el máximo constitucionalmente posible.
2. La reducción del mínimo provincial a un escaño fijo por provincia.
3. La posible sustitución de la fórmula d'Hondt.
4. El planteamiento de un sistema de estimación de restos.
5. El estudio de posibles modificaciones tendentes a la apertura y/o al desbloqueo de las listas, en lo que hace a la mejora de la calidad del ejercicio del derecho de sufragio.

No sólo vamos a tratar, sin embargo, estas cuestiones. También abordaremos aspectos que requerirían de una reforma constitucional, óptica que se emprende como mecanismo para esclarecer en mayor medida el alcance de lo que se va a mantener y su imbricación con los principios definitorios.

Una segunda cuestión a advertir en este trabajo es que para tener elementos de valoración de las posibilidades de reforma que se plantean ha de partirse de simulaciones, es decir, de los escenarios que se abrirían modificando los elementos a partir de las variables que actualmente se manejan. Nosotros vamos a considerar las simulaciones elaboradas en múltiples trabajos (6) contando, de una parte, con la solvencia de los estudios dedicados al efecto (lo que nos exime de volver a plantearlas), y, de otra, con la prevención que necesariamente hay que tener cuando los resultados electorales obtenidos con un sistema se aplican al contexto diseñado por otro. Esta cautela es absolutamente crucial como se advierte de inmediato si se repara en el sentido de contar con los datos obtenidos por IU en la circunscripción electoral de Soria con el sistema d'Hondt y un número de diputados de 350, a los que obtendrían en un contexto marcado por 400 diputados, mínimo de uno por provincia y la fórmula Sainte-Laguë. La

(6) Las referencias más recientes a las que hemos tenido acceso son las elaboradas por J. R. MONTERO y P. RIERA, «Informe sobre la reforma del sistema electoral», en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado/CEPC, 2009.

verdad es que en buena lógica este elemento convierte al manejo de las hipótesis alternativas en un ejercicio de adivinación. No obstante, y como carecemos de herramientas alternativas, debemos contar con las simulaciones aunque las midamos, no con el parámetro de la verdad, sino con el de la verosimilitud.

II. SISTEMA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Cualquier aproximación que verse sobre los sistemas electorales y sus posibilidades de reforma tiene que comenzar destacando su esencialidad en las democracias. Lo que con ello se quiere destacar son consideraciones de diferente alcance y que estimo importante hacer explícitas para contextualizar debidamente las observaciones que le van a suceder.

El binomio democracia-sistema electoral es efectivamente incuestionable. La cualidad democrática de un Estado va a depender, en buena medida, de la capacidad de su sistema electoral para representar adecuadamente (democracia-sistema electoral-representación) (7). No quiero reducir con ello la importancia de otros factores que van mucho más allá de los diferentes elementos que componen el sistema electoral [la opinión pública, por ejemplo (8)] pero sí poner de manifiesto que allí donde el sistema electoral funciona incorrectamente la propia democracia resulta cuestionada.

(7) Es oportuno recordar aquí incluso cómo en la teoría de ELY (Democracy and distrust) se conjura el carácter contramayoritario de la jurisdicción constitucional reduciendo su función a la salvaguardia de las condiciones democráticas en el proceso de formación de la ley, uno de cuyos aspectos fundacionales es el proceso de elección de los representantes. Sobre la teoría de Ely puede verse, V. FERRERES COMELLAS, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997, págs. 55-68. Las dificultades que presenta la teoría de Ely para amparar las intervenciones que él mismo considera justificadas de los tribunales constitucionales están bien expresadas en L. SAGER, *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Madrid, Marcial Pons, 2007, págs. 144 y sigs. Lo que quiero advertir es que en el marco de la teoría jurídico-política el sistema electoral no sólo condiciona el nacimiento inmediato de las Cámaras sino que se manifiesta a través de todo el sistema. La jurisdicción constitucional no es ajena a él y las pautas que utilizan en el enjuiciamiento de la ley no desconocen el modo en el que las mayorías se producen. De nuevo, y por referencia a la teoría norteamericana me parece interesante traer a colación aquí la teoría del dualismo constitucional de ACKERMAN (cfr. *La política del diálogo liberal*, Barcelona, Gedisa, 1999) según la cual los momentos de política constitucional no sólo tienen lugar cuando se reforma formalmente la constitución sino también en determinados momentos caracterizados por una intervención mayoritaria muy cualificada tras un debate generalizado y profundo. La teoría de ACKERMAN es que en estos casos se puede dar un nuevo sesgo a las disposiciones constitucionales por lo que el funcionamiento del sistema electoral tiene que ser modélico.

(8) Porque sería además reducir la democracia a la elección, algo que no cabe mantener desde la propia lectura del texto constitucional.

En una democracia, el sistema electoral es el primer elemento a definir. Si la democracia es participación de los titulares de la soberanía en la elección de aquellos que van a hacer presentes sus intereses, sólo cuando hay reglas que la hagan posible se podrá verificar su existencia. Nuestra historia democrática es un ejemplo paradigmático. La Ley para la Reforma Política contiene los principios fundamentales a seguir en las elecciones constituyentes a las que llamaba. Estos principios son desarrollados en el Real Decreto-ley 20/1977 sobre Normas Electorales que permanecen en lo que luego se convierte en la LOREG (9).

Este primer elemento, las reglas de juego, tienen un imperativo categórico a respetar para que la democracia a la que sirven no se vea cuestionada. Hay que definir reglas de juego neutrales para conjurar el peligro de que quienes pierdan no acepten el resultado. Es el imperativo de la neutralidad formal de la democracia. Sin embargo, la neutralidad no es predicable en términos absolutos. Ninguna ley electoral va a resultar ajena a los intereses de aquellos que la promueven o que la apoyan en su tramitación parlamentaria. La neutralidad en este ámbito debe ser planteada en una dimensión rawlsiana (10) que impone un debate en el que deben primar aquellas soluciones generalizables (es decir, que presenten alternativas incluyentes para las opciones políticas). Si no perseguimos que todos los discursos intenten competir para fraguar una determinada visión de nuestra sociedad sesgaremos las posibilidades de la democracia, la dejaremos reducida a esa competición entre élites para obtener el poder que tan críticamente denuncia Macpherson (11). De nuevo debemos traer a colación aquí la experiencia española de la que podemos extraer jugosos datos. En primer lugar, la primera normativa electoral de nuestra democracia es alumbrada en un momento en el que el sistema de partidos aún no estaba configurado. La circunstancia histórica permitió que operara hasta cierto punto ese velo de la ignorancia esencial para garantizar la legitimidad de las reglas del juego porque el modelo es promovido por partidos que no saben a ciencia cierta cuál podrá ser su apoyo electoral, qué modelo de partidos sería finalmente el resultante (12). En esa incertidumbre ini-

(9) Sobre las circunstancias en las que se gestó el sistema electoral en el proceso constituyente puede verse M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1984.

(10) En la que la idea de razón pública se haga presente con toda nitidez. Cfr. J. RAWLS, *Liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996, págs. 247 y sigs.

(11) *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982 (se cita por la reedición de bolsillo de 2003), págs. 102-120.

(12) Y de hecho su principal promotor (UCD) no hubiera contado nunca con la suerte que le depararon finalmente las elecciones (aunque ni siquiera los sistemas electorales pueden hacer milagros) y desde luego con la forma en la que un partido de izquierdas obtuvo la impresionante

cial cabe encontrar uno de los grandes activos de nuestro sistema electoral, activo que se convierte en elemento disuasorio de cualquier reforma en profundidad en la actualidad (13). Hoy cabe prever con mucho mayor detalle cuáles serían las consecuencias de una reforma electoral. Quiénes los perjudicados y quiénes los beneficiados porque los réditos electorales, como cualquier bien, son escasos. Hoy creemos que no ignoramos nada y, por tanto, tendremos una dificultad ontológica para perseguir nuevos objetivos. Siempre planeará la sospecha de que quienes marcan las reglas marcan las cartas. No obstante, y como trataré de poner de manifiesto, la modificación de las reglas electorales puede generar un auténtico efecto dominó de consecuencias difícilmente previsibles (14).

Ahora bien, la neutralidad de la que hemos hablado implica en primer término que el sistema debe intentar hacer abstracción de los partidos o partidos que finalmente resulten beneficiados por su puesta en práctica. En este sentido podríamos configurar cómo escenario ideal especialmente oportuno para comenzar una reforma electoral en una democracia bien establecida aquel en el que el gobierno proponente haya obtenido la mayoría absoluta. De esta forma podrá alejarse la sospecha de que se intentan conseguir por el que la inicia beneficios que el actual modelo no le reporta. El que gana con rotundidad puede enfrentarse fácilmente a la crítica de que reforma lo que no le conviene. La única hipótesis en la que esta justificación no operaría sería cuando se pudiera acreditar que el objeto que un partido que ha obtenido mayoría absoluta tiene para reformar el sistema electoral es acrecentar la misma (algo, desde luego no muy verosímil en democracias consolidadas). Por el contrario, resulta más apegada a la circunstancia concreta, y por ello más deslegitimable, la propuesta que provenga de un partido que tras unas elecciones justifica su derrota en el modelo electoral. Impugnar lo que ha dado malos resultados priva de parte de objetividad a las pretensiones de reforma del sistema electoral.

En directa relación con el imperativo de neutralidad, nuestra Constitución parte de la idea de consenso para regular la materia electoral. Cuanto más apoyo concite la norma electoral en un parlamento plural más dudas cabrán respecto de

mayoría parlamentaria de 1982. Cfr. en el mismo sentido F. PALLARÉS PORTA, «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma», respuesta de este autor al cuestionario remitido por la revista *Corts*, núm. 8, 1999 (Monográfico dedicado a los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma), pág. 137.

(13) De hecho, en cuanto el sistema de partidos se estabilizó en torno al PSOE y AP/PP.

(14) Cómo veremos en la hipótesis de que el sistema se abriera a una mayor proporcionalidad la fuerza política que sobre el papel sería más abiertamente beneficiada sería Izquierda Unida pero de esta estimación a la realidad puede haber un gran trecho por recorrer, pues puede ocurrir que el electorado de centroderecha se movilizase más para evitar el crecimiento de la fuerza de izquierda o podría nacer una nueva fuerza política de derechas.

la identificación de sus servidumbres. Recuérdesse cómo el artículo 81 establece: «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades, públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.» Así pues, el régimen electoral ha de estar contenido en una ley orgánica que requiere para su aprobación, artículo 81.2, mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. La mayoría absoluta es expresiva de la voluntad constitucional de que los apoyos parlamentarios con que cuenten las reglas electorales sean muy considerables (15). Desde este punto de vista, el régimen electoral puede ser perfectamente aprobado únicamente con el concurso de la mayoría parlamentaria si ésta cuenta con 176 diputados, pero si no suma el apoyo de otros grupos podrá ser siempre atacado en su línea de flotación por no ser neutral (16).

Este conjunto de elementos es lo que convierte a los sistemas electorales en prácticamente irreformables. A veces se alude a esta circunstancia con un argumento que es a la vez descriptivo y prescriptivo. Así se afirma que los sistemas electorales se interiorizan de tal modo que forman parte de la constitución material de un Estado lo que conduce a su mantenimiento inercial por tanto tiempo cómo tarden en aparecer elementos que lo sitúen al borde del colapso (17). El sistema británico de distritos uninominales formaría parte de ese conjunto de elementos con los que cabe reconocer la constitución no escrita de Las Islas. Pero esta aseveración dista de ser enteramente correcta y al menos le cabe objetar la pregunta de si será el sistema electoral el producto de la Constitución material (de suerte que sólo tras la modificación de ésta podría darse la segunda) o, por el contrario, el sistema electoral es el que genera la Constitución material, lo que conduciría a contemplar de forma más abierta las posibles transformaciones del mismo. Ciertamente, transformar un sistema electoral es muy difícil (18) por todo tipo de razones (alguna de las cuales ya se

(15) No es ocioso recordar aquí que nuestra Constitución se inscribe aquí por derecho propio en aquel grupo de las que siguen pensando en un sistema parlamentario atomizado, organizado en torno a los parlamentarios individualmente considerados en los que los grupos parlamentarios, a los que verdaderamente habría que aludir si de los que se trata de expresar un consenso real entre diferentes visiones de lo político, no aparecen sino episódicamente (art. 78 CE).

(16) La hipótesis ideal es la que concurrió en el proceso de aprobación de la LOREG, que se aprobó el 19 de junio de 1985 con el acuerdo casi unánime del Congreso, 239 votos a favor, dos en contra y dos abstenciones.

(17) Cfr. J. R. MONTERO, «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en J. MONTABES (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, CIS, Parlamento de Andalucía, 1998, pág. 37.

