

# EL SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA

¿Es necesario un cambio?

En el último año varios grupos políticos han planteado la necesidad de una modificación en nuestro sistema electoral. Un tema que es recurrente desde hace años, especialmente por parte de aquellas formaciones que de una u otra manera se sienten perjudicadas en cuanto a los resultados obtenidos con el actual sistema.

**E**L 5 de abril del año pasado se creó en el Congreso, dentro de la Comisión Constitucional, una Subcomisión para la reforma electoral. El objetivo de esta, sin capacidad legislativa, es presentar al final de sus trabajos un dictamen con las conclusiones, que se elevarán a la Comisión Constitucional para que se debatan y aprueben las posibles modificaciones de la legislación electoral.

Como digo, es un tema repetido que ha llevado en ocasiones a que en el sentir popular haya calado la idea de que el nuestro es un sistema electoral que no es justo. Ese sentimiento no está fundamentado en hechos reales, por lo que es importante hacer algunas consideraciones al respecto.

Desde que se aprobó la Constitución en el año 1978, hay varias cuestiones que quedan sin resolver y, por tanto, es necesario realizar un breve análisis sobre ellas.

## LA REPRESENTACIÓN EN LAS CORTES GENERALES

La Constitución optó por un modelo bicameral: formado por una Cámara baja, Congreso de los Diputados, en la que estuviera representada la población de forma proporcional; y una Cámara alta, Senado, que representara la división territorial.

Sobre el Congreso de los Diputados la Constitución permitía que el número de diputados oscilara entre los 300 y los 400, y que se asignara un número mínimo por provincias, siendo posteriormente la Ley Orgánica de Régimen Electoral (LOREG) la que estableciera el número fijo de 350 diputados. Serían dos como mínimo inicial por provincia, salvo Ceuta y Melilla que eligen uno cada una. Los diputados se eligen mediante un sistema proporcional, la regla D'Hondt, al igual que sucede para la elección de los diputados autonómicos.

En la práctica el sistema proporcional está lejos de serlo. Y vamos

a aclarar esta afirmación. Desde el punto de vista de la fórmula electoral empleada, la regla D'Hondt, no cabe ninguna duda de que el sistema electoral es proporcional. Sin embargo, si nos atenemos a los efectos del sistema, esto es, a la proporción votos-escaños, el empleo por España de la fórmula D'Hondt ha tenido consecuencias claramente contrarias a las que debería haber producido un sistema proporcional, acercando así nuestro sistema más a uno mayoritario.

Por una parte, el número de partidos que obtienen escaño es muy reducido y, por otra parte, los electores utilizan cada vez con más frecuencia lo que consideran «voto útil». Es decir, que el ciudadano vota a un partido no por convencimiento de su programa electoral, sino por oposición clara a otro partido. Valorándose,



según esto, las posibilidades electorales de forma negativa y no positiva. De tal modo que se ha favorecido la existencia de grandes partidos o coaliciones. En virtud de lo cual, España se ha convertido en un país casi bipartidista.

Además, gracias a la fórmula elegida, unida al hecho de que la circunscripción electoral sea provincial, han tenido acceso al Congreso los partidos regionalistas o nacionalistas, que ya en varias legislaturas han sido la llave de la gobernabilidad. Este último punto es el que sin duda ha acarreado las críticas desde ámbitos políticos y sociales, puesto que desde los ámbitos académicos la respuesta del sistema electoral no es la que exige necesariamente su reforma. Pero también es importante resaltar que los resultados de nuestro sistema electoral han sufrido grandes modificaciones a lo largo de los años.

Así en las primeras elecciones democráticas, celebradas el 5 de junio de 1977, en virtud de las previsiones del Decreto Ley 20/1977, del 18 de marzo, ya se utilizaba la fórmula D'Hondt, que posteriormente recogería la LOREG. Estas primeras elecciones demostraron la capacidad integradora del sistema electoral diseñado, puesto que obtuvieron una representación parlamentaria bastante ajustada a sus expectativas tanto la derecha, como el centro, los socialistas, los comunistas y los nacionalistas vascos y catalanes. Esta pluralidad parlamentaria fue fundamental para facilitar una elaboración realmente consensuada de la Constitución.

Poco a poco, al ir perdiendo su importancia algunos partidos políticos y al aumentar las diferencias

entre derecha e izquierda, los dos grandes partidos nacionales fueron las opciones por las que se decantó la mayoría de votantes.

A partir de esta cuestión, se plantea como reforma esencial sustituir la fórmula proporcional D'Hondt, por la Sainte-Laguë.

La fórmula D'Hondt se aplica dividiendo el número total de votos obtenidos por cada candidatura en cada



Los electores recurren cada vez más al «voto útil», votando no por convicción sino por oposición a un partido.

circunscripción entre tantos números enteros como escaños se hayan atribuido a esa circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente.

En esta propuesta, esto es la fórmula la Sainte-Laguë, la secuencia de divisores se sustituye por la serie de números impares: 1, 3, 5, 7, etc. De este modo, al incrementar la diferencia entre divisores, se incrementa también la diferencia entre cocientes. Con ello, los partidos mayores ven relativamente disminuida su ventaja,

porque el costo de cada nuevo escaño es para ellos progresivamente más elevado. Este fue el procedimiento adoptado por algunos países escandinavos a partir de los años 50.

