



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

X LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

19 de septiembre de 2014

Núm. 192-1

Pág. 1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**122/000170** Proposición de Ley relativa a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar una mayor proporcionalidad (Orgánica).

**Presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.**

La Mesa de la Cámara en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

Proposición de Ley relativa a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar una mayor proporcionalidad (Orgánica).

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de septiembre de 2014.—P.D. El Secretario del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, a instancia de su Portavoz doña Rosa María Díez González y al amparo de lo dispuesto en los artículos 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley relativa a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar una mayor proporcionalidad, para su debate en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de septiembre de 2014.—**Rosa María Díez González**, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 192-1

19 de septiembre de 2014

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY RELATIVA A LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL, PARA GARANTIZAR UNA MAYOR PROPORCIONALIDAD

Exposición de motivos

I

El régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional: habilita la participación política de los ciudadanos, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones de nuestro Estado que propugna como uno de sus valores superiores el pluralismo político. Por ello, la calidad democrática de un Estado depende en gran medida de la capacidad de su sistema electoral para lograr la equidad en la representación de los partidos y compatibilizar alta representatividad con gobernabilidad.

La configuración del actual sistema electoral proviene de una norma preconstitucional, la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, cuyos principales elementos fueron luego recogidos de forma sistemática en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, que reguló las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista. La Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del citado Decreto-ley fijando un rango de diputados entre 300 y 400, la provincia como circunscripción electoral y asignando a las poblaciones de Ceuta y Melilla un diputado a cada una. Para distribuir el número total de Diputados, el artículo 68.3 de la Constitución se remite a la Ley, que deberá fijar una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuir los demás en proporción a la población, aunque sin establecer una fórmula de escrutinio concreta.

En el marco de la referida previsión constitucional, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General fijó en dos el número mínimo de Diputados por provincia, de forma que cien escaños de la Cámara, más otros dos de Ceuta y Melilla, se asignan con independencia de la población. Ello determina que el número de votos necesarios para la atribución de un escaño presente importantes desviaciones de unas circunscripciones a otras. La Ley optó por recoger también en este caso, aunque sin nombrarla, la fórmula utilizada desde aquellas primeras elecciones, conocida como regla D'Hondt.

El sistema electoral español así diseñado en la transición pretendía resolver las necesidades del momento: evitar la atomización excesiva del Parlamento para facilitar los acuerdos imprescindibles para construir la democracia. Sin embargo, pasados treinta y cinco años urge encarar los cambios necesarios para garantizar el principio de igualdad, tanto desde la perspectiva de los electores (igualdad de sufragio del artículo 68.1 de la Constitución) como de los partidos políticos o candidatos que éstos presentan (igualdad de oportunidades del artículo 23.2 de la Constitución).

Como ha señalado el Consejo de Estado en su informe de 24 de febrero de 2009 sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, el principio de igualdad de voto no agota su significado en la igualdad formal en el ejercicio del derecho de sufragio sino que, además, exige una igualdad sustancial de los votos emitidos, de forma que todos ellos tengan el mismo peso para la obtención de representación. En este sentido, Código de buenas prácticas en materia electoral aprobado en octubre de 2002 por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocida con el nombre de Comisión de Venecia, distingue entre la «igualdad en los derechos de voto» (equality in voting rights) y la «igualdad del poder del voto» (equality in voting power), y recomienda que los escaños se repartan por igual entre las circunscripciones.

Sin embargo, en nuestro país, como acreditan los informes emitidos por los equipos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la observación de las elecciones parlamentarias, con el sistema actual, el peso del voto difiere de manera ostensible en función de la circunscripción en que se ejerza el derecho de sufragio; dado que el número de escaños que le corresponde a cada una no guarda relación directa con sus habitantes, las provincias menos pobladas están sobrerrepresentadas en ambas Cámaras y las más pobladas infrarrepresentadas. A su vez, como apunta el Consejo de Estado, la correspondencia entre el número de escaños y el número de votos de algunas candidaturas electorales genera hoy en día desajustes de innegable entidad y afecta también a la igualdad de oportunidades (equality of chances) de los partidos. El sistema electoral del Congreso de los Diputados se caracteriza así por una importante restricción de la proporcionalidad, que beneficia a los partidos más votados y perjudica a los menos votados en cada circunscripción, es decir, prima la concentración del voto y penaliza su dispersión en aras de garantizar la formación de mayorías estables de gobierno.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Estas diferencias serían achacables a la previsión constitucional de una representación mínima por circunscripción con independencia de su población, que se ha concretado legislativamente en dos diputados por provincia; por ello el Consejo de Estado recomienda la reducción de la representación mínima inicial a un diputado de forma que sean más los escaños a repartir en proporción a la población y la sustitución de la fórmula electoral d'Hondt por otra para incrementar la proporcionalidad.

Según tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional, en su sentencia 19/2011 de 3 de marzo, superada la etapa de una concepción formal, el principio de igualdad en el sufragio o, en otras palabras, la garantía de un sufragio igual, se viene entendiendo en el constitucionalismo contemporáneo como una exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio, que todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar en la asignación de escaños y, por tanto, en la conformación del órgano representativo. Y aunque del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre la distribución provincial de escaños, el Tribunal no descarta que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños pueda llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma.