(18) En esta dinámica abundan los nuevos Estatutos de Autonomía que se remiten a las leyes reforzadas para la definición de los elementos constitutivos del sistema electoral. Cfr. artículo 105

han tratado) lo que ha conducido a algunos autores a manifestar abiertamente que es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja a que se reforme sustancialmente. Al respecto también hay otra variable que puede ser de interés mostrar y es la irreversibilidad tendencial de ciertas decisiones en materia electoral. Por ejemplo, es extremadamente complejo que un Estado pase de un sistema proporcional a un sistema mayoritario porque supondría conducir al ostracismo a fuerzas políticas con presencia parlamentaria hasta que se concretó la modificación del modelo. Tampoco es fácil que un sistema mayoritario o con efectos mayoritarios que beneficia claramente a dos partidos mayoritarios acceda a dejar su puesto a un sistema en el que la proporcionalidad sea la regla rectora porque necesariamente debilita a los primeros o a alguno de ellos. Dicho sea esto debemos contrastarlo con la realidad y así podremos advertir cómo la República Francesa pasó de un sistema mayoritario a proporcional en las elecciones legislativas de 1986 volviendo a instaurar el sistema mayoritario en los siguientes comicios (19).

III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ELECTORAL

Suele ponerse de manifiesto que las funciones de cualquier sistema electoral en una democracia son representar, asegurar la gobernabilidad y proveer de legitimidad a las instituciones y al orden jurídico que actualizan (20). Vamos a ahondar en estas misiones para extraer los principios a partir de los cuales se constitucionaliza el sistema electoral en nuestra Norma Fundamental. Otros principios, y en especial, el sufragio universal, libre, directo y secreto no van a requerir tratamiento en la medida en que sólo muy tangencialmente inciden sobre las reformas del sistema electoral que vamos a abordar en la segunda parte de este trabajo.

de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *El nuevo estatuto de Andalucía*, Madrid, Tecnos, 2007, pág. 104.

(19) Generando una compleja dinámica de la que doy parcialmente cuenta en E. GUILLÉN LÓPEZ, «Los procesos electorales en Francia. Apuntes de un constitucionalista español sobre las últimas elecciones presidenciales y legislativas en Francia», en M. A. GARCÍA HERRERA (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, Madrid, CEPC, 2005.

(20) Así, por ejemplo, en T. VIDAL MARÍN, *Sistemas Electorales y Estado Autonomico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006, págs. 18-19.

1. *La representatividad. La prohibición del mandato imperativo*

La función primordial de cualquier sistema electoral en una democracia es dar lugar a un órgano representativo. Podrá optar entre hacerlo de manera mayoritaria o proporcional (21) pero de lo que no puede abdicar es de su obligación definitiva de alumbrar una cámara en la que los ciudadanos estén presentes. Esto nos lleva a plantear el problema desde el punto de vista de lo que la representación ha de significar. Y a este respecto no podemos circunscribir la función del sistema electoral a elegir a los representantes sino que debe aplicarse a que el contenido de la representación sea el más coherente con el que la Constitución dispone, a que, en definitiva los parlamentarios elegidos mantengan vivo el mandato con los representados. Nuestro Texto Fundamental parte de que la representación en nuestra democracia es el instrumento esencial para hacer realidad la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. «Los ciudadanos participan en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes» (art. 23.1) y «Las Cortes Generales representan al pueblo español» (art. 66) serían así el origen y el lugar de la representación y el sistema electoral está profundamente implicado en este binomio. Debe articular la forma de la participación y verificar la concurrencia de todas las condiciones necesarias para que al final del proceso los ciudadanos no alberguen dudas de que los que reciben las credenciales expedidas por las Juntas electorales son los que han obtenido un mayor apoyo electoral en un proceso caracterizado por la absoluta limpieza (lo que implica el control jurisdiccional del procedimiento) (22). Pero la representación no acaba con la designación del representante o representantes. Éste es sólo el punto inicial de una relación compleja que en la Constitución apenas se describe más allá de una prescripción negativa: «Los diputados y senadores no estarán ligados por mandato imperativo» (art. 67). Debemos, pues, caracterizar el contenido de la relación representativa a partir de este dato, de lo que históricamente ha significado y de lo que puede significar en un contexto

(21) Destaca recientemente este aspecto, bien conocido, por lo demás, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Sobre la reforma electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado/CEPC, 2009, págs. 673-701.

(22) De organizar las elecciones «con la máxima imparcialidad» hablaba la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 20/1977 sobre normas electorales. Sobre la importancia del elemento jurisdiccional puede verse M. V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y magistrados en el proceso electoral*, Madrid, CEPC, 2000, y J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Civitas, Madrid, 2002.

como el actual. Como ha puesto de manifiesto tanto la doctrina (23) como la jurisprudencia (24) en la prohibición del mandato imperativo resta la idea de un mandato en el que los representantes no pueden verse jurídicamente compelidos a actuar siguiendo consignas ajenas a las que ellos mismos pueden formarse en el uso de su autonomía (25). Los representantes acusan una doble vinculación política, con sus electores y con el interés de la totalidad de los ciudadanos, y una conexión con los presupuestos fundacionales del parlamentarismo [también reconocidos en la Constitución (26)] como modelo que confía en el debate y la discusión pública como instrumento para hacer aflorar todas las perspectivas relevantes en la definición de lo público antes de la decisión mayoritaria. La articulación de los intereses generales debe hacerse, pues, en la Cámara tras haber considerado el representante las diferentes opciones y ponderar en la balanza los intereses de los que lo han votado y los de la generalidad de la colectividad política a la que pertenece (27). El problema es que en este contexto la autonomía esencial del representante corre el riesgo de derivar en una desconexión prácticamente completa con los representados y deslizarse hacia una paradójica relación servicial hacia otras instancias (como pueden ser los partidos políticos). La representación no operaría ya como una instancia para hacer presentes a los ciudadanos sino para seguir el modelo de representación como sustitución en la que el objeto inmediatamente representado es el partido. Este modelo de

(23) Cfr., por todos, A. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991; R. CHUECA RODRÍGUEZ, «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *REDC*, núm. 21; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991; M. PRESNO LINERA, «La representación política como derecho fundamental», *op. cit.*; G. ARRUEGO RODRÍGUEZ, *Representación política y derecho fundamental*, Madrid, CEP, 2005.

(24) STC 10/1983 y las siguientes.

(25) «Mandato imperativo significa establecimiento de nexo jurídico obligacional con una voluntad externa a la Cámara, determinante de la voluntad a manifestar en el seno del órgano. Su prohibición establece, por tanto, una exclusión de un tipo y contenido concretos de relación jurídica y, por consiguiente, de una idea de representación que es ajena a la estrictamente política.» R. CHUECA RODRÍGUEZ, «La quiebra de la representación política», *Fundamentos*, núm. 3, 2004, págs. 221-222.

«El cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido» (STC 5/1983/FJ 4).

(26) Cfr. el artículo 80 sobre la publicidad de las sesiones plenarias de las Cámaras y el artículo 71 sobre la inviolabilidad parlamentaria que, al garantizar la irresponsabilidad jurídica por las opiniones emitidas en el ejercicio de las funciones del representante le está llevando a asumir la importancia de la expresión de dichas opiniones.

(27) H. PITKIN, *El concepto de representación*, Madrid, CEC, 1985, pág. 242.

representación no es por el que la Constitución apuesta (28). Y en este sentido el sistema electoral debe contemplar como positivas todas aquellas modificaciones que contribuyan a vincular representativamente a los ciudadanos con los parlamentarios y a hacer efectiva la responsabilidad política (29). Al sistema electoral le cabe actuar sobre esta relación. Puede hacerlo, evidentemente, ampliando el número de diputados (en lo que es una modificación puramente cuantitativa) pero también le esté permitido enfocar la relación representativa hacia otros horizontes hasta ahora no tenidos en cuenta. Se comprueba esto que apunto si se repara en las diferencias fundamentales que cursan entre un modelo, como el británico, en el que los distritos son uninominales y, por tanto, hay un representante, «el representante», al que exigir, y en su caso deponer en la próxima convocatoria electoral si se estima que su actuación ha sido decepcionante, y un modelo como el español caracterizado por circunscripciones plurinominales en los que la representación del distrito resulta de la actuación global de un número de parlamentarios pertenecientes a partidos distintos. Igualmente la relación representativa reviste caracteres muy distintos si se opta por un sistema de listas cerradas y bloqueadas o si la posición del representante se ve fortalecida por la intervención directa de los ciudadanos que le han apoyado a él en concreto.

En conclusión, nuestro sistema electoral vinculado al concepto de representación que la Constitución reconoce, tiene como principio fundamental intentar asegurar la representación y no únicamente designar representantes.

2. *La proporcionalidad. Reflejar realmente la sociedad*

Cómo acabamos de señalar la función de hacer presente en las Cámaras a los ciudadanos [es decir, de hacer acceder a los hemisferios a los que obtienen el escaño y asegurarles la permanencia en el cargo durante la legislatura (30)]

(28) Más allá de la prohibición del mandato imperativo, la relevancia otorgada por la Constitución al parlamentario individual (o a la agregación en número suficiente de ellos) por la Constitución en la configuración de su status (inviolabilidad e inmunidad, esencialmente) o en diversos procedimientos (ya sean los relativos a la producción de las fuentes del derecho, los concernientes al otorgamiento y retirada de la confianza política, o los que tienen por objeto regular la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad) me parece suficiente argumento para sostener lo que mantengo en el texto.

(29) A este objetivo apuntan también las reflexiones de G. ARIÑO en su contestación a la encuesta sobre Régimen Electoral remitida por la Revista *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, págs. 14 y 15.

(30) «El derecho fundamental de permanencia ni tiene su origen en sí mismo, ni en sí mismo tiene su razón de ser, sino que existe y encuentra su sentido en el derecho de los ciudadanos

no supone una única forma de designar a los representantes. Como ha señalado la STC 12/2008, sólo «del art. 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral, o de un determinado mecanismo de atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos obtenidos» (31). Podría optarse, pues, entre atribuir toda la representación de un territorio al candidato más votado o repartir los escaños en función del peso efectivo de cada partido de modo que la realidad, que no es una, se traduzca en una pluralidad de representantes. La Constitución opta por esta última forma al asumir, respecto del Congreso de los Diputados, como principio el de proporcionalidad al señalar en el artículo 68.3: «La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional». No obstante, ha de completarse el argumento con dos observaciones adicionales para enfocararlo con justeza. En primer lugar, y cómo la jurisprudencia constitucional (32) ha remarcado, la proporcionalidad constitucional ha de releerse como «“tendencia a la proporcionalidad”, en cuanto que no es un criterio absoluto,

a participar». J. A. PORTERO MOLINA, «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, pág. 113, idea, por cierto, que ya se encuentra atisbada por el siempre sagaz BURKE a propósito del *affaire* Wilkes: «el derecho que asiste al pueblo de elegir por sí mismo a sus representantes constituye el primero de todos los derechos —ya que nosotros (los Comunes) tenemos nuestro origen en él—». Cit. por E. GARCÍA, *Introducción a Hamilton, Lógica parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, pág. 150. Esta conexión es, por otra parte, la que se desprende de un importante y muy comentado número de sentencias que comenzaron con la 10/1983, en cuyo conocido Fundamento Jurídico 2 se decía: «El derecho que la Constitución (art. 23.1) garantiza a todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afectan a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados». Las contribuciones doctrinales que estudian la jurisprudencia recaída sobre el artículo 23 son importantes. Cfr., por ejemplo, en la medida en que se trata de un derecho «escindido» entre distintas teorías de la representación, la disección de que las sentencias recaídas hace G. CÁMARA VILLAR en *Votos Particulares y Derechos Fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional Español (1981-1991)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1993, págs. 214-226. Una de las más críticas —respecto de las derivaciones que de la jurisprudencia constitucional extrajo la doctrina predominante— aportaciones es la de J. JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en PAU I VALL (coord.), *Parlamento y justicia constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 1997, págs. 219-231.

(31) FJ 9.

(32) Una síntesis de la primera jurisprudencia constitucional sobre la proporcionalidad, puede verse en G. CÁMARA VILLAR, «Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español», en J. MONTABES PEREIRA (ed.), *El sistema electoral a debate*, *op. cit.*, págs. 205-217.

sino que ha de ser concretado en relación con otros elementos constitucionales. No en vano, las barreras electorales se han aceptado en virtud de la estabilidad gubernamental» (33). La proporcionalidad asume así una forma desvaída que apenas significa más que el rechazo a una fórmula de raigambre mayoritaria de traducción de votos a escaños en cada distrito y no a un modelo cuyos efectos combinados sean los mayoritarios por la acción de otros elementos concurrentes como la circunscripción provincial (34).

A este aspecto se refiere la segunda observación imprescindible. La proporcionalidad se anuda a la provincia como circunscripción necesaria (art. 68.2 CE). Realmente, se podría más exactamente alegar que el criterio por el que la Constitución apuesta no es el proporcional sino el proporcional sobre una base provincial algo bien diferente que, prefigurada como estaba la fórmula d'Hondt por el Decreto-ley de 1977, daba un resultado mayoritario. Cabe así leer el reconocimiento del principio de proporcionalidad en la Constitución como la aceptación nominal de las demandas de la izquierda y el compromiso con las pretensiones de las derechas, que ellas, equivocadamente, consideraban una salvaguarda de futuro político (35).

Lo que la Constitución no cierra es la fórmula electoral para convertir los votos en escaños. El modelo constitucional está, así, abierto a diversas fórmulas electorales aunque la regla d'Hondt contaba con un importante valor añadido por el hecho de ser la opción seguida en nuestros procesos electorales desde el Decreto-ley 20/1977 (36). Ya antes hemos advertido que esta regla produce efectos bien diversos dependiendo del tamaño de la circunscripción en la que se aplique. Así y si tenemos en cuenta la triple clasificación de las circunscripciones que habitualmente se establece (37) tendremos que en las circunscripciones

(33) STC 75/1985/FJ 5.

