

VICTORIANO RAMÍREZ GONZÁLEZ
(ed.)

SISTEMA ELECTORAL
PARA EL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS

Propuesta para un Parlamento más ecuánime,
representativo y gobernable

Coautores

Antonio Palomares Bautista
Adolfo López Carmona
Miguel A. Fortes Escalona
Pedro González Rodelas
Carmen M. Ramírez Márquez
José A. Martínez Aroza
M. Luisa Márquez García
Miguel Pasadas Fernández
Blanca L. Delgado Márquez
Victoriano Ramírez González

GRANADA
2013

© VICTORIANO RAMÍREZ GONZÁLEZ (ED.)
© LOS AUTORES
© UNIVERSIDAD DE GRANADA.
SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
PROPUESTA PARA UN PARLAMENTO MÁS ECUÁNIME,
REPRESENTATIVO Y GOBERNABLE
ISBN: 978-84-338-5577-0.
Depósito legal: Gr./1.595-2013.
Edita: Editorial Universidad de Granada.
Campus Universitario de Cartuja. Granada.
Fotocomposición: TADIGRA S. L. Granada
Diseño de cubierta: José María Medina Alvea.
Imprime: Gráficas La Madraza. Albolote. Granada.

Printed in Spain

Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos –www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



PRESENTACIÓN

El Grupo de Investigación en Métodos Electorales (GIME) inició su trayectoria a principios de los años noventa interesándose, en un primer momento, por la mejora del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Muy pronto abordó en su investigación el análisis y diseño de sistemas electorales de otros muchos países de Europa e Iberoamérica, tales como Alemania, Grecia, Italia, Suecia, Polonia, México, Ecuador, etc. así como el problema del reparto de los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados que componen la Unión Europea.

Se trata de un **equipo multidisciplinar** que incluye a matemáticos, politólogos, economistas e ingenieros y está relacionado con los principales equipos internacionales que investigan en sistemas electorales.

Este libro se centra en el análisis del sistema electoral para la elección del Congreso de los Diputados y presenta una propuesta de mejora basada en compatibilizar **alta representatividad** con un moderado incentivo a la **governabilidad**. Así, además de una proporcionalidad elevada en la asignación de los escaños a los partidos, con el sistema electoral que se propone:

- Un partido que obtenga más votos que otro nunca va a recibir menos escaños que ese otro.
- Los partidos obtendrían escaños en función de sus votos totales, sin que se prime ni se castigue el hecho de haber recibido los votos concentrados en pocas circunscripciones frente a haberlos obtenido dispersos por todas ellas. Por tanto, los partidos nacionalistas y los de ámbito estatal serían tratados de forma idéntica a la hora de recibir escaños.
- Dos partidos con un número de votos similar recibirán el mismo número de escaños o bien un escaño de diferencia.
- Se incentiva la estabilidad del sistema de partidos políticos y la gobernabilidad.

La propuesta también contempla como posibles opciones el desbloqueo de las listas electorales y un tamaño más acorde con la población para las circunscripciones electorales.

La propuesta podría haberse escrito de forma mucho más breve, pero hemos tratado de justificar la elección de los diferentes parámetros y los mecanismos para transformar votos en escaños así como establecer comparaciones con otros países y simular resultados para las 11 elecciones generales. Todo ello hace que el texto sea más extenso de lo que requiere una mera descripción.

Por otra parte he de indicar que no se trata de una propuesta cerrada de sistema electoral, sino que admite variantes y da margen de negociación a los diferentes partidos políticos, por lo que podría conducir a un consenso con vistas a una reforma de la Ley Electoral.

Creo que las reflexiones sobre representatividad y gobernabilidad pudieran ser un punto de acercamiento entre los partidos para la elaboración de una reforma electoral. Como un primer paso, hemos pedido la opinión personal sobre este libro a políticos de gran relevancia dentro de

un amplio espectro ideológico y de pensamiento, entre los que figuraba al menos uno relacionado con cada partido político de ámbito estatal con grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los prologuistas que han aceptado nuestra petición de escribir sus reflexiones con respecto al contenido de la obra. Ellos son, de entre todos aquellos a los que enviamos nuestra solicitud, los que han encontrado en sus espíritus el talante y en sus agendas el tiempo necesarios para redactar los prólogos.

Por último quisiera transmitir a todos los partidos políticos que si desean reformar la Ley Electoral en un sentido diferente del que proponemos en este libro pueden contar con la colaboración del GIME.