En lo relativo al Senado, la Constitución señala que es la «Cámara de representación territorial». Se pretendía que reflejara la estructura territorial del Estado, que representara a las provincias y las Comunidades autónomas, lo que justifica la doble procedencia de los senadores. Por una parte, el grupo de 208 senadores provinciales son elegidos directamente por los ciudadanos mediante un sistema mayoritario aplicado, como regla general, sobre circunscripciones plurinominales de base provincial. Por otra parte, los senadores autonómicos son designados por las Asambleas Legislativas de cada Comunidad autónoma, a razón de 1 senador por cada Comunidad autónoma y 1 senador más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

En todo caso, en el momento de aprobarse el texto constitucional se desconocía el alcance de lo que llegarían a ser las Comunidades autónomas, de ahí que el grupo más numeroso lo constituyan los senadores que representan a las provincias. Ni siquiera en ese momento se sabía, ni se podía prever, el modelo en que se iba a convertir España. Aunque sí se pretendía integrar la ideología nacionalista en las Cortes, considerando que quizá solo dos o tres Comunidades autónomas aportarían diputados y senadores pertenecientes a partidos no estatales. Sin embargo, a lo largo de los años se ha apreciado en el Senado que la presencia de partidos regionalistas ha sido escasa, lo que



en principio es una contradicción con su configuración constitucional como Cámara de representación territorial.

Probablemente, intentar adecuar el Senado a una cámara territorial similar a la que existe en otros Estados europeos, solo se lograría dando por culminada la implantación del Estado de las Autonomías y considerando cerrado el Título VIII de la Constitución. Esto exigiría la revisión del artículo 69 de la Constitución, de tal manera que la Cámara alta se convirtiera en un órgano de representación territorial,

autonomías transformar en enmiendas sus posturas sobre materias de titularidad estatal. Frente a esta posibilidad algunos partidos plantean la supresión del Senado.

### VIABILIDAD DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Las reformas que se están planteando podrían ser viables si se consigue el acuerdo entre los grandes partidos. La modificación de la fórmula electoral respeta el mandato

de la Constitución. Sólo encontrando esa fórmula se producirá ese acercamiento y entonces podremos hablar del nuestro como sistema electoral perfecto.

El sistema que hemos aplicado durante cerca de cuarenta años, y esto no hay que olvidarlo, ha permitido que se reflejaran los cambios de la situación política. Así, hemos tenido a veces mayorías absolutas, en otras ocasiones mayorías relativas y en las últimas elecciones un reparto plural de los escaños entre fuerzas políticas ya veteranas y fuerzas emergentes. Pero, la complejidad de los sistemas hace que los electores no sepan muy bien qué ocurre con sus votos y a veces, incluso, son reticentes acerca de las fórmulas electorales que se aplican, pues las consideran poco transparentes.

Nuestro modelo de organización territorial, próximo al modelo federal, supone la aparición de un multipartidismo territorial que tiene su expresión en el Congreso de los Diputados y no en el Senado, Cámara definida por la Constitución como de «representación territorial». Ese multipartidismo territorial en el Congreso afecta tanto a la formación del Gobierno nacional como a la aprobación de leyes que se aplican a todo el Estado, distorsionando el principio de soberanía en la búsqueda de intereses regionales y no generales.

Probablemente, lo más sensato en estos momentos sería mantener el sistema que ha aportado estabilidad, representación, eficacia y gobernabilidad y, sobre todo, legitimidad, y tratar de realizar pequeños retoques, listas abiertas, modificar la barrera electoral..., a la espera de que se acometa una reforma en profundidad sobre la que se debe seguir reflexionando y que debe ser adoptada con absoluto consenso de las fuerzas políticas.



La Constitución define el Congreso como la «Cámara de representación territorial».

potenciando además sus funciones constitucionales, y entre otras otorgándole preeminencia en el proceso legislativo de aquellas leyes que afectan al ámbito autonómico.

La propuesta viable se concretaría en optar por un Senado representado exclusivamente por los senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, con la necesaria compatibilidad entre las dos actas parlamentarias. Lo que el Senado debe aportar al sistema constitucional es el cauce para el entendimiento y la toma de decisiones entre el Estado y las Comunidades autónomas y entre ellas mismas. Por otra parte, la participación en el procedimiento legislativo permitirá a los representantes de las

constitucional, en tanto la exigencia es la utilización de un sistema proporcional. Sí habría que reformar la LOREG, adoptando el nuevo modelo, similar al alemán o incluso adoptando alguno de los complejos sistemas de ingeniería electoral de los países nórdicos. En este caso es necesaria la aprobación de la reforma por la mayoría absoluta del Congreso (esto es, 176 votos a favor), situación que no parece que vaya a conseguirse dada la composición de la Cámara.

Como decíamos no hay un sistema electoral perfecto, sino sistemas que se adaptan mejor a la situación real de una sociedad y que suponen un acercamiento entre ésta y la representación, en definitiva, entre la soberanía y los órganos de represen-

---

M<sup>a</sup> ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ  
Facultad de Derecho (ICADE)  
Universidad Pontificia Comillas