(34) En el contexto de discusión de las propuestas a las que prestamos nuestra atención, BASTIDA se ha postulado con claridad en contra de la constitucionalidad del sistema actual ya que da lugar a lo que él denomina proporcionalidad inversa en la medida en que ciertos partidos que reciben menos votos que otros obtienen más escaños. Cfr. «Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma» en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, op. cit., págs. 705-731.

(35) Cfr. M. CACIAGLI, op. cit.

(36) Artículo 20.

(37) Hay 27 circunscripciones a las que les corresponden de 1 a 5 escaños, 18 que eligen de 6 a 9 escaños y 7 que designan más de 10 escaños. El primer grupo elige 99 diputados, el segundo 125 y el tercero 126. Eso significa, como afirma, J. MONTABES PEREIRA que «casi el 40% de los escaños del Congreso de los Diputados se disputan en circunscripciones de magnitud reducida, con lo que, a pesar y con independencia de la fórmula que se aplique, el resultado es que la distribución funcionará en la práctica como si de un sistema mayoritario se tratase». Cfr. Respuesta de

pequeñas sus efectos son claramente mayoritarios. Sólo en las grandes (las que designan más de 10 escaños) la proporcionalidad se hace realidad. Pero, como hemos señalado, la fórmula d'Hondt no es la única posibilidad que cabe derivar de la Constitución. Entre las restantes fórmulas proporcionales se ha de reparar especialmente en la de Sainte-Laguë, ya que es la apuesta de Izquierda Unida, y de cuyo funcionamiento daremos cuenta al plantear las reformas que se han planteado.

Sí que procede, en cambio, hacer aquí una pequeña incursión en el sistema alemán que durante tiempo ha sido defendido por autores (38) y por algunas fuerzas políticas (39) como una hipótesis bastante plausible. Este modelo (40) implica que el votante emite dos votos. En el primero expresa su opción por un candidato en un distrito uninominal y en el segundo muestra su preferencia por una lista que el partido político presenta en los Länder. La estima de que goza este modelo deriva de los efectos proporcionales a los que da lugar (41) pero para su mera consideración habría de sortear afirmativamente, ante todo, la pregunta de si requiere o no una modificación de la circunscripción provincial prevista en la Constitución. Pese a la opinión de parte de la doctrina [como Martínez Sospedra (42)] lo cierto es que el reparto del número de escaños se hace en una circunscripción única (la nación) (43), que es precisamente lo que origina que tenga efectos claramente proporcionales. Por ello creemos, con

este autor al cuestionario remitido por la revista *Corts*, núm. 8, 1999 (Monográfico dedicado a los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma), pág. 103.

(38) Cfr. M. JIMÉNEZ DE PARGA, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?*, Madrid, Alianza, 1993, pág. 62. E. ARNALDO ALCUBILLA, Respuesta de este autor al cuestionario remitido por la revista *Corts*, núm. 8, 1999 (Monográfico dedicado a los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma), pág. 35, y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Respuesta de este autor en la Revista *Corts*, citada anteriormente, pág. 83.

(39) En el programa electoral de UPyD 2008 se asume con los votantes el compromiso de: «Estudiar fórmulas mixtas como las adoptadas por el sistema electoral alemán, que contribuyan a dar a los partidos nacionalistas una representación parlamentaria acorde a su respaldo democrático en votos».

(40) Cfr. J. NICOLÁS MUÑIZ, «Notas sobre el sistema electoral alemán», *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 45, 1976.

(41) Entre los sistemas proporcionales lo incluye D. NOHLEN, ya que son los votos a la lista los que se utilizan para la distribución de escaños. Cfr. D. NOHLEN, «El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo», en J. MONTABES PEREIRA (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral vigente (1977-1997)*, Madrid, CIS, 1998.

(42) Respuesta de este autor al cuestionario remitido por la revista *Corts*, núm. 8, 1999, *op. cit.*, págs. 79-80.

(43) D. NOHLEN, *op. ult. cit.*, pág. 131.

Montero (44), que no es una opción proporcional que quepa dentro del actual diseño constitucional.

De la combinación de los dos principios esgrimidos podemos seguir avanzando que el sistema electoral debe representar tendiendo a la proporcionalidad, una proporcionalidad indefinida que ha de acompasarse con la circunscripción provincial.

3. *Integrar/Aportar legitimidad*

Un sistema electoral en una democracia tiene el imperativo de dar oportunidad a las ideas políticas más significativas de conseguir apoyo electoral y convertirse en una opción de gobierno. La democracia supone que la titularidad de la soberanía (entendida como ejercicio de los poderes dentro del marco constitucional) corresponde a las «generaciones vivas» (45) y los ciudadanos deben de confiar en la apertura del modelo para acoger nuevos sujetos, nuevas demandas. Este principio de integración encuentra su base en la misma esencia del Estado constitucional y su genuina forma de postularse ante el conflicto (46). La normatividad de la Constitución requiere de la continua capacidad, de la constante disposición para incluir y de suscitar apoyos incluso cuando se está en desacuerdo (47) y ello sólo es posible si las reglas electorales no constituyen

(44) J. R. MONTERO GIBERT, «Una evaluación crítica de los rendimientos y alternativas del sistema electoral español», *Corts*, núm. 8, 1999 (Monográfico dedicado a los sistemas electorales en España), pág. 133.

(45) RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1997, págs. 43 y sigs. Cfr. también, F. BASTIDA FREIJEDO, «La soberanía borrosa: la democracia», *Fundamentos*, núm. 1, 1998, págs. 397 y sigs.

(46) Es preciso resaltar que en la tesis de este autor «formación de unidad política no significa la producción de un armónico estado de coincidencia general y en cualquier caso no la eliminación de las diferencias sociales, políticas o de tipo institucional y organizativo a través de la nivelación total. Dicha unidad no resulta imaginable sin la presencia y relevancia de conflictos en la humana convivencia. Los conflictos preservan de la rigidez, del estancamiento en formas superadas; son —si bien no únicamente— la fuerza motriz sin la cual el cambio histórico no se produciría». La amplitud del contenido normativo de los principios los hacen, a nuestro juicio, especialmente adecuados para conciliar las exigencias ontológicamente conflictuales del par unidad-conflicto. Cfr. K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1992, pág.

(47) «Los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental», STC 101/1983, FJ 3.

un freno para el cambio social. El sistema electoral debe, pues, integrar o hará recaer un gran déficit de legitimidad sobre las instituciones que resulten del mismo (48). Los que no obtengan representación sólo pueden dar por bueno el resultado y en consecuencia no deslegitimar al sistema si asumen que no han sufrido por la aplicación de requisitos desproporcionados cuyo sólo objeto es alejarlos del circuito representativo.

Una última cuestión relacionada con la capacidad de integrar y legitimar del sistema electoral hace referencia a la inteligibilidad del mismo (49). Éste se convierte en una magnitud instrumental que supone atribuir mayores niveles de confianza al modelo cuanto más comprensible sea. Si los ciudadanos y los actores políticos logran aprehender el mecanismo de traducción de escaños a votos pueden ser más conscientes de la forma de ejercicio del sufragio y las expectativas de representación que se le abren. Desde este punto de vista, el sistema electoral español es fácilmente asumible en sus presupuestos no ocurriendo lo mismo con otros de nuestro contexto, como el alemán.

A nuestro juicio, pues, hay un principio del sistema electoral consistente en su disposición para integrar las opciones políticas que asuman el marco constitucional de forma tal que se alcancen satisfactorios niveles en la legitimidad con que el sistema cuente (50) (51).

4. Favorecer la gobernabilidad/estabilidad en un Estado de Partidos

Tradicionalmente se ha atribuido a los sistemas electorales la capacidad de intervenir sobre la forma de gobierno aportándoles características definitorias.

(48) Es obligado traer aquí a colación las opiniones de SMEND: «Lo verdaderamente importante para la comprensión última del Parlamento no es si el Parlamento es capaz de adoptar acuerdos, ni siquiera tampoco si es capaz de adoptar buenos acuerdos, sino si la dialéctica parlamentaria es capaz de crear en el Parlamento y fuera de él una auténtica comunidad política, una unión de voluntades, una actitud política general determinada». R. SMEND, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1985, pág. 86.

(49) Como criterio autónomo para la caracterización de los sistemas electorales lo considera D. NOHLEN, «El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo», en J. MONTABES PEREIRA (ed.), *El sistema electoral a debate*, op. cit., pág. 137.

(50) Una particular consagración constitucional de este principio de integración puede verse en el mandato de favorecer el sufragio de los españoles residentes en el extranjero (68.5).

(51) Debemos mencionar el caso francés como modelo en el que quiebra sustancialmente esta capacidad de integrar como resultado de la contemporaneidad con la que se celebran las elecciones presidenciales y legislativas por efecto de la ley constitucional n.º 2000-964 relativa a la duración del mandato del Presidente de la República. Cfr. E. GUILLÉN, op. cit.

En concreto se ha vinculado la fórmula electoral al surgimiento efectivo de mayorías más o menos amplias lo que en definitiva se traduce, en un modelo parlamentario, en gobiernos más o menos fuertes. Los defensores de los sistemas mayoritarios son claros adalides de gobiernos con indiscutible capacidad de dirección y los que se decantan por los sistemas proporcionales ponen el énfasis en la centralidad de los parlamentos. La opción de nuestra Constitución por el que se califica desde Mirkiné «Parlamentarismo racionalizado» (52) supone el reconocimiento jurídico positivo de la estabilidad gubernamental (53) [lo que en definitiva implica fortaleza del gobierno, porque un Gobierno estable sólo es reconocible si mantiene la capacidad de dirección política (54)] y, por tanto, que la confianza una vez otorgada (art. 99) se presume hasta que otro candidato alcance una confianza sustitutoria (art. 113).

De otra parte, favorecer la estabilidad gubernamental implica favorecer la estabilidad de los partidos (55). Esta derivación lógica se puede extraer sin dificultad toda vez que las crisis de gobierno (el auténtico peligro a conjurar) pueden proceder de la falta de apoyos parlamentarios de un Gobierno en minoría o de la descomposición del partido gobernante. La relativa ceguera que la Constitución muestra hacia los partidos (que se ve incluso en la cicatera recepción de su trasunto, el Grupo parlamentario, sólo mencionado en el art. 78 al referirse a la Diputación Permanente de las Cámaras), apenas disimulada en el artículo 6 (56), no debe hacernos colegir que desconoce su

(52) *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, París, 1931.

(53) Lo que también es asumido por la jurisprudencia constitucional. Cfr. STC 75/1985, FJ 5, «las barreras electorales se han aceptado en virtud de la estabilidad gubernamental»

(54) En este sentido cabe interpretar la desaparición en el Estatuto de Andalucía de la prescripción que en lugar de establecer la disolución automática de la Cámara en los supuestos en los que ningún candidato hubiera obtenido mayoría simple obligaba a la investidura de aquel que tuviera mayor número de escaños. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), G. CÁMARA VILLAR y J. A. MONTILLA MARTOS, *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico de Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2007, págs. 86 y sigs.

(55) Señalo «de los partidos» y no «del partido gobernante». Me parece interesante reparar en lo que señala M. ALCÁNTARA: «Con respecto al tipo de impacto de la gestación artificial de partidos sobreprimados en relación con la gobernabilidad es también contradictorio. Los beneficios de la existencia de mayorías sustanciales que supongan en un principio cierta estabilidad para el sistema político pueden transformarse a largo plazo en tumores con efectos negativos sobre el sistema político. En una determinada coyuntura de crisis éste puede verse bloqueado hasta la extenuación por dichas mayorías ajenas a la realidad social». A pie indica como ejemplo de esta parálisis el caso de la Democracia cristiana italiana. Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y de cambio*, Madrid, CEC, 1994, pág. 80.

(56) «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

existencia como pieza clave en el proceso de gobierno (57). Puede, pues, y a nuestro juicio, concluirse que obviamente la Constitución persigue la estabilidad gubernamental y considera como valor la estabilidad de los partidos (siempre supeditada al más valor de su estructura y funcionamiento democráticos, art. 6 CE).

Nada de lo anterior resulta desdicho por el reconocimiento de la proporcionalidad junto con la circunscripción provincial como fórmula electoral al Congreso de los Diputados. Y no lo es porque con este modelo ha habido gobiernos fuertes y débiles.

5. *Expresar/Incentivar el pluralismo político y la participación*

El pluralismo político es un valor fundamental de nuestra Constitución. Así se consagra en el artículo 1.1 deseando expresar con ello la nueva seña identificativa del modelo surgido de la Constitución con relación al anterior. De otra parte el pluralismo también se acoge en su aspecto territorial (muy significativamente en el art. 2) (58). El sistema electoral es un instrumento fundamental para que ese pluralismo se manifieste y se integre en la Cámara cuya función es reconducir la pluralidad a la unidad. Mecanismos esenciales de expresión del

Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

(57) «Participar por medio de representantes» presupone que los ciudadanos ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños y en el que necesariamente han de atenderse a otros imperativos contemplados en la propia Constitución, como son, entre otros, los que se derivan de la imprescindible articulación territorial del voto y el reparto de los escaños, de la funcionalidad y de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos, o aquellos otros que resultan del reconocimiento constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) y del valor pluralismo político (art. 1.1 CE), STC 225/1998, FJ 4. Cfr. en nuestra doctrina M. ARAGÓN REYES, «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», *Corts*, núm. 9, 2000, pág. 44.