Victoriano Ramírez González
Director del GIME



PRÓLOGO

En este libro se presenta un estudio riguroso del sistema electoral vigente en España realizado por el grupo de investigación GIME (Grupo de Investigación de Métodos Electorales), que tiene una gran experiencia en el diseño y análisis de métodos de esta naturaleza, especialmente en el ámbito europeo y latinoamericano.

En la propuesta que se formula se han tenido en cuenta las sugerencias del Consejo de Estado al respecto. Esta reforma no implicaría reformas de la Constitución. Se asigna inicialmente un solo escaño en cada provincia y los restantes se distribuyen en proporción a los habitantes.

Considero especialmente interesante la “imitación” del sistema electoral sueco, de reconocida autenticidad.

Lo que es cierto es que la presente desafección a los políticos y a los parlamentarios debe corregirse rápidamente. Las redes sociales han trasladado al ciberespacio la “indignación” y compromiso de los movimientos 15-M, DRY... Pronto será un clamor popular. No se puede “recortar” ni legislar unilateralmente en cuestiones fundamentales supra-partido político. Pero, sobre todo, no se puede disminuir la esperanza. Y la esperanza depende muy en primer lugar de la participación ciudadana, de la transición de súbditos impasibles a ciudadanos plenos, de espectadores entumecidos a actores ágiles y diligentes.

La representatividad implica: alta proporcionalidad global; equidad; y proporcionalidad local. La propuesta “bi-proporcional” se basa en conseguir alta representatividad con la mayor parte de los escaños y el fortalecimiento de la gobernabilidad con los restantes, conjuntamente con listas desbloqueadas porque, en caso contrario, los electores no eligen a *sus* representantes sino sólo a un partido político.

El “texto” del libro ocupa cincuenta páginas del conjunto mientras que en los anexos —que ponen de manifiesto la precisión de los estudios realizados y de las propuestas— 93 páginas. Es decir, casi 2/3, corresponden a los datos de un estudio minucioso, a explicaciones detalladas.

En el presente sistema electoral se ha consolidado la falta de correspondencia entre votos y escaños. Los autores proponen fórmulas que permitan compaginar en gran medida representatividad con gobernabilidad.

En resumen, la propuesta se basa en unos tamaños diferentes de las circunscripciones, una distribución de escaños diferente según los partidos y el desbloqueo de las listas electorales.

No cabe duda de que el Prof. Victoriano Ramírez, director del GIME de la Universidad de Granada, conoce bien el tema. Su equipo multidisciplinar reúne las competencias requeridas para formular una de las reformas más acuciantes de la articulación política española: el sistema electoral.

Es de esperar que, al menos en esta ocasión, el Gobierno, los partidos, el Parlamento,... presten a este estudio riguroso la atención que merece. Son temas en los que únicamente debe tenerse en cuenta el rigor conceptual que asegure la “calidad democrática” en España.

La democracia a escala mundial —Naciones Unidas refundadas—; regional —nuevos tratados en la Unión Europea—; nacional, autonómica, local y personal es *esencial* para los cambios apremiantes que, a pesar de la inercia increíble del poder, se avecinan.

La solución, aunque les cueste reconocerla a los encumbrados, es más democracia, mejor democracia. Actualmente el poder ejecutivo domina al poder legislativo, con leyes “rodillo” aprobadas en virtud de su mayoría absoluta parlamentaria; y domina también al poder judicial porque la mayoría de sus miembros “conservadores” (otra incongruencia antidemocrática, que la ciudadanía, muy perpleja, no tolerará en breve plazo).

Es, pues, imprescindible, en ésta como en otras cuestiones —en sanidad, educación, ciencia...— contar con el asesoramiento de los que saben. En estas materias no caben geometrías políticas: los especialistas, tengan una u otra ideología, deben actuar “en conciencia”, profesionalmente, sin tener ni aceptar sesgo alguno.

Enhorabuena a la Universidad de Granada por esta nueva contribución a la vida genuinamente democrática española. Y a los autores.

Quiero concluir estas palabras introductorias con la expresión de un deseo, en nombre propio y de “Nosotros, los pueblos”...: que las recomendaciones de este libro sirvan para, con la celeridad que es exigible, la elaboración, presentación y aprobación por una inmensa mayoría de los parlamentarios de una nueva ley electoral.