(58) Un aspecto interesante y que sólo apuntamos en esta sede es el de si, contando con una Cámara que específicamente está prevista *ex constitutione* para la representación territorial como es el Senado según el artículo 69 de nuestra Constitución, debemos seguir manteniendo un sistema electoral que privilegia, de un lado a los dos grandes partidos de ámbito nacional, y de otro, a los partidos que cuentan con una implantación muy considerable en ciertas circunscripciones. Con el actual modelo el o los partidos bisagras en los supuestos de gobiernos sin mayoría absoluta son de carácter nacionalista. Como tendremos la oportunidad de ver, en la simulación resultante de aplicar a los votos obtenidos por las elecciones de marzo 2008 un sistema electoral en el que se reduce el mínimo de diputados por provincia a uno y se aplica la regla Sainte-Laguë para elegir a 400 diputados el papel de terceros partidos de ámbito nacional se ve realzado y con ello su capacidad para servir de apoyo al Gobierno minoritario.

pluralismo político son, en nuestra Constitución, los partidos políticos (art. 6 de la Constitución) con lo que cabría argumentar que es principalmente el pluralismo partidista el valor constitucional afirmado. No obstante, la propia dicción del artículo 6 deja a resguardo la expresión de la disensión política sin vinculación con el fenómeno partidista. Ambas dimensiones del pluralismo, la que se articula a través de los partidos, y la que no se vincula con éstos están protegidas por la Constitución y ambas, por tanto, deben ser atendidas por el sistema electoral. Relacionado con este aspecto cabe estimar que no es lo mismo expresar el pluralismo existente que estimularlo y afrontar otras formas de hacerlo visible. Y así las funciones y la conformación del sistema electoral en uno u otro caso serán distintas. Porque no es lo mismo que el sistema traduzca lo que hay, a que se comprometa con un modelo de ciudadanía que avanza hacia un mayor pluralismo como valor político positivo (que es lo que ocurriría, por ejemplo, si el sistema se decantará por las listas abiertas y las posibilidades de elección que éstas ofrecen a los ciudadanos).

Una función vinculada específicamente al reconocimiento del pluralismo político es estimular la participación ya que si el pluralismo no encuentra juego a través de la participación electoral es porque el sistema no genera la suficiente credibilidad. El sistema electoral debe desincentivar la abstención y en este sentido se habrán de reputar como especialmente convenientes aquellas reformas que primen el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Si no se reforma para estimular la participación corremos el riesgo de tener que reformar porque la ausencia significativa de participación en los procesos electorales ponga en riesgo la salud democrática (59).

6. *El voto igual*

El artículo 68 de la Constitución establece el principio del sufragio igual (60), asumiendo la divisa histórica del movimiento democrático «One Person, One

(59) Si defendemos la idea de una Constitución como proceso que se actualiza a través de la actuación, normativa o no, de los órganos representativos, la conducta omisiva en el momento electoral no sólo afecta a los citados órganos, sino que toca también las bases de una Constitución que se dirige a las «generaciones vivas».

(60) «Artículo 68.1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.» No se puede entender bien la referencia al sufragio igual sin comprender el resto de las referencias que lo arropan, como la universalidad, la libertad, su carácter directo y secreto,

Vote» (61). La vinculación del sufragio a la igualdad remite a la capacidad de todos aquellos que forman parte del demos para intervenir sin que nadie pueda arrogarse el derecho a introducir dos papeletas en la urna electoral o a que su voto se compute de forma diferente. Nacido para conjurar éstas, hasta entonces, habituales prácticas, hoy se constata una divergencia importante en torno al significado de este principio. Por una parte, los partidos que abogan por reformas electorales profundas (los terceros partidos que reparten sus votos en todo el territorio nacional) sostienen que con el actual modelo la diferencia entre votos y escaños entre unas candidaturas y otras es una vulneración inequívoca de la igualdad de voto. Así, por ejemplo, en la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia de la diputada doña Rosa Díez González, de Unión, Progreso y Democracia, el 25 de abril de 2008, se señala en la Exposición de Motivos lo siguiente:

«el sistema electoral es manifiestamente injusto, donde un partido político puede lograr un único escaño, mientras que otro con menos votos puede obtener seis escaños. Estas transformaciones del voto del ciudadano en escaños tan injustas y desproporcionadas dañan la credibilidad del ciudadano en su sistema electoral y, por lo tanto, en su sistema democrático, además de uno de los derechos más fundamentales en democracia: el derecho al sufragio igualitario, que consagra nuestra Constitución española en sus artículos 23 y 68, respectivamente» (62).

Los datos que manejan para esta aseveración son los que figuran en la siguiente tabla (63):

principios que encuentran su proyección más propia en el procedimiento electoral. Cfr. al respecto, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Una visión institucional del proceso electoral», *REDC*, núm. 39, 1993, y M. AZPITARTE SÁNCHEZ, «Dimensión constitucional del procedimiento electoral», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003.

(61) No reconocía el voto igual la Ley para la Reforma Política. En su artículo 2.2 reconocía «el derecho de sufragio activo universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad» para la elección de diputados. Tampoco lo hacía el Decreto-ley 20/1977.

(62) También se establece en la misma Exposición de Motivos: «no es muy lógico que el artículo 68.1 postule la igualdad del voto, derecho importante donde los haya, para luego regular en el apartado siguiente del mismo artículo una difícilmente justificable hoy representación mínima inicial que el artículo 162.2 de la LOREG fija en dos diputados». [...] O abundando en la misma idea «no es muy lógico que el artículo 68.1 postule la igualdad del voto, derecho importante donde los haya, para luego regular en el apartado siguiente del mismo artículo una difícilmente justificable hoy representación mínima inicial que el artículo 162.2 de la LOREG fija en dos diputados».

(63) Fuente: Victoriano Ramírez González, www.ugr.es/local/sistemaelectoral

<i>Año</i>	<i>Partido</i>	<i>Ámbito del partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Escaños</i>
2008	IU	Estatal	969.946	2
	CiU	Comunidad Aut.	779.425	10
2008	UPyD	Estatal	306.079	1
	PNV	Comunidad Aut.	306.128	6
2004	IU	Estatal	1.284.081	5
	PNV	Comunidad Aut.	420.980	7
2000	IU	Estatal	1.263.043	8
	CiU	Comunidad Aut.	970.421	15
1996	IU	Estatal	2.639.774	22
	CiU	Comunidad Aut.	1.151.633	16
1993	CDS	Estatal	414.000	0
	PNV	Comunidad Aut.	300.308	5
1989	IU	Estatal	1.851.080	17
	CiU	Comunidad Aut.	1.030.476	18
1986	IU	Estatal	768.158	6
	PNV	Comunidad Aut.	309.610	6
1982	UCD	Estatal	1.354.858	11
	CiU	Comunidad Aut.	772.726	12
1982	CDS	Estatal	604.309	2
	PNV	Comunidad Aut.	395.656	8
1982	PCE	Estatal	844.976	4
	CiU	Comunidad Aut.	772.726	12
1979	CD	Estatal	1.064.333	9
	CiU	Comunidad Aut.	483.254	9
1977	PSP	Estatal	816.510	6
	PDC	Comunidad Aut.	514.647	11

Sin embargo, ésta no es la acepción del voto igual que se corresponde con la doctrina constitucional al respecto que abunda en pronunciamientos como el siguiente:

«El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 C.E. establece, de una igualdad referida a las “condiciones” legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro» (STC 75/1985, fundamento jurídico 4.). Así,

pues, el derecho del art. 23.2 C.E. opera, en principio, en el marco que la ley establezca» (64).

De acuerdo, pues, con esta doctrina, el voto tiene como referencia, como parámetro, para estimar la igualdad o desigualdad del mismo a la manifestación de voluntad emitida por el votante en la misma circunscripción electoral y respecto del sistema electoral vigente y no respecto de cualquier otro.

Cabe, no obstante plantearse, si alcanzada de hecho ya esa acepción de la igualdad de voto (en su aspecto formal) pudiera predicarse la que remite a una igualación sustancial del valor del voto en el seno de un mismo ente político de referencia: el cuerpo electoral. No en vano puede decirse que el voto es el momento periódico fundamental de expresión de la soberanía nacional «de la que emanarán todos los poderes del Estado» (art. 1.2). Ciertamente, esta evolución del principio del voto igual no es completamente descartable y cuenta con elementos para ser acogida, sobre todo si se asume que la circunscripción electoral no supone sino una mera demarcación de funciones vicariables respecto de la que aparece como la principal del sistema: alumbrar las expresiones políticas del demos, del Pueblo español.

Las referencias a la unicidad del sujeto representado deben conducir a que el sistema trate como igual a los integrantes del mismo y, por tanto, a igualar tendencialmente y en la medida de lo posible las consecuencias electorales de sus expresiones de voluntad. Podemos señalar, de esta forma, que la Constitución alberga la capacidad de que la distancia entre el valor de los votos en Madrid y en Soria se reduzca (65); que el voto igual implique también la disminución de las consecuencias desiguales en su ejercicio (66), principio que también cabe encajar en el propósito constitucional enunciado en el artículo 9.2: «remover las

(64) STC 225/1998, FJ 4.

(65) Se ha dicho que en Soria un diputado es elegido con el apoyo de 28.000 votantes mientras que en Madrid el escaño exige no menos de 100.000.

(66) Asumo aquí lo que señala G. TRUJILLO: «Teóricamente, la «universalidad» del sufragio —en cuanto atribución del derecho de voto a todos los ciudadanos— presupone su «igualdad». Pero tanto la historia como la práctica democrática contemporánea, ofrecen formas de sufragio universal desigual o bien consecuencias desiguales del ejercicio de un derecho fundamental atribuido por igual a todos los ciudadanos». Cfr. «El Estado y las Comunidades autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *REDC*, núm. 2, 1981, pág. 12. En el mismo artículo recoge la doctrina del TS norteamericano que afirma «Los electores —se razona— representan ciudadanos, no árboles o hectáreas. Los legisladores son designados por los electores, no por las fincas, las ciudades o los intereses económicos.» «En lo que concierne a la distribución de los escaños, todos los electores, en tanto que ciudadanos de un Estado, se encuentran en una situación idéntica, cualquiera que sea el lugar de su residencia. Ningún criterio de clasificación puede justificar discriminaciones que lleven a ponderar el valor de los sufragios.» «En la medida en que un ciudadano

condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que se integran sean reales y efectivas».

Éstos son, a mi juicio, los principios con los que la Constitución marca las concretas reglas que deben constituir el sistema electoral. A partir de ellos analizaremos la normativa actual y las propuestas de reforma, atendiendo especialmente a la que de forma más completa pretende un cambio de sus elementos definitorios (67), y advirtiendo de inmediato que estos principios no funcionan de un modo homogéneo de tal modo que una medida inspirada en profundizar en uno suponga una maximización del resto. A veces, un incremento en la representatividad (por ejemplo y, a mi juicio, un distrito uninominal) es una clara merma del principio de proporcionalidad. Al fin, la solución a la que arribaremos es la de que debemos perseguir aquella solución políticamente más viable que logre el mayor grado posible de consecución de los principios expuestos.

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. *Aumento del número de diputados.*

El número de diputados se fija en la Ley para la Reforma Política en 350 [DT 1.^a (68)] número que se mantiene en el Real Decreto-ley 20/1977 sobre Normas Electorales (art. 19.3) (69). En la Constitución, como es sabido, el ar-

ve disminuido el valor de su boletín de voto, se convierte en un poco menos ciudadano.» *Reynolds v. Sims* (377 U.S. 533 1964), págs. 32 y 33.

(67) Se trata de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General. Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia de la diputada doña Rosa Díez González, de Unión, Progreso y Democracia, el 25 de abril de 2008. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, Serie B, Proposiciones de Ley, núm. 99-1.

(68) «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta diputados y elegir doscientos siete senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.»

(69) Será elegido el número de diputados siguientes: Tres en Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Ávila y Huesca; cuatro en Cuenca, Zamora, Álava, Logroño, Albacete, Lérida, Burgos y Salamanca; cinco en Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra y Santander; seis en León, Baleares y Las Palmas; siete en Badajoz, Jaén, Santa Cruz de Tenerife, Guipúzcoa, Córdoba y Granada; ocho en Zaragoza, Pontevedra, Murcia, Málaga y Cádiz; nueve en Alicante y La Coruña; diez en

título 68 establece que «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley». Esta horquilla, entre 300 y 400, se concreta en el término medio en la LO 5/1985 (art. 161.2). La fijación de esta cifra obedece a la observancia de una regla no escrita según la cual el número de representantes debe ser el resultado de aplicar la raíz cúbica a la población. Desde el principio se planteó por algunas fuerzas políticas (70) la oportunidad de llevar hasta el máximo el número de diputados, esto es, hasta 400, con el objeto de lograr una mayor proporcionalidad del modelo. Y en las Proposiciones de Ley presentadas en esta Legislatura es mantenida, conjuntamente con aquellas de las que se da cuenta a continuación, en la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia de la diputada doña Rosa Díez González, de Unión, Progreso y Democracia, el 25 de abril de 2008.

El aumento del número de diputados obligaría a recalcular en este sentido el número de representantes que corresponderían a cada circunscripción. En el supuesto de que la reforma se redujera a este propósito, el artículo 162.2 de la LOREG tendría que señalar que, una vez descontados los dos diputados de Ceuta y Melilla y los dos mínimos correspondientes a cada una de las cincuenta circunscripciones, se habría de distribuir los 298 diputados restantes entre la población de manera tal que ese cociente fuese el determinante para atribuir los diputados a las provincias. Eso lógicamente implica que el umbral para atribuir escaños es menor, lo que provocaría que algunas circunscripciones asumieran más representantes y con ello se elevaran los índices de proporcionalidad y las posibilidades de que terceras fuerzas políticas obtuvieran presencia en el hemisiciclo.

Efectivamente, todas las hipótesis coinciden en que los índices de proporcionalidad mejorarían un tanto aunque, por sí sola, esta medida no supondría un cambio relevante en las tendencias generalmente mayoritarias de nuestro sistema (71).

Tabla de comparación de los resultados obtenidos por los Partidos en las elecciones al Congreso de los Diputados en 2008 con los que podrían resultar

Oviedo y Vizcaya; doce en Sevilla; quince en Valencia; treinta y dos en Madrid, y treinta y tres en Barcelona.

Los distritos de Ceuta y Melilla elegirán un Diputado cada uno de ellos.

(70) Figura en el Programa electoral de IU desde hace veinte años.

(71) J. MONTABES PEREIRA, en *Corts, op. cit.*, pág. 104.

del aumento del número de diputados hasta el máximo permitido constitucionalmente (72):

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2</i>	<i>400/2</i>
PSOE	169	191
PP	154	174
IU	2	4
UPyD	1	1
CiU	10	14
PNV	6	7
ERC	3	3
BNG	2	2
CC-PNC	2	3
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	—
NC-CCN	—	—
Unitat per les Illes	—	—
TOTAL	350	400

Las consecuencias más apreciables que se derivan de esta tabla son que la relación de fuerzas entre los dos primeros partidos apenas varía y que continuarían detentando la práctica totalidad de los escaños de la Cámara. En concreto pasarían de detentar el 92 por 100 de los escaños al 91 por 100. IU aumentaría en dos escaños los dos que actualmente tiene lo que en el contexto de un Congreso con 400 escaños no representaría un salto en su peso político. El débil aumento de la proporcionalidad se debería a que ciertas circunscripciones (como Navarra) engrosarían el grupo de las proporcionales.

En definitiva, la adopción de una reforma con este único objeto sería la más inocua de entre todas las que se contemplan. Su efecto en los principios que utilizamos como referencia apenas se dejaría notar. No intervendría directamente en la configuración y el régimen jurídico de la relación representativa salvo en el sentido obvio de dar lugar a 50 actas credenciales más. Apenas mejoraría la proporcionalidad sin que se verificaran cambios adicionales en la fórmula electoral o en el mínimo establecido para la circunscripción y con ello tampoco se vería acrecida sustancialmente la capacidad integradora o legitimadora del sistema.

(72) Fuente: J. R. MONTERO y P. RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., Tabla 31, pág. 435.

Es más, en este concreto aspecto, debe tenerse en consideración si aumentar en 50 el número de diputados, por insignificante que pueda ser el impacto desde el punto de vista presupuestario, puede tener un efecto negativo en la confianza que en el sistema muestran los ciudadanos y reafirmar la distancia de cierta opinión pública hacia la clase política (73). Respecto de la estabilidad gubernamental el efecto inmediato de una reforma de este calado es el desplazamiento del criterio abstracto de la mayoría absoluta de 176 diputados a 201. Precisamente por ser este criterio de carácter abstracto no repercutiría sobre los elementos constitutivos de la investidura del Presidente o de la Moción de Censura. En este último caso sería posible estimar la modificación correlativa del artículo 113 de la Constitución para elevar el porcentaje de los legitimados para presentar una moción de censura, aunque, como ha sido sobradamente señalado (74), se trata de una previsión completamente irrelevante. Más importante sería preguntarse si acaso precisarían ajustarse los artículos de la Constitución que estipulan que el recurso de inconstitucionalidad podrá plantearse por 50 diputados (art. 161), en pos de un mayor reequilibrio (75). Es el momento de añadir que el RCD debería corregir todos sus artículos en los que el número de diputados del plenario funcionase como criterio a partir del cual extraer otras reglas (por ejemplo, el número mínimo de diputados para constituir Grupo Parlamentario).

Por lo que atañe al modo en que intervendría un aumento del número de parlamentarios en la satisfacción de mayores índices de pluralismo debemos conectar esta cuestión directamente con su impacto sobre la proporcionalidad al igual que la consideración sobre la medida en que pueda equilibrar el efecto de los votos entre diferentes circunscripciones.

2. *Sustitución de la Fórmula d'Hondt*

Desde las primeras Elecciones Generales en 1977, la fórmula d'Hondt ha sido la seguida en todos nuestros procesos electorales al Congreso de los Diputados y es asimismo la que establecen las Comunidades Autónomas para la de-

(73) Esto ya fue apuntado por F. PALLARES PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pág. 76.

(74) *Vid.*, por todos, E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988.

(75) Sobre los criterios que guían la interposición de recursos de inconstitucionalidad por las minorías parlamentarias, cfr. J. A. MONTILLA MARTOS, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.

signación de sus Asambleas legislativas. Por lo que se refiere a nuestra Cámara Baja, es el Real Decreto-ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, el que incluye por vez primera la exigencia de la proporcionalidad, concretada en la fórmula d'Hondt (76). Ésta, junto con la circunscripción provincial, se convirtieron de hecho en las decisiones fundacionales de todo nuestro sistema electoral que luego la normativa (la Constitución, por lo que se refiere a la circunscripción, y la LOREG, por lo que atañe a la regla d'Hondt) no harían sino confirmar. El funcionamiento de esta fórmula que la LOREG describe sin mencionar su autor es el que se refleja en el artículo 163:

«La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

- a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.
- c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.»

La fórmula d'Hondt, perteneciente claramente al ámbito de las proporcionales, juega, sin embargo, un papel muy diferente si la circunscripción sobre la que se aplica es pequeña y termina dando lugar a un sistema mayoritario (77). Esta paradójica circunstancia fue, de seguro, advertida desde su implantación pese a lo cual no fue objetada siquiera en el momento de discusión de la LOREG. Tras más de tres décadas de vigencia presenta, no obstante, claroscuros importantes. Entre sus activos es lugar común el que no ha obstaculizado la alternancia en el poder y ha evitado una atomización excesiva en el Parlamento que hubiera potencialmente debilitado la estabilidad gubernamental. En el aspecto negativo, se ha resaltado precisamente que la vinculación entre la fórmula d'Hondt y la provincia como circunscripción en la que se eligen un mínimo de dos diputados ha conducido a nuestro modelo a observar unos índices de desproporcionalidad cercanos a los de los sistemas mayoritarios, que se ceba especialmente con los

(76) Artículo 22.

(77) Según los datos que ha puesto de manifiesto J. R. MONTERO, en *Corts, op. cit.*, pág. 123. por ejemplo, sólo a partir de 10 escaños puede desplegar los efectos proporcionales (considerando que aquí, no obstante, puede surtir efectos la barrera del 3 por 100) la fórmula d'Hondt.

terceros partidos de ámbito nacional (el CDS en el pasado e IU en la actualidad). Por ello han sido estas fuerzas políticas las que han venido desde los años ochenta demandando una reforma que acentuara los elementos proporcionales del sistema y promovido entre ellas la sustitución de la fórmula electoral por otra que reflejara más realmente la relación de fuerzas existentes y no primara tan sistemáticamente a las dos primeras fuerzas políticas en cada circunscripción en detrimento de terceras y cuartas. De entre las fórmulas integradas dentro del ámbito proporcional, IU viene postulando la aplicación de la Sainte-Laguë, fórmula que funciona de una manera muy parecida a la d'Hondt sólo que en lugar de dividir el número de votos por la secuencia de números naturales desde 1 hasta el total de los escaños atribuidos a la provincia, los cocientes se calculan utilizando como divisores sólo los números impares. Con ello la distancia entre los cocientes resultantes se incrementa de manera que a los partidos más votados les cuesta más obtener un nuevo escaño y correlativamente menos a las terceras y cuartas fuerzas políticas con más votos. Por ello, la fórmula Sainte-Laguë (78) es más proporcional que la d'Hondt y tanto en circunscripciones de tamaño intermedio como en las grandes puede venir a suponer la pérdida de un escaño del partido vencedor y su ganancia por la tercera fuerza política (en el caso de circunscripciones intermedias) e incluso por cuartas y quintas (en las circunscripciones mayores). Debe ser contemplado con atención este efecto que desvaloriza la victoria de la fuerza política mayoritaria.

Si consideramos los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2008 y le aplicamos esta fórmula en lugar de la d'Hondt sobre 350 diputados elegidos en circunscripciones provinciales a razón de un mínimo de dos por provincia, el cambio podría ser el que se dibuja en la tabla siguiente (79):

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>350/2 Sainte-Laguë</i>
PSOE	169	160
PP	154	153
IU	2	8
UPyD	1	1
CiU	10	10

(78) Habría que destacar aquí la existencia de una fórmula Sainte-Laguë corregida que en lugar de comenzar con el divisor 1, utiliza el divisor 1.4 y a partir de ahí 3, 5, 7, etc. Esta corrección aminora un tanto la proporcionalidad de la fórmula pura al estrechar los dos primeros cocientes no desfavorece tanto a las primeras opciones.

(79) J. R. MONTERO y P. RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., Tabla 25, p. 429.

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>350/2 Sainte-Laguë</i>
PNV	6	6
ERC	3	5
BNG	2	2
CC-PNC	2	2
Na-Bai	1	1
EA	—	1
ChA	—	—
NC-CCN	—	1
Unitat per les Illes	—	—
TOTAL	350	350

La aplicación de esta nueva fórmula permite mostrar las siguientes conclusiones. El partido vencedor de las elecciones vería disminuir su ventaja sobre el segundo (que apenas resultaría afectado) de los quince diputados actuales a siete. IU alcanzaría los ocho diputados, sumando seis a los que actualmente tiene. De los partidos que están implantados sólo territorialmente el único que ve incrementarse su representación es ERC y cuentan con nueva representación parlamentaria EA y NC-CCN.

Con este nuevo panorama no se ve afectada la sustancia de la representación; se alcanzan mayores niveles de proporcionalidad; aparecen dos nuevos partidos con lo que el pluralismo político presente en la Cámara es mayor; es difícil predecir sus efectos sobre la participación; es posible imaginar que genere más integración y legitimidad aunque es quizás el momento de señalar que la capacidad de integración y legitimación del sistema no sólo va a depender de su configuración abstracta. El mejor de los sistemas si genera déficits graves en la estabilidad del modelo de gobierno puede pasar a ser una fuente de deslegitimación del mismo. Y en este sentido, en el horizonte dibujado por la tabla la debilidad del gobierno sería notoria.

3. *La circunscripción electoral*

La Ley para la Reforma Política establecía que «la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas» en una Disposición Transitoria, la segunda, que lleva camino de eternizarse. Esta previsión, que ha de ser entendida en el contexto del espíritu general de esta ley de disponer la aplicación de «dispositivos correctores para

evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara» (80), se reitera en el Real Decreto-ley 20/1977 sobre Normas Electorales (81). En el texto constitucional la acoge el artículo 68.2 (82) y, en la LOREG, el 161 (83). Convertida, pues, en uno de los elementos más firmes de nuestro sistema electoral, formando parte de su entramado constitucional, es procedente que indagemos un tanto sobre las razones que motivaron su introducción. Se ha destacado que la provincia constituía, de una parte, una estructura administrativa preexistente y que, por tanto, su utilización a efectos electorales evitaba las sospechas de gerrymandering que recaerían de seguro sobre cualquier otra alternativa. De otra parte, el distrito alcanzaba la dimensión geográfica suficiente para dificultar las prácticas caciquiles, cuyos vestigios aún no podían darse por completamente erradicados en determinadas zonas de nuestra geografía (84). Y, por último, la circunscripción provincial se consideraba un instrumento útil para desincentivar la bipolaridad en la contienda electoral (y en consecuencia una bipolaridad excesiva en el sistema de partidos que diera dudosos réditos a nuestra incipiente transición) (85). La posibilidad de otras circunscripciones mayores ni siquiera fue planteada. Las Comunidades Autónomas, aún non natas, por razones evidentes, y la circunscripción única porque podía provocar, de una parte, un debilitamiento de la proporcionalidad «bien temperada» que se defiende desde la Ley para la Reforma Política y porque los partidos muy implantados sólo en determinadas zonas encontrarían serios obstáculos para acceder al Congreso de los Diputados, además del obvio resultado negativo derivado del alejamiento del representante y el representado. La provincia se erige así en la quintaesencia de nuestro modelo

(80) Disposición Transitoria Primera.