Por su importancia para la apreciación pública de la calidad democrática y por su posible contribución a la reforma electoral, este estudio, con todo el espectro comparativo y cronológico que incluye, puede ser muy útil para centros docentes de ciencias políticas, sociales y económicas así como para la formación democrática propia de la Segunda Enseñanza.

Como ya he indicado, este texto une a su calidad académica la oportunidad.

Federico Mayor Zaragoza
junio de 2013



PRÓLOGO
CAMBIAR LA LEY ELECTORAL
PARA REGENERAR LA DEMOCRACIA

En tiempos como estos en los que en el debate público se ha instaurado la exigencia de una mayor democracia y de una democracia de mayor calidad resulta de gran interés leer y analizar el trabajo que tengo entre mis manos. Porque es imprescindible abordar la reforma de la Ley electoral si de veras pretendemos dar a los ciudadanos instrumentos para regenerar la democracia, eso es, para recobrar el poder sobre la política, los partidos políticos y, por ende, las instituciones democráticas. Así pues, sean mis primeras palabras de presentación para agradecer al profesor Victoriano Ramírez su valiosa aportación a este debate sobre la Regeneración de la Democracia.

Son muchas las aportaciones teóricas que hemos recibido en los últimos tiempos sobre la necesidad de reformar una Ley obsoleta que tuvo su origen en un momento singular —la transición política— y que cumplió con las necesidades del momento, eso es, promover un bipartidismo fuerte y evitar la atomización de fuerzas políticas en el parlamento para facilitar los acuerdos y construir la democracia. La igualdad del voto de los ciudadanos —elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones—, se supeditó a la estabilidad; pero no puede consolidarse en el tiempo un sistema injusto, contrario a la igualdad de derechos de los ciudadanos.

Desde la formación política de la que soy portavoz proponemos una reforma urgente de la Ley Electoral, basándonos precisamente en la defensa de la igualdad, consagrada y conectada en distintos artículos claves de nuestra Constitución: el 1.1 (igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico); 9.2, (participación de los ciudadanos en la vida política); 23.2 (acceso a los cargos públicos) y 68.1 (voto igual). Porque es evidente que el sistema actual conculca dos derechos democráticos fundamentales: el derecho activo de elegir en igualdad de condiciones y el derecho pasivo de ser elegido en igualdad de condiciones. El primero de ellos afecta a todos y cada una de los ciudadanos; el segundo de ellos, a todos los partidos políticos nacionales que no sean PP o PSOE.

Durante la Legislatura 2008/2011, el Consejo de Estado emitió un informe a petición del Gobierno en el que proponía varias fórmulas para caminar hacia un sistema electoral más proporcional y más justo, desde el incremento del número de Diputados hasta el tope de 400 que establece nuestra Constitución hasta rebajar la representación mínima inicial por circunscripción de dos a un diputado o buscar una fórmula electoral más proporcional que la D'Hondt (como la Hare, Droop, Saint Lagüe...) Pero el Gobierno lo archivó cuidadosamente en la papelera, con el alborozo y la aquiescencia del PP y del conjunto de fuerzas nacionalistas; está claro cual es el verdadero pacto de estado entre el PP y el PSOE, inmutable y de hierro: cercenar todo tipo de avance hacia un sistema electoral más justo para mantener los privilegios de los partidos y la desigualdad entre españoles.

Pero lo importante para el avance de nuestra democracia no es tanto el modelo que elijamos de entre los muchos existentes (los que el Profesor nos propone se suman a otros estudios anteriores, a las propuestas del

Consejo de Estado, a las desarrolladas por otros académicos, a las que esta misma formación política ha puesto sobre la mesa...); lo más relevante es que confirma la existencia de una Ley Electoral que consagra la desigualdad en la atribución y distribución de escaños, lo que pervierte la democracia porque ataca directamente el principio constitucional de igualdad de voto o sufragio. La búsqueda del incremento de la calidad democrática del sistema político a través de diversas fórmulas electorales es pues el elemento sustancial del debate y para ello juega un papel esencial el libro que tenemos entre manos.

Resulta interesante repasar algunas de las reflexiones del informe del Consejo de Estado que antes mencioné. En relación con la igualdad de sufragio “se contempló en los textos constitucionales para significar que cada elector tiene un solo voto. No obstante, la jurisprudencia alemana ha superado esta interpretación clásica de la igualdad de voto, afirmando que este principio impone tanto el igual valor numérico como el igual valor del resultado del sufragio: igual valor numérico significa que el número y la fuerza del voto de cada elector deben ser los mismos; igual valor de resultado supone que todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación”. Es claro el ejemplo: mi vecino sólo vota una vez, pero su voto vale seis veces más que el mío; luego el principio de igualdad está claramente pervertido.