(81) Artículo 19.1. «Para la elección de diputados y de senadores cada provincia y las ciudades de Ceuta y Melilla constituirán un distrito electoral.»

(82) «La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.»

(83) «1. Para la elección de diputados y senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales.

2. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, para las elecciones de senadores, a las provincias insulares, en las que a tales efectos se consideran circunscripciones cada una de las siguientes islas o agrupaciones de islas: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y La Palma.»

(84) Cfr. M. BASSOLS COMA, «El sistema electoral español: balance y perspectivas», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 31.

(85) F. PALLARES PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», *op. cit.*, pág. 74.

constitucional y en el elemento al que cabe atribuir, sin duda alguna, la mayor responsabilidad en la conformación concreta de los resultados electorales y casi sobre nuestro sistema representativo resultante. Y desde este punto de vista hay que analizar su virtualidad. Porque efectivamente, ser pieza clave de un sistema que ha permitido elecciones generales en las que han surgido órganos capaces de consolidar la democracia y de hacer avanzar el país, de alumbrar gobiernos estables y parlamentos que controlan, no es escaso bagaje. Pero también es cierto que la vinculación de nuestro modelo electoral con la gobernabilidad y la estabilidad no es estructural, sino contingente y vinculada con una situación afortunadamente superada: la consolidación de la democracia. Hoy la democracia no necesita de su conservación. La conservación de la democracia requiere más democracia, más demos, más deliberación. En este orden de necesidades es oportuno pensar más abiertamente sobre la circunscripción y contar con que la provincia no tiene por qué ser la solución natural en la que elegir un número de representantes marcados de origen por una desigualdad en los sufragios que han necesitado para obtener sus escaños y que comparten su carácter representativo con otros tantos de orientación política diferente, trabando así la exigencia de responsabilidad política. La relación representante-representado es mucho más cercana, comprobable, si la elección se verifica en pequeños distritos uninominales. En estos supuestos, en los que la fórmula electoral es la mayoritaria, el parlamentario no puede hurtar el nacimiento de responsabilidades políticas jugando con los equívocos que fácilmente surgen cuando se comparten las labores representativas con un conjunto heterogéneo. El distrito uninominal francés o inglés identifica al representante y con él a sus actuaciones y tendrá que responder ante el electorado si por disciplina de partidos sigue sus consignas en vez del programa electoral por el que fue elegido (86). Esta opción, que pongo de manifiesto, sobre todo, para poner un ejemplo claro de la vinculación de la circunscripción electoral con el contenido de la relación representativa, plantea dos órdenes de problemas que en España la convierten en inviable, más allá de que exija la reforma constitucional. El primero es que habría que establecer nuevas circunscripciones (87), tantas como escaños, mucho más reducidas (lo que siempre es un enorme problema, de dimensiones políticas insalvables). A mi jui-

(86) Ésta es la razón que justificó que algunos diputados laboristas muy significados (como Robin Cook) no apoyasen la postura de Blair de apoyar la invasión de Irak.

(87) J. OLIVER ARAUJO: «En algunos países se ha encomendado a los tribunales o a comisiones formadas por expertos independientes el control de los límites de las circunscripciones». Cfr. J. OLIVER ARAUJO, «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pág. 210.

cio —y siempre hipotéticamente— sorteada la crítica del gerrymandering (88), unas nuevas circunscripciones permitirían hacer explícita lo que entiendo es una desconexión necesaria entre el territorio y la Cámara Baja (89). El Congreso de los Diputados representa al Pueblo español (art. 66 CE), no a los territorios, y una de las maneras de hacerlo evidente es que quienes eligen a los representantes no tengan existencia política. La comunicación de dos existencias políticas tiene que darse en el Senado (el carácter sistémico de todo nuestro modelo electoral hace que sólo pueda propugnarse una reforma congruente de una Cámara si se aborda la de la otra), no en el Congreso (90). El segundo problema para considerar la oportunidad de un distrito uninominal es que da por supuesto que serviría para eliminar del juego político a los terceros y cuartos partidos. Éste es un prejuicio muy arraigado que, no obstante, no es del todo cierto y así se puede comprobar si se observa la realidad del Partido Liberal británico (91). E incluso en nuestro sistema, partidos con gran apoyo en ciertas zonas conseguirían previsiblemente representación parlamentaria (92). No sería descabellada, por último, la hipótesis de que con un sistema de circunscripciones reducidas el candidato más votado en algunos distritos perteneciera a IU (mejorando, por otra parte operación nada difícil, la representación parlamentaria obtenida en las elecciones al Congreso de 2008). Todos estos datos cuentan como obstáculos insalvables para una reforma que vaya en esta dirección.

Las propuestas se dirigen en un sentido bien diferente. En concreto, las ideas que se manejan buscan ampliar el tamaño de la circunscripción con el objeto de elevar la proporcionalidad del sistema. Así se postula la Comunidad

(88) Y, ahora sí, superadas absolutamente las prácticas caciquiles.

(89) En términos más tibios MONTERO en *Corts, op. cit.*, pág. 130: «El Congreso de los Diputados no viene obligado a recoger la estructuración autonómica en su configuración institucional; y un inconveniente además innecesario, ya que se solaparía con la existencia del Senado como Cámara de representación territorial.»

(90) Y en el Parlamento Europeo, de ahí que tenga todo el sentido que en las elecciones a esta Cámara la circunscripción sea única. Artículo 214 LOREG.

(91) Que en la actualidad cuenta con 58 diputados sobre un total de 650.

(92) J. R. MONTERO GIBERT, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios políticos*, núm. 95, 1997, pág. 23.

Autónoma (93), lo que, efectivamente, mejoraría los índices de proporcionalidad del modelo pero no modificaría las dinámicas actuales de la relación representativa. En todo caso, tal modificación es una reforma del artículo 68.2.

Cabe a este respecto plantear el problema fundamental de si se puede sumar a la circunscripción provincial otras circunscripciones y, en definitiva, si el modelo del artículo 68 es de mínimos o contiene la única regulación posible de los elementos que se incluyen. Más adelante concretaremos que el elemento provincial es total y absolutamente definitorio del sistema electoral que la Constitución erige. Y, por tanto, no puede desnaturalizarse lo que ocurriría si a ese elemento se le añadieran otras bases territoriales o personales (94) a partir de las cuales atribuir representación.

4. *Número mínimo de diputados por provincia*

La exigencia de un número mínimo de diputados por provincia figura, por vez primera, en la Ley para la Reforma Política cuya Disposición Adicional

(93) Exposición de Motivos de la Propuesta de reforma de la LOREG promovida a instancias de D.^a Rosa Díez: «No parece verdaderamente muy coherente que el Título VIII del texto constitucional y la actual organización territorial del Estado sean las Comunidades Autónomas, y el sistema electoral consagre la provincia como circunscripción electoral. Desde luego no es un criterio que favorezca la proporcionalidad, ni tampoco, por lo demás, una división acorde con el Estado de las Autonomías fruto de nuestra Constitución.» [...] «Por último, ya que la reforma del tamaño de la circunscripción electoral, pasar de la provincia a la Comunidad Autónoma en 198 diputados y una circunscripción única a nivel nacional para 200 Diputados, y la supresión de la representación mínima inicial, requieren reforma constitucional, se insta en el plazo de un mes desde la aprobación de la presente proposición de ley al Gobierno a que inicie el correspondiente proyecto de ley de reforma del artículo 68.2 de la Constitución en los términos que establece la disposición transitoria de esta proposición.» También hay que señalar la Propuesta de Resolución en el Congreso presentada por CiU, presentada el 13 de mayo de 2005, con motivo del debate del estado de la Nación, que pretendía, entre otras metas, presentar en el plazo máximo de seis meses un proyecto de reforma de la LOREG, que permita en las elecciones al Parlamento Europeo circunscripciones electorales de ámbito autonómico o en todo caso inferior al estatal siempre que la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma así lo acuerde y el número de habitantes de la misma permita cumplir el criterio de la representación proporcional. Fue rechazada, 23 votos a favor y 317 en contra. La apoyaron CiU, PNV, GMx y CC. Fue rechazada por los grupos mayoritarios PSOE y PP, además de IU Y ERC. El Grupo Catalán ha presentado en la actual legislatura una Proposición de Ley Orgánica de modificación de la LOREG para establecer circunscripciones electorales de ámbito autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 25-1).

(94) El concepto de circunscripción es generalmente reconocible a partir del elemento territorial aunque es posible plantearlo desde bases personales.

Segunda establece: «La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas.» Es el Real Decreto-ley 20/1977 el que en su artículo 19.3 enuncia los diputados que corresponden a cada provincia de tal manera que a las provincias con menos representantes le asigna tres y a Ceuta y Melilla uno. La Constitución reitera la regla abstracta contenida en la Ley para la Reforma Política en el artículo 68.2: «Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.» Y finalmente la LOREG concreta el número mínimo de diputados por provincia en dos: «Artículo 162.2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un diputado.»

El resultado más obvio de que cada provincia cuente con un mínimo de dos diputados sobre un total de 350 es que no hay margen para compensar la sobre-representación de las circunscripciones más pequeñas (95). Esta circunstancia, a la que en un principio se le supusieron unos efectos favorecedores del voto conservador que tres mayorías absolutas consecutivas del Partido Socialista desmienten, ha dado lugar a críticas muy incisivas [tanto por parte de los terceros partidos como por parte de la doctrina en base a diferentes argumentos (96)] que finalmente han cristalizado, por ejemplo, en la Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley de Régimen Electoral General, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia de la diputada doña Rosa Díez González, de Unión, Progreso y Democracia, el 25 de abril de 2008. Ésta señala en el punto 2 de su Artículo Único:

«El artículo 162. 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, queda redactado de la siguiente manera: “2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de un diputado. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un diputado”.»

(95) Hay 30 circunscripciones con un máximo de 5 escaños.

(96) Ya planteaba la necesidad de suprimir el mínimo de dos diputados por provincia el profesor TRUJILLO: «Que, por tanto, con la inclusión de la “igualdad” entre las condiciones del sufragio varían sustancialmente los presupuestos constitucionales de la regulación de dicho derecho, por lo que— conforme a tal exigencia— sería probablemente más acorde con la Constitución reducir a un diputado (y no a dos, como fue el criterio de la normativa electoral preconstitucional) la representación mínima a asignar a cada circunscripción en cumplimiento del mandato del artículo 68.2 de la Constitución.» *Op. cit.*, pág. 36.

Se incluye a continuación una tabla expresiva de la diferencia que se podría producir de introducir un mínimo de un diputado por provincia dejando invariable el resto de los elementos (97):

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>350/1 d'Hondt</i>
PSOE	169	167
PP	154	154
IU	2	4
UPyD	1	1
CiU	10	11
PNV	6	5
ERC	3	3
BNG	2	2
CC-PNC	2	2
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	—
NC-CCN	—	—
Unitat per les Illes	—	—
TOTAL	350	350

Los datos arrojados en esta tabla muestran levísimas variaciones en los resultados globales. La corrección más importante sería la duplicación de los escaños que obtendría IU por el hecho de que los diputados que perderían algunas circunscripciones pequeñas le permitirían alcanzar el umbral necesario para obtener representación en algunas de las más pobladas. De otro lado, la prima atribuida al partido vencedor disminuiría en dos diputados y el resto de los partidos apenas verían modificadas sus posiciones.

En lo que se refiere al modo en que una reforma con este contenido puede afectar a los principios que creemos que vertebran nuestro sistema electoral se puede resaltar lo siguiente. En primer lugar, habría que decir que un número de circunscripciones pasarían a ser distritos en los que se elegirían sólo a dos diputados (98) (salvando a Ceuta y Melilla). Realmente esto conduce al modelo a una deriva en la que se acrecienta la personalización de la relación entre representantes y representados y, por tanto, las exigencias de los ciudadanos pueden verse incrementadas

(97) J. R. MONTERO y P. RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., Tabla 25, pág. 429.

(98) La reducción a dos diputados es el límite de lo que admite el artículo 68.3 CE puesto que la fórmula puede seguir siendo nominalmente proporcional.

sobre todo en el contexto en el que la circunscripción siente haber perdido peso político. Ésta sería la posible implicación con el principio de representatividad.

En lo que respecta a la proporcionalidad también requiere esta hipotética reforma consideraciones matizadas. Porque lo cierto, y de hecho es lo que alegan las propuestas de reforma de la LOREG impulsadas, es que la proporcionalidad global del modelo se acrecentaría. La conexión entre la población y los escaños se ve corregida y de este modo la Cámara reflejaría con mayor fidelidad la presencia de las fuerzas políticas en la sociedad. Este aumento en la proporcionalidad se daría, como ya se ha señalado, a costa de incidir aún más en los efectos mayoritarios de las circunscripciones más pequeñas. También se puede alegar que esta reforma aumentaría el pluralismo porque incrementa la presencia parlamentaria de terceras fuerzas políticas relevantes a nivel estatal. Pero, de otra parte, puede debilitar la acepción territorial del pluralismo en la medida en que ciertas circunscripciones precisamente por su despoblación pueden sentirse desasistidas por el intento de frenar esa tendencia (por su carencia de peso político para exigir inversiones, por ejemplo). Sin embargo, a mi juicio y en la medida en que el pluralismo territorial no tiene una acogida específica (más allá de la garantía constitucional de la provincia como circunscripción provincial) en el conjunto de principios que deben presidir el sistema electoral al Congreso de los Diputados no se trata de una objeción jurídica relevante para medir la observancia o no de una reforma con este contenido.