Es interesante también repasar, a la luz de este debate, el contenido del *Código de Buenas Prácticas en materia electoral*, aprobado en 2002 por la Comisión de Venecia, donde se distingue entre la igualdad en los derechos de voto y la igualdad del poder del voto. Es esta referencia la que le sirve al informe del Consejo para sostener que, si bien la igualdad de los derechos de voto no está amenazada salvo en las democracias emergentes, “la igualdad del poder del voto se ve puesta en cuestión en algunos países” (como en España) “mediante la aplicación de mecanismos tales como la asignación de un número fijo de representantes a cada una de ellas con independencia de su población y el establecimiento de una reducida composición de la Cámara, que determina un diferente peso del sufragio antes de ser emitido en función de la circunscripción en que se encuentre el elector”. O sea, que el voto “vale” diferente en función de la parte de España en que vivas, lo cual es un claro atentado al principio de igualdad.

El citado *Código de Buenas Prácticas* indica que la igualdad proporcional implica que los partidos deben ser tratados en función de su número de votos. Es por eso que el informe del Consejo insiste en que “el mayor o menor grado de proporcionalidad de un sistema electoral afecta a la igualdad de oportunidades de tales partidos, en cuanto verdaderos actores de la competición electoral...”. “En razón de estas consideraciones”, prosigue, “el análisis crítico de las desigualdades en la atribución de escaños no debe realizarse (sólo) desde la perspectiva del poder del voto de los electores, sino de la igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas”.

Es indiscutible que el resultado práctico de la aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) está produciendo claros ejemplos de desigualdades e injusticias en el valor del voto atribuido a cada ciudadano. Si nuestra Constitución proclama en su artículo 1.2 que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”, el sistema electoral ha de ser respetuoso con ese principio esencial de la democracia y no puede distorsionar la voluntad libremente manifestada por los ciudadanos en las urnas. La regeneración democrática exige una modificación y mejora democrática de nuestra ley electoral que se hace prioritaria e improrrogable de cara a futuras consultas electorales. Bien venida sea esta propuesta.

Rosa Díez,
Diputada Nacional y
Portavoz de Unión Progreso y Democracia.



PRÓLOGO

A estas alturas de la experiencia histórica y del estudio de la evolución de las sociedades humanas, es un hecho constatado e indiscutido que la libertad, la prosperidad y la seguridad de las personas guarda una estrecha correlación con la calidad de las instituciones que rigen su vida colectiva. Si la justicia no es independiente, si el poder ejecutivo no respeta ni hace respetar las leyes, si la corrupción impregna el funcionamiento de la Administración, si la formación de la opinión no queda fuera de la esfera de influencia del gobierno de turno, difícilmente podrá existir crecimiento económico, inversión productiva, estímulo a la iniciativa individual y competitividad. Dentro del entramado que define un orden constitucional democrático, destaca como una pieza esencial, aunque no la única, la regla de la mayoría, lo que nos lleva, de manera automática, al sistema electoral.

En efecto, en las sociedades abiertas los representantes de los ciudadanos son elegidos mediante mecanismos basados en el sufragio universal, secreto y libre, y resulta de enorme relevancia que el método utilizado para proceder a esta delegación sea tal que refleje adecuadamente la voluntad popular. Una ley o una práctica electoral que distorsione perversamente las preferencias de los votantes invalida el proceso democrático.

La ley electoral española deriva básicamente del decreto preconstitucional de 1977, que permitió poner en marcha el nuevo régimen surgido durante la Transición. La principal preocupación de los legisladores de la época fue el evitar la excesiva fragmentación de las Cámaras con el fin de facilitar la gobernabilidad y la estabilidad, objetivo que se ha conseguido razonablemente a lo largo de los últimos treinta y cinco años. Sin embargo, nuestro sistema electoral presenta dos defectos gravísimos, que provocan la insatisfacción de la ciudadanía, y que han transformado la exigencia de su reforma en un clamor imposible de silenciar. Estos dos fallos son la ausencia de vinculación entre representante y representado y la escandalosa quiebra de la equidad, de tal forma que partidos con la cuarta parte de los sufragios que otros a nivel nacional obtienen más escaños en el Congreso de los Diputados. La combinación de las listas cerradas y bloqueadas elaboradas por las cúpulas partidarias, de grandes circunscripciones con muchos electores, de un sistema de financiación de los partidos fundamentalmente público y de la proporcionalidad a la hora de asignar representantes, ha degenerado en un Parlamento de empleados de los jefes políticos respectivos en detrimento de su condición de auténticos canalizadores de las inquietudes, las aspiraciones y los legítimos intereses de los ciudadanos a la hora de discutir y aprobar las leyes.

Por eso, el estudio de Victoriano Ramírez y sus colaboradores de la Universidad de Granada sobre el sistema electoral para el Congreso de los Diputados llega en un momento muy oportuno y aporta sin duda una contribución muy valiosa a un debate que, si bien suele ser muy ruidoso, no se caracteriza por su rigor. Así, no pocos comentaristas y políticos que hablan de oído, alaban este o aquel método imperante en otras latitudes o proponen soluciones milagrosas sin haber evaluado con rigor sus consecuencias. El valioso trabajo de Victoriano Ramírez y su equipo demuestra que en este asunto no se puede decidir por la mera intuición, sino que cualquier medida que se tome debe ir acompañada de un cuidadoso y preciso análisis cuantitativo. Otro aspecto que se señala en el informe es

que algunas de las fórmulas imperantes en el mundo occidental no son compatibles con nuestra Constitución de 1978, lo que implicaría someterla a modificaciones, empresa plagada de peligros en estos tiempos agitados. Victoriano Ramírez, por tanto, propone caminos de mejora que encajen en nuestra Ley Fundamental y que corrijan significativamente el defecto de la falta de equidad sin perder por ello gobernabilidad. Tal como nos recuerda el autor del libro con toda la razón, no se ha inventado todavía el sistema electoral perfecto que, como la felicidad, no pertenece a este valle de lágrimas. Si se consigue una representatividad perfecta, se sacrifican hasta extremos intolerables la estabilidad política y la gobernabilidad, si se consolidan siempre sólidas mayorías, la representatividad se pierde sin remedio. Nos encontramos, pues, en el terreno incómodo del compromiso, es decir, de la necesidad de diseñar sistemas electorales que concilien estos dos contrarios y que se adapten bien a las tradiciones, demografía y psicología de los pueblos afectados.

La reforma del sistema electoral es hoy en España una necesidad urgente porque, al igual que el Título VIII de la Constitución, que la Ley Orgánica del Poder Judicial, que la normativa tributaria o que la Ley de Partidos, es uno de los elementos clave de nuestra arquitectura institucional y política. El progresivo e imparable deterioro de nuestra democracia, que ha rebajado al Estado de su nivel originario de Estado constitucional al de partitocracia invasiva de la sociedad civil y destructora de la separación de poderes, demanda una acción urgente y valiente de los ciudadanos para obligar a los cambios que la Nación requiere con innegable evidencia. En este contexto de fin de ciclo, en una etapa histórica en la que el orden construido en 1978 ha alcanzado su agotamiento, el análisis y las sugerencias contenidas en el libro de Victoriano Ramírez no pueden ni deben ser ignoradas. Por el esfuerzo didáctico que ha realizado, acercando las complejidades de los sistemas electorales a todos aquellos que en los sectores de la política, de la prensa, de la academia y de la ciudadanía informada en general discuten sobre este tema, cuya adecuada comprensión es indispensable para la salud de nuestra democracia, merece nuestro reconocimiento y nuestra admiración.

Alejo Vidal-Quadras
Vicepresidente del Parlamento Europeo
Madrid, 22 de julio de 2013



PRÓLOGO
SISTEMA ELECTORAL Y DEMOCRACIA LIBERAL

¿Vivimos realmente en una democracia? ¿Es justo el sistema electoral? ¿Tienen vigencia los partidos políticos y otras formas clásicas de organización colectiva? ¿Han sido las constituciones nacionales superadas *de facto* por las instituciones supranacionales que se han ido constituyendo en las últimas décadas?

Todas las preguntas anteriores son de ardiente actualidad. Hace unos años la emergencia en nuestro país del movimiento 15-M dio oxígeno a estas reflexiones y puso aún más de relieve la necesidad de buscar respuestas y explicaciones adecuadas a nuestro tiempo político. Al abstencionismo electoral, estructural en las democracias liberales occidentales, se sumó entonces el descrédito generalizado de los sistemas políticos en su conjunto y del sistema de representación política en particular.