Con esta última observación puede enlazarse el aspecto relativo a la capacidad de integrar y legitimar que pueda tener una reforma como la que se considera. Puede que recibiese escasa acogida por las entidades territoriales que viesen disminuida su presencia en el Congreso pero la conexión que nosotros hemos trabado entre el pluralismo y la disposición para acoger nuevas demandas, nuevos discursos, nos lleva a concluir que las consecuencias para la legitimidad del sistema a través del pluralismo que genere pueden ser positivas.

En lo atinente al principio que postula el valor del voto igual, la reducción a un diputado por provincia permite ajustar un tanto el valor de los votos. La distancia entre el número de representados dependiendo de la circunscripción en la que se hubieran presentado disminuye, siempre dentro de los límites que imponen la utilización de distritos con tanta desigualdad poblacional.

5. Funcionamiento conjunto de las reformas que hemos considerado aisladamente

Antes de comenzar a tratar las restantes propuestas de reforma vamos a mostrar en una tabla cómo quedaría nuestro Congreso de los Diputados si optá-

semos por una Cámara con 400 representantes, un mínimo provincial de 1 y la fórmula Sainte-Laguë (99):

<i>Elecciones 2008</i>		
<i>Partidos</i>	<i>350/2 d'Hondt</i>	<i>400/1 Sainte-Laguë</i>
PSOE	169	181
PP	154	171
IU	2	9
UpyD	1	2
CiU	10	14
PNV	6	7
ERC	3	6
BNG	2	2
CC-PNC	2	4
Na-Bai	1	1
EA	—	—
ChA	—	1
NC-CCN	—	1
Unitat per les Illes	—	1
TOTAL	350	400

Según la lectura de esta tabla puede observarse como se cierra levemente la brecha entre los dos primeros partidos (reducida a diez diputados). Crece muy considerablemente la presencia parlamentaria de la tercera fuerza política en número de votos y duplica el número de diputados UPyD. También son notables los crecimientos de CiU, ERC y CC y surgen 3 partidos más con representación en la Cámara. En definitiva, un panorama más abierto en el que las combinaciones necesarias para poder obtener los votos necesarios para la investidura son menos predecibles.

Ciertamente, desde el punto de vista de los principios podemos recoger y sistematizar conjuntamente las observaciones que hemos ido aportando. De una parte, el modelo alumbraría un Parlamento con cincuenta actas más ajustadas en relación votos/escaños. Algunos de estos representantes serían elegidos en circunscripciones extremadamente pequeñas en las que las elecciones se verificarían aún más, si cabe, en clave mayoritaria. Esto puede iniciar una dinámica nueva tanto por parte de los electores como por parte de los partidos que al situar a sus candidatos tienen que contar fundamentalmente con el elemento personal, llamado a ejercer un gran papel en la opción política. Digamos que esta reforma

(99) J. R. MONTERO y P. RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., Tabla 31, pág. 435.

viene a apostar por la proporcionalidad de la única manera posible mientras se mantenga la provincia como circunscripción: actuando sobre el elemento poblacional de manera que se deje por irrecuperable el subsistema mayoritario incrementando el grado de proporcionalidad de las circunscripciones de más de diez escaños a su costa. Las simulaciones indican que estos dos elementos, más escaños a repartir entre las circunscripciones más pobladas, combinadas con la fórmula Sainte-Laguë aumentan el pluralismo en el doble sentido de que los discursos minoritarios encuentran más acogida y también se hacen presentes nuevas opciones (se enriquecería el «mercado de las ideas», asumiendo la expresión del juez Holmes). Las minorías se convierten en elementos más importantes y de ahí que pasen a ser una clave de la gobernabilidad.

6. *El tratamiento de los restos*

Con el modelo actual los votos que no sirven para obtener un escaño carecen de relevancia política alguna. Esto implica directamente que el ciudadano resulta apelado por el voto útil a apoyar a aquella candidatura que estime que tenga posibilidades de resultar elegida. En las circunscripciones pequeñas es notorio que carece de sentido práctico optar por terceros o cuartos partidos. De este contexto resulta un panorama en el que los derechos de participación (tanto en su vertiente activa como pasiva), la expresión del pluralismo político, la proporcionalidad y en consecuencia la capacidad de integración del sistema y la legitimidad final del mismo son negativamente afectados. Una de las soluciones que se avizoran sin que exija, por lo menos de forma evidente (100), una reforma de la Constitución es aumentar el número de escaños a cuatrocientos de forma que trescientos cincuenta se distribuyan provincialmente y los nuevos cincuenta pasen a repartirse entre los partidos en función de los restos que no han servido para elegir a los representantes. Por ello, esta opción se ha venido manteniendo por los terceros partidos de ámbito nacional como mecanismo para recuperar los votos perdidos (en la actualidad IU y UPyD). El mecanismo de asignación de los restos para

(100) El debate de cualquier manera permanece abierto en torno a si se produce una desnaturalización de la circunscripción provincial prevista constitucionalmente al sumarle una nueva circunscripción en la que los restos serían distribuidos. A juicio de MONTERO (J. R. MONTERO GIBERT, «Una evaluación crítica de los rendimientos y alternativas del sistema electoral español», en *Corts*, pág. 131) esto es inequívocamente crear dos niveles de distritos y, por tanto, requeriría una reforma constitucional. En cambio, no parece pensar así MARTÍNEZ SOSPEDRA [Respuesta de este autor al cuestionario remitido por la revista *Corts*, núm. 8, 1999 (Monográfico dedicado a los sistemas electorales en España), *op. cit.*, págs. 79-80].

distribuirlos entre los cincuenta escaños adicionales es una cuestión que ha de precisarse para plantear el alcance de las reformas normativas que lo alberguen. Porque si el reparto de restos se hace revertir en las provincias el artículo 68.2 de la Constitución permanece indemne. Lo que no resulta tan evidente es que no se afecte al principio del voto directo, ya que se atribuirían escaños en una provincia a partir de votos destinados a otros candidatos. Efectivamente, si se suman los votos que no han dado lugar a representación para posteriormente distribuirlos entre las provincias (sea cual sea el mecanismo elegido para ello) estamos incluyendo una variable muy sustantiva que coloca como clave de bóveda al partido, coalición o agrupación de electores. Bien puede decirse que los elegidos lo han sido directamente por quienes les han votado pero lo que ha sido determinante en su elección ha sido el apoyo que la fuerza política ha recibido a nivel nacional. Esto es, han sido elegidos directamente por los electores pero gracias al apoyo de quienes, a lo mejor, no les hubiesen votado nunca. El hecho, en definitiva, de que se sea elegido en función de los votos obtenidos por la lista electoral y no considerando, en exclusiva, los directamente recibidos por el candidato es algo no contemplado por la Constitución y habría que plantear de qué manera repercutiría en el concepto de representación que la misma Constitución alberga.

7. *Apertura y desbloqueo de las listas electorales*

El Real Decreto-ley 20/1977 sobre Normas Electorales se decantó muy claramente a favor de un sistema en el que el votante al Congreso de los Diputados no podía sino apoyar una lista en la que figuraban los candidatos propuestos por los partidos sin que cupiera la posibilidad de introducir modificación alguna en la misma (101). De esta forma se implantó el sistema de listas cerradas y bloqueadas que se mantiene con la misma sustancia —aunque con menor nitidez en la forma de plantearlo— en la LOREG [arts. 46.3 (102) y 96.2 (103)] hasta

(101) Concretamente señalaba el artículo 20 en sus apartados 2 y 3: «Las listas que concurren a la elección dentro de un distrito deberán contener, como mínimo, tantos nombres de candidatos cuantos sea el número de escaños asignado al mismo.

Cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar el orden de colocación de los candidatos.»

(102) «Cuando la presentación deba realizarse mediante listas, cada una debe incluir tantos candidatos como cargos a elegir. En caso de incluir candidatos suplentes, su número no podrá ser superior a 10, con la expresión del orden de colocación tanto de los candidatos como de los suplentes.»

(103) «En caso de elecciones al Congreso de los Diputados, al Parlamento Europeo, a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares serán también nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiera modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los candidatos comprendidos en

la actualidad. Este modelo obedece esencialmente al propósito de estimular la cohesión de los partidos en un momento en el que su fortalecimiento aparece como una cuestión esencial para la nueva democracia. No era en absoluto discutible en ese contexto la necesidad de apoyar el nuevo modelo constitucional en los partidos a los que la Norma Fundamental deparaba la función de ser cauce fundamental para la expresión del pluralismo político. La íntima y certera convicción de que la transición, el proceso constituyente y la consolidación de la democracia necesitaban de partidos bien cohesionados capaz de actuar como una unidad hizo que carecieran de toda entidad otras alternativas.

El contexto actual es muy diferente. De un lado, la dependencia del sistema constitucional de los partidos políticos no asume tintes tan dramáticos. Hoy contamos con una democracia plenamente consolidada y la estabilidad y la cohesión interna de los partidos no desempeñan un papel en la garantía del modelo comparable al que desempeñaban en la transición. Concretamente, podría llegar a cuestionarse la forma en la que el propio sistema de partidos constituye uno de los flancos abiertos en nuestro modelo y, especialmente, en el sistema representativo. El descreimiento de una parte de la opinión pública en los partidos como capaces de integrar sus demandas y defenderlas en las Cámaras y la convicción de que constituyen estructuras escasamente democráticas en las que los cuadros dirigentes adoptan todas las decisiones relevantes han sido el campo de cultivo de una propuesta tendente a abrir las listas o a desbloquearlas (104) (105). Es

ella o alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se hubiera producido cualquier otro tipo de alteración.»

(104) En el sondeo del CIS de 05/5/2007 sobre calidad de la democracia se observan las siguientes opiniones acerca de las afirmaciones que se someten a juicio de los encuestados:

	<i>El sistema electoral perjudica a los partidos pequeños</i>	<i>El sistema electoral beneficia a los partidos nacionalistas y regionalistas</i>	<i>Las listas cerradas son antidemocráticas</i>
Muy de acuerdo	11,6	9,2	9,2
De acuerdo	28,4	23,3	23,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4,5	7,1	7,1
En desacuerdo	16,2	15,8	11,7
Muy en desacuerdo	4,6	3,4	3,4
NS	33,9	40,0	42,3
NC	0,8	1,2	2,4
(N)	(2982)	(2982)	(2982)

(105) En el mismo sondeo se responde a una cuestión que refleja bien la idea mayoritaria que la ciudadanía tiene en torno a una cuestión que fácilmente se puede ver conectada con la que tratamos en el texto.

una pretensión, inspirada esencialmente por movimientos ciudadanos y más reciente y tímidamente acogida por algunos partidos políticos (106), y que se vincula a la demanda de una democracia más profunda en el sentido de que busca estimular una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de designación de representantes. Cuando se plantean las listas abiertas se está persiguiendo atribuir al votante al Congreso de los Diputados la máxima capacidad de elección al poder elaborar su propia lista de candidatos a partir de los que presenten los partidos. Las listas cerradas y desbloqueadas permiten que el votante pueda alterar el orden de los candidatos de la lista que el partido al que apoya le ofrece, lo que supondría realmente determinar a los que han obtenido el escaño tras contabilizar los votos obtenidos por el partido y atribuírselo después a los candidatos que hubieran concitado mayores adhesiones (107).

Sin lugar a dudas, las listas abiertas o desbloqueadas son las que propician un horizonte más inestable a nuestro modelo, aunque incluso esto es una conjetura. Es incluso posible que no suponga alteración funcional significativa alguna si nos basamos en que no lo hace en el sistema previsto para el Senado. No obstante, a mi juicio es más probable que sí conduzca a una nueva dinámica porque su adopción precisaría debates previos en los que la ciudadanía sería emplazada.

¿Quién cree Ud. que debería tener la última palabra en la selección de los candidatos de los partidos políticos?

	%	(N)
Los simpatizantes y los afiliados	20,6	(614)
Sólo los afiliados	18,3	(546)
Los órganos internos del partido	12,1	(361)
Todos los ciudadanos	35,1	(1048)
NS	13,0	(387)
NC	0,8	(25)
TOTAL	100,0	(2982)

(106) Es Ciu quien, dentro de los partidos políticos, ha postulado la necesidad de una reforma en esta dirección. Así se señala en la pág. 38 del Programa 2008: «es necesario avanzar en la sustitución de las listas cerradas, en la limitación de los mandatos y en la elección directa de los alcaldes».

(107) No encuentro justificación alguna a otras propuestas alternativas como las que da cuenta J. SANTAMARÍA en orden a estimar la opción que el votante plantea sólo si hay una diferencia significativa con la lista que el partido le somete. Cfr. J. SANTAMARÍA OSSORIO, «El debate sobre las listas electorales», en A. J. PORRAS NADALES, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, pág. 253.