Pero sería un error considerar que esta crítica indignada se ha dirigido contra la democracia o contra la política, entendidas en abstracto, como sugieren algunos creadores de opinión, y despachar de esa forma la profundidad de un mensaje ampliamente compartido por la población —tal y como señalan las encuestas sociológicas. Porque ni mucho menos es así. Más bien estamos hablando de un cuestionamiento profundo del modo concreto en el que ha operado definitivamente el sistema político contemporáneo y, por otra parte, de un alegato a favor de una transformación radical y en beneficio de mecanismos más democráticos.

No podemos obviar que en el imaginario colectivo popular el concepto de democracia suele asociarse —e incluso identificarse— con el proceso de competencia electoral que se lleva a cabo regularmente en nuestras sociedades. A veces de una forma tan ingenua que pareciera que votar es un requisito suficiente para hablar de democracia, sin atender a otras consideraciones posibles. Por esa razón es habitual que una crítica al sistema de representación, o a alguna de sus formas concretas, sea etiquetada erróneamente como una crítica a la democracia como tradición política.

Ahora bien, el sistema político actual es una democracia liberal de tipo representativo. Y eso significa que cada cierto número de años —cuatro en el caso español— los ciudadanos tienen la oportunidad de acudir a las urnas y optar por alguna candidatura que resuma su ideología, defienda alguna de sus ideas políticas o manifieste algún elemento político a destacar por el votante. De esa forma el sistema permitiría *leer* la voluntad política de los ciudadanos y *convertir* aquella en un conjunto de representantes públicos que serían los que tomarían en el día a día las decisiones. Se establece, así, una determinada relación entre representantes y representados que disocia al ciudadano de la toma directa de decisiones políticas, pero que da agilidad a las mismas en tanto que son tomadas por un número menor de personas.

No obstante, el proceso de competencia electoral simplemente es un rasgo, aunque efectivamente importante, de lo que es un sistema democrático de tipo representativo. Pero además no está de ningún modo exento de problemas. El famoso lema “*no nos representan*” exclamado por los llamados indignados fue sin duda un claro mensaje que resumía este cuestionamiento. Se trataba de poner en duda la legitimidad que existe en la relación actual entre representantes y representados.

Dicha relación está mediada por diversos mecanismos. Algunos de ellos tienen que ver con la existencia o no de mecanismos de participación política *más allá de las elecciones*. La incapacidad de fiscalizar de forma activa a los representantes ya elegidos ha sido, por ejemplo, una de las críticas más sólidas que se han lanzado contra el actual diseño político. Pero otros mecanismos tienen que ver con el procedimiento electoral en si mismo. Y ese es precisamente el objetivo de este libro.

El sistema electoral español, inscrito en sus fundamentos en la propia Constitución de 1978, se ha caracterizado por ofrecer unos resultados que no respetan el principio de “una persona, un voto”. Su diseño mezcla elementos propios de un sistema mayoritario con elementos propios de un sistema proporcional. Así, la principal distorsión se genera con el sistema de circunscripciones, ya que en aquellas de menor población —y que en consecuencia reparten menos escaños— el porcentaje de voto exigido para obtener un representante es tan alto que hace prácticamente inviable que terceros partidos tengan opción alguna. Por el contrario, en las circunscripciones más grandes el sistema opera de manera bastante proporcional incluso a pesar de la Ley D’Hont —erróneamente responsabilizada de la falta de proporcionalidad del sistema español.

En todo caso, el objetivo de este libro es analizar el comportamiento del sistema electoral y plantear opciones alternativas *dentro del mismo marco*, esto es, dentro del mismo conjunto de instituciones. Sin duda es posible, como se comprobará leyendo este trabajo, incrementar la proporcionalidad del sistema electoral y conseguir de esa forma que la *traducción* de las preferencias de los ciudadanos en representantes públicos sea más precisa. Pero es opinión de quien esto escribe entender que debemos ir mucho más allá del hecho de pulir las actuales instituciones.

En realidad es necesario entender las deficiencias y limitaciones de todas esas instituciones heredadas del 78, lo que incluye no sólo al sistema electoral, el modelo de Estado, los partidos políticos y los sindicatos sino también a la Casa Real. Y es ahí donde se ancla la primera defensa clara del republicanismo como modelo político de sociedad y no como un simple cambio en la forma de determinar quién es el Jefe del Estado. Por esa razón es absolutamente necesario no entender la III República como una simple reivindicación del importante evento histórico que fue la II República sino que más bien debemos entenderla como un verdadero proceso constituyente que transforme radicalmente

las instituciones y la relación entre representantes y representados. De la misma forma, la crítica al proceso de la transición sólo tiene sentido si nos permite imaginar un futuro mejor.

Una verdadera democracia debe disponer de numerosos instrumentos de participación política, que sean efectivos y que motiven la implicación ciudadana en los asuntos públicos. Prácticamente lo contrario a lo que hemos ido viendo en nuestro sistema político. De ahí que el papel de los partidos políticos tenga que ser menor en relación a su lugar en la actualidad, amén de las necesarias modificaciones internas que deben acometerse para poder ser herramientas eficaces de transmisión de la voluntad del pueblo. Los partidos políticos deben entenderse como medios y no como fines, lo que conlleva la necesidad de aceptar que la participación en un sistema político *deconstituido* —a favor de instituciones supranacionales de carácter antidemocrático, como el BCE— es absolutamente insuficiente para modificar

Alberto Garzón Espinosa
Diputado Nacional por IU



PRÓLOGO

En los últimos años se ha levantado en nuestro país un movimiento ciudadano que reclama la regeneración de nuestro sistema democrático. Con el eslogan "no somos mercancías en manos de banqueros y políticos" cientos de miles de personas se han movilizado desde aquel ya mítico 15M de 2011. La reclamación de un cambio de modelo pasa necesariamente por abordar la situación política, y en ese contexto cobra especial prioridad el cambio de la ley electoral.

Precisamente en las últimas encuestas de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la corrupción asociada a la política viene cobrando cada vez una mayor relevancia para la ciudadanía española. El sistema político se ha convertido en un coto demasiado cerrado, en el que los grandes partidos han hecho y deshecho a su antojo alejados del nece-

sario control ciudadano. Lo que se ha dado en llamar "bipartidismo" nos ha traído a una situación de declive de la confianza en la política. Es necesario un cambio.

Es a la hora de abordar el necesario cambio en el modelo electoral cuando cobran especial relevancia trabajos como el de Victoriano Ramírez. El análisis detallado del modelo, y la búsqueda de alternativas, dan origen a este trabajo tan documentado, y que debiera ser tan relevante para la regeneración de nuestro modelo electoral.

El bipartidismo empieza mucho antes del recuento final de votos, y la distribución de escaños es sólo el último golpe a las minorías de un sistema pensado para fortalecer a los fuertes. Desde las mismas encuestas y el uso que se hace de ellas, pasando por el tratamiento mediático de los partidos minoritarios, o la no adjudicación de recursos, todo está construido en España para fortalecer un modelo bipartidista.

La tarea de cambiar la Ley electoral no está resultando fácil, pues son grandes los obstáculos para que no ocurra. No obstante esperamos que esa necesidad se abra camino. No cabe duda de que trabajos como este son una ayuda clave para avanzar en ese camino,

Juan López de Uralde
EQUO

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Ley Electoral ha sido solicitada desde hace varias décadas por algunos partidos políticos medianos y pequeños, así como por algunos periodistas, por investigadores y por muchos ciudadanos anónimos. Pero hasta hace pocos años el eco de semejante petición se limitaba a los días que rodeaban la celebración de unas elecciones generales, donde aparecían grandes desequilibrios en la representación de los partidos políticos provocando un descontento que derivaba en peticiones de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, desde hace dos años la demanda de cambio de la Ley Electoral se ha generalizado en la sociedad porque ha habido más movimientos sociales que en otras ocasiones y éstos la han presentado como su primer objetivo. Por ello, actualmente casi todas las personas consideran que esta ley debe mejorarse en muchos aspectos. Uno de ellos es el sistema electoral.

El sistema electoral para el Congreso de los Diputados cumplió un papel satisfactorio en la transición y en los primeros años de consolidación de la democracia [18], pero quizás debió cambiarse hace ya algunos años. En cualquier caso, oponerse a hacerlo en las circunstancias actuales es ir en contra de lo que la sociedad demanda tanto en manifestaciones como en encuestas oficiales, en medios de comunicación, etc. Este cambio continúa

El sistema electoral
del Congreso cumplió
un papel satisfactorio
en la transición

siendo solicitado por los partidos políticos que sistemáticamente han estado perjudicados en la asignación de escaños e incluso, por algunos otros partidos que en el pasado apostaron por omitir dicha reforma.