Por otra parte, el argumento de que el Senado es elegido con listas abiertas y la elección del votante es simétrica a la del Congreso puede desvirtuarse y perder su capacidad de persuasión si lo correlacionamos con la escasa importancia atribuida por los ciudadanos al Senado que convierte, a su juicio, en irrelevante la decisión que se adopte.

Más allá de esto, y como decimos, la concreta repercusión de una reforma que abriera o desbloqueara las listas en el conjunto de principios es difícil de precisar pero pueden aventurarse los siguientes aspectos que voy a tratar sólo respecto del desbloqueo de las listas. Su apertura es una hipótesis prácticamente marginal en nuestra discusión que se desecha por la magnitud de los riesgos que se correrían de implantarla como primera opción.

Así pues, y respecto del desbloqueo de las listas, en principio cabe esperar que mejore el horizonte representativo. Ello es así porque es más estrecha indiscutiblemente la relación que se traba entre el elector y el elegido si el primero ha ponderado cuál es su mejor opción (o la mejor opción de las que le propone el partido en el que deposita la confianza) y ha designado como tal al segundo. Este restablecimiento del elemento personal y directo en la elección coloca al representante en una posición de dependencia política respecto del representado que a su vez le sirve de baluarte frente al partido en determinados casos (por ejemplo, le permitiría negarse a participar en la fraudulenta práctica del prestamos de parlamentarios para permitir a otro partido constituir grupo parlamentario propio). Ciertamente hago esta valoración desde la única hipótesis que en la actualidad considero manejable: la de que estamos en una democracia, con problemas, como todas, pero a la que se le supone la suficiente capacidad para evitar que la corrupción llegue a desvirtuar el principio constitucional del sufragio libre. Con ello descarto por improcedente la crítica que cierta doctrina ha planteado al voto preferencial y que alega la nefasta deriva de esta práctica en Italia del Sur (108).

Desde otro punto de vista, la apertura o el desbloqueo de las listas puede incentivar el pluralismo político y la participación. El pluralismo encontraría un nuevo hueco al que abrirse constituido por el interior de los partidos políticos puesto que las posibilidades de resultar elegido no serían, como en la actualidad, directamente dependientes del lugar ocupado en la lista (109). Los

(108) «En Italia, el mayor uso del voto de preferencia se asocia positivamente a niveles inferiores de educación y riqueza que favorecen las relaciones clientelares y caciquiles.» Cfr. SANTA-MARÍA OSSORIO, *op. cit.*, pág. 254. Cfr. también J. R. MONTERO, *Corts, op. cit.*, pág. 131.

(109) Sería incluso el votante el que acabaría definiendo el liderazgo en los partidos. Apuntan bien esta cuestión C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR y A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Madrid, Colex, 2003, pág. 139.

candidatos intentarían definir sus perfiles y dar claves a los electores para recabar su apoyo (110). En este sentido cabe esperar que la participación mejorara y es posible, incluso, que el elemento deliberativo pudiera cumplir algún cometido (111). Concretamente podría llevar a estimular el sufragio activo, al asumir el votante la mayor responsabilidad y capacidad de decisión atribuida, y también el pasivo puesto que cabría imaginar que saltarían a la arena política ciertas personas que confiaran en su aptitud para persuadir a los votantes de su capacidad de representarles con integridad (y que no confiaran tanto en sus posibilidades de que el aparato del partido les otorgara su confianza). Puede advertirse con toda nitidez que la cohesión interna de los partidos puede ser la gran perjudicada en este proceso al instigar luchas internas entre los diferentes candidatos, lo que a su vez puede redundar en una debilidad ontológica que se trasladará a los órganos representativos. Efectivamente, estimo erróneo limitar los efectos del voto preferencial a las consecuencias para la mayoría gubernamental. Es más, seguramente sería el partido en el gobierno el más respaldado mientras la oposición tendería a aflorar las fracturas que el voto preferencial ha hecho evidentes como motivo de la derrota electoral. Desde este punto de vista, quizás, uno de los efectos de esta reforma en el sistema de gobierno no sería tanto dar lugar a gobiernos más débiles sino a oposiciones más inestables (lo que tampoco es un horizonte que desde el punto de vista de la función de control político pueda considerarse digno de estima).

El voto preferencial en cuanto mecanismo de expresión del voto que incorpora mayor capacidad de decisión del votante y mayor capacidad de intervención del representante puede aportar dosis adicionales de integración y legitimación (sustancialmente dependiente, aquí también, del grado de satisfacción en el funcionamiento real del sistema. Está claro que si cunde en la opinión pública la idea de que un candidato ha sido elegido por sus redes clientelares, la capacidad de interiorizarse como justo del sistema electoral estaría bajo mínimos). Por último, en nada repercutiría respecto de la exigencia del voto igual.

(110) J. MONTABES PEREIRA, *Corts, op. cit.*, pág. 102.

(111) «Pese a que no se conocía aún el voto secreto, Jefferson tuvo al menos el presentimiento de los peligros que podía suponer atribuir al pueblo una participación en el poder público, sin darle, al mismo tiempo, más espacio público que las urnas electorales y más oportunidades para hacer oír sus opiniones en la esfera pública que las representadas por el día de las elecciones. Se dio cuenta de que el peligro mortal para la república consistía en que la Constitución había dado todo el poder a los ciudadanos sin darles la oportunidad de *ser* republicanos o de *actuar* como ciudadanos. En otras palabras, el peligro consistía en haber dado todo el poder al pueblo a título privado y en no haber establecido ningún espacio donde pudieran conducirse como ciudadanos.» H. ARENDT, *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza, 1998, pág. 349.

Todo ello generaría una dinámica muy complicada que nos puede hacer llevar a nuestra democracia por senderos aún no recorridos, los senderos del más: más intervención ciudadana, más capacidad de actuación individual. Esta opción es una apuesta de política constitucional de primera magnitud en cuya adopción el argumento reticente se apoya, y no es poco apoyo, en el riesgo de que el modelo de partidos español se transforme no se sabe en qué sentido.

V. CONCLUSIONES

1. Las reglas constitutivas de nuestro sistema electoral al Congreso de los Diputados, una de las bases de nuestra democracia, provienen de normas pre-constitucionales que nuestro texto fundamental o asume o ampara.

2. Estas reglas han desempeñado su papel muy satisfactoriamente en un período convulso de nuestra historia. Han contribuido a alumbrar un modelo parlamentario racionalizado capaz de gestionar consensuadamente un proceso constitucional, permitir la alternancia política, y que la dirección política la ejercieran gobiernos fuertes y otros necesitados de apoyos parlamentarios. En fin, se ha revelado como un modelo que, quizás no gestado desde el consenso, sí que acabó alcanzándolo en el momento de su definitiva cristalización (con la LOREG de 1985).

3. Los principios que cabe extraer de nuestra Constitución específicamente referidos al sistema electoral y que condicionan su reforma son los siguientes: representatividad, proporcionalidad, integrar, favorecer la gobernabilidad, aflojar el pluralismo político, y la igualdad en la expresión del voto.

4. Ahora bien, el acuerdo respecto de las virtualidades del sistema electoral estuvo vinculado desde el principio a las múltiples necesidades generadas por la consolidación de la democracia. Así quedan justificadas las desviaciones de la proporcionalidad (y con ello asumidas la provincia como circunscripción y el número inicial mínimo de dos diputados en cada una) y el predominio de los partidos políticos (y de ahí la asunción aproblemática de listas cerradas y bloqueadas).

5. Tras más de tres décadas de funcionamiento de estas reglas es notorio que producen algunos efectos negativos que ahora sí pueden ser abordados sin temor a una involución política. En concreto, se aprecia cómo es un sistema que beneficia a los dos grandes partidos (fomenta extraordinariamente el bipartidismo) y a los partidos nacionalistas, perjudicando sistemáticamente a otras fuerzas políticas que reparten su apoyos en todo el territorio nacional. Ello da lugar a un modelo parlamentario en el que son los partidos nacionalistas los

llamados a cooperar con el Gobierno en el caso en el que éste no tenga la mayoría absoluta. Tal resultado se debe a que el sistema tiene un sesgo claramente mayoritario, sesgo que se produce inevitablemente al plantear como clave de bóveda del mismo la circunscripción provincial con un mínimo de dos diputados por provincia.

6. De ahí que las tentativas de reforma tengan como leitmotiv principal avanzar en la proporcionalidad en una primera fase. Efectivamente, sin que se descarten reformas constitucionales más adelante, el primer paso que ofrecen los inspiradores de los cambios (partidos de ámbito nacional que se configuran como tercera o cuarta opción entre las preferencias de los votantes) son reformas de la LOREG para eliminar en lo posible los efectos más mayoritarios de nuestro sistema que no exijan una reforma constitucional. Se plantean reformas, en las que el espíritu de consenso es muy palpable, que afectan a la elevación del número de diputados, a la reducción del número mínimo de diputados por provincia hasta llegar a uno y a la sustitución de la fórmula electoral por otra más proporcional (la Sainte-Laguë).

7. Otras reformas, como la que se refiere a la posible utilización de los restos para atribuir cincuenta diputados de un total de cuatrocientos suponen crear una nueva circunscripción y con ello una reforma de la Constitución.

8. De llevar a cabo estas reformas, las simulaciones, cuya utilización se debe rodear de todas las prevenciones, muestran un aumento de la proporcionalidad y, en concreto, que IU vería incrementada su presencia parlamentaria. Lógicamente esto abriría horizontes notablemente diferentes en la medida en que el predominio de los dos partidos mayoritarios no aparecería con tanta claridad, los partidos nacionalistas no serían el único comparsa posible y las combinaciones aumentarían considerablemente. Una reforma que integrara todos los elementos citados generaría un sistema más proporcional y con ello un incremento en otros principios a los que también nuestro sistema electoral por imperativo constitucional se debe adecuar: posiblemente aumentaría el pluralismo, la participación, crecería la capacidad de integrar y generar legitimidad del modelo (y de nuestra democracia), y disminuirían los efectos desiguales del voto. Es difícil estimar su intervención en una variable bastante independiente como es la relativa a la estabilidad gubernamental (a lo más que puede llegarse es a decir que abre más posibilidades para recabar apoyos parlamentarios) y ninguna de estas reformas alteraría previsiblemente el funcionamiento de nuestro circuito representativo. Tener más representantes que representen más equilibradamente a los votantes no implica cambios sustantivos en la relación entre el representante y el representado ni permite que se incida en la aparición de nuevas formas de responsabilidad política.

9. Precisamente a incidir sobre la representatividad se emplazan el conjunto de reformas relativas a la apertura y al desbloqueo de las listas electorales. La adopción de una modificación en este sentido podría ser el origen de nuevas pautas difíciles hasta de entrever. En este sentido es la propuesta que mejor representa el velo de la ignorancia que debe presidir la fijación de las reglas del juego, aunque los riesgos en orden a la estabilidad de los partidos no son pocos.

10. El sistema electoral tiene que contribuir a hacer efectiva la promesa de la política (112). La reflexión sobre los sistemas electorales ha de ser permanente en los sistemas democráticos porque debe atender dos elementos fundamentales: las nuevas circunstancias que concurren, y aportar nuevas respuestas a viejas circunstancias nunca del todo resueltas. Entre las primeras habría que incluir desde elementos como las nuevas tecnologías o Internet (que obliga a repensar el sentido de la jornada de reflexión y la correlativa prohibición de realizar encuestas) y el nuevo contexto, en el que las sociedades se integran por residentes permanentes que no tiene la nacionalidad del país en el que habitan (dando lugar a una ciudadanía electiva enormemente estimulante desde el punto de vista democrático). Entre las viejas exigencias están las de volver sobre la representatividad, el pluralismo, la gobernabilidad en un contexto siempre dinámico que exigen nuevas respuestas con el objetivo de hacer de la democracia el gran proyecto de autodeterminación individual y colectivo del que nunca puede abdicar.

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto analizar el sistema electoral del Congreso de los Diputados desde el punto de vista de los principios constitucionales que incorpora. En su primera parte se refiere, así, a la representatividad, la proporcionalidad, la integración, la gobernabilidad, la expresión del pluralismo político y la igualdad de voto. En la segunda, analiza las posibles repercusiones en los mismos de las recientes propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. De esta manera se advierte que la discusión sobre el sistema electoral debe ser una constante en la democracia y que debemos perseguir aquella solución políticamente más viable que logre el mayor grado posible de consecución de los principios expuestos.

PALABRAS CLAVE: Democracia; Congreso de los Diputados; sistema electoral; proporcionalidad; representatividad; reformas.

(112) H. ARENDT, *The promise of politics*, New York, Schocken Books, 2005.

ABSTRACT

This article aims to analyze the electoral system of the Congress of Deputies from the point of view of their constitutional principles. The first part of this paper refers to the representation, the proportionality, the integration, the governability, the expression of the political pluralism and the equality of vote. The second part analyzes the possible repercussions of those same principles in the recent reform proposal of the electoral system of the Congress of Deputies. We therefore observe that the discussion of the electoral system must be a constant in democracy and that we must look for a more politically viable solution that can achieve the highest possible level of those the exposed principles.

KEY WORDS: democracy; Congress of Deputies; electoral system; proportionality; representation; reforms.