Actualmente no se justifican los desequilibrios en la representación de los partidos políticos

Una justificación más amplia del cambio del sistema electoral se describe en el Capítulo 2 de este libro.

El Grupo de Investigación en Métodos Electorales (GIME) de la Universidad de Granada tiene amplia experiencia en diseño de sistemas electorales y en mayor o menor medida ha analizado casi todos los sistemas de la Unión Europea y de Iberoamérica. Uno de los objetivos de GIME ha sido siempre analizar el sistema electoral del Congreso de los Diputados y proponer modificaciones.

En este libro se presenta una propuesta de modificación del sistema electoral del Congreso de los Diputados siguiendo la misma filosofía utilizada en la propuesta realizada en 2008 y 2010 [25 y 26]. Es decir, se ofrece un sistema electoral que contempla todas las sugerencias del

Se pretende compatibilizar representatividad y gobernabilidad

Informe del Consejo de Estado [7], y que tiene como objetivos la *equidad en la representación de los partidos* y *compatibilizar alta representatividad con gobernabilidad*; como se explica en el Capítulo 3.

Esta propuesta presenta algunas novedades con respecto a la de 2009. Por ejemplo, un partido con votos suficientes en una Comunidad Autónoma para un escaño recibe ese escaño en alguna de las provincias que la componen aunque los votos del partido se encuentren diseminados entre todas las provincias de la Comunidad.

La propuesta que se hace no requiere modificar la Constitución

La propuesta pretende que no sea necesario modificar la Constitución; por ello en el Capítulo 4 se analizan las limitaciones constitucionales relativas a la elección del Congreso [8] y en el Capítulo 5 se desarrolla la propuesta. Se considera un Congreso con 350 escaños donde los cupos (o tamaños) de las circunscripciones están mejor ajustados que actualmente porque se asigna inicialmente solo un escaño a cada provincia y los restantes se distribuyen en proporción a

sus habitantes. Los escaños que reciben los partidos son en proporción a sus votos totales con dos pequeñas correcciones que se hacen para evitar una gran fragmentación del parlamento y una continua ingobernabilidad. La representación de los partidos con esta propuesta para las elecciones de 2011 habría sido los que aparecen en la Tabla II. Esta asignación se ha hecho en dos etapas pero, para ofrecer distintas opciones se muestra una segunda variante cuyos resultados aparecen en la Tabla III, que asigna los escaños a los partidos políticos en tres etapas.

En el Capítulo 6 se describen los principales detalles de tres sistemas electorales relevantes; corresponden a Suecia, Alemania y Reino Unido, por si en algún momento se decide en España establecer un sistema electoral similar al usado en alguno de estos países. Tal vez el sistema de estos tres que menos cambios necesitaría con respecto al sistema electoral actual de España es el de Suecia (país que además aparece mucho mejor posicionado que los otros dos en todos los ranking de calidad democrática existentes), por ello en el Anexo XI se muestra cómo podría imitarse el sistema electoral de Suecia para su aplicación en España y qué resultados se habrían obtenido con esa imitación en la elección de 2011.

En el Capítulo 7 se presentan las conclusiones relativas a la propuesta y la bibliografía más relacionada.

No obstante, se ha tratado de justificar todos los detalles de la propuesta así como mostrar los resultados que habría producido su aplicación en las 11 elecciones celebradas entre 1977 y 2011; para hacerlo se ha recurrido a un gran número de Anexos que pueden leerse prácticamente por separado unos de otros. El índice refleja el contenido de cada uno de ellos.

En su conjunto este libro no solo contiene una propuesta de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados, sino que también aporta información de muchos otros sistemas electorales de países de la Unión Europea y de Iberoamérica, y también una introducción a los métodos de reparto proporcional (d'Hondt, Sainte-Laguë y Restos Mayores) y al método de reparto biproporcional; por lo que es útil para cualquiera

La propuesta se justifica
estableciendo
comparaciones
con muchos países

Este libro puede leerlo
un público muy variado

que desee este tipo de información y en especial para estudiantes de Ciencias Económicas, Sociales y Políticas, así como en los Centros de Bachillerato donde los Profesores pueden usarlo para alguna conferencia con sus alumnos.