Por todo ello, esta ley, fruto de un estudio riguroso de nuestro sistema electoral y sistemas comparados por expertos de diversas disciplinas, pretende corregir los desajustes del sistema electoral por el que optó nuestro Poder Constituyente sin necesidad de modificar la Constitución ni variar el tamaño del Congreso. El sistema así diseñado permite que los escaños del Congreso se asignen respetando simultáneamente tres criterios esenciales: el número de escaños de cada circunscripción se asigna en función de su población; el número de escaños de cada partido se asigna en función de sus votos totales, (de forma que un partido que supere a otro en votos no debe recibir menos escaños que ese otro); y los escaños de cada partido se reparten entre las circunscripciones con criterios de representación proporcional. Para ello se utiliza el denominado reparto biproporcional, que permite así corregir el déficit de proporcionalidad existente y compatibilizar alta representatividad con gobernabilidad.

El método biproporcional aplicado consiste en hallar primero los escaños que corresponden a cada circunscripción, que continúan siendo las provincias, a las cuales, siguiendo la sugerencia del Consejo de Estado, se les asigna sólo un escaño inicial, al igual que a Ceuta y Melilla. Los 298 restantes se asignan en proporción a sus poblaciones usando el método Sainte-Leagué. De esta forma se disminuyen los desequilibrios entre provincias poco pobladas y muy pobladas.

Obtenidos así los escaños que corresponden a cada circunscripción en proporción estricta a su población, se procede a asignar los escaños a los partidos en proporción a sus votos totales a candidatura, con un factor de reducción que evite una excesiva fragmentación del Congreso que dificultase su gobernabilidad. La asignación se realiza en dos etapas, usando la fórmula D'Hondt el sistema permite por un lado, eliminar las discordancias del sistema actual, de forma que un partido con menos votos que otro nunca va a recibir más escaños. Por otro, se persigue favorecer la gobernabilidad al repartirse los últimos 25 escaños de forma favorable al partido más votado.

Una vez conocido el número de escaños de cada circunscripción electoral y el número total de escaños que corresponden a cada partido político, se procede a la distribución de los escaños de los partidos en las circunscripciones. Para ello se dividen los votos obtenidos por los partidos y los votos asignados a cada circunscripción por unas cantidades, denominadas «divisores del reparto biproporcional». Por tanto, la única dificultad del método biproporcional es encontrar el reparto (es decir, los divisores) sin usar un ordenador y el programa correspondiente. Sin embargo, existe para ello un programa de uso público, denominado BAZI, elaborado en la Universidad de Augsburg que permite calcular cualquier reparto biproporcional.

Se trata de un sistema sin duda más complejo que el actualmente vigente y relativamente nuevo —creado hace poco más de 20 años, se aplica ya en los cantones suizos de Zúrich, Aargau y Schaffhausen—, pero no cabe olvidar que los sistemas electorales son funciones matemáticas que transforman unos números, que son los votos de los partidos en las diferentes circunscripciones, en otros números que son los escaños que corresponden a cada partido en cada circunscripción. Por ello, si para conseguir un sistema respetuoso con los principios de representatividad y estabilidad se requieren fórmulas más complejas, es obvio que debe ceder la simplicidad a favor de los citados principios.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

### II

La Constitución no hace referencia alguna ni a la forma en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección ni al modo en que los electores pueden ejercer su voto. Sin embargo, con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General se adoptó un modelo de listas cerradas y bloqueadas, de manera que los votantes no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas (lista cerrada), ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida (lista bloqueada).

Siguiendo las indicaciones del Consejo de Estado, esta ley persigue potenciar la participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes implantando un sistema de listas electorales desbloqueadas, como sucede en la mayor parte de los países europeos para las elecciones legislativas. Se trata de que los votantes puedan expresar sus preferencias sobre los candidatos de la lista que decidan votar sin que la atribución de escaños a cada candidatura haya de venir necesariamente determinados por el orden en que figuran en la lista de cada partido.

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La Ley Orgánica 19/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se modifica en los siguientes términos:

Uno. El artículo 162 queda redactado como sigue:

«Artículo 162 (Composición del Congreso).

1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados.
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.
3. Los doscientos noventa y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población usando para ello el método de Sainte-Laguë o método de los divisores impares. Si se produce un empate se resuelve mediante sorteo.
4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.»

Dos. El artículo 163 queda redactado como sigue:

Artículo 163 (Atribución de escaños en el Congreso).

1. Para calcular el número total de escaños que corresponde a cada candidatura y para decidir a qué candidatos se asignan las actas de diputado se procede de la siguiente forma:

a) Se calcula el valor «r» que es igual al 0,25% del total de votos válidos recibidos por todas las candidaturas en las 52 circunscripciones electorales (redondeado al entero por exceso). El partido político que haya recibido, en total, menos de r votos no participará en la asignación de escaños. Para los restantes partidos se resta «r» al total de sus votos, y la cantidad que resulte se denomina votos reducidos del correspondiente partido.

b) Se distribuyen 325 escaños en proporción a los votos reducidos de los partidos usando el método d'Hondt. Una forma de hacer este reparto es calcular una tabla de cocientes, con los votos de los partidos usando como divisores los números naturales, y localizar los 325 mayores para asignar a cada partido tantos escaños como cocientes mayores se han obtenido con sus votos. Caso de producirse un empate se resuelve a favor del partido con más votos, y si persiste el empate se resuelve mediante sorteo.

c) Para asignar los últimos 25 escaños, a los partidos políticos, se realiza un reparto con mínimos usando d'Hondt. Concretamente se asignan los 350 escaños del Congreso en proporción al cuadrado de los votos reducidos de los partidos sin que ninguno de ellos reciba menos escaños de los obtenidos en el apartado 2, es decir los 325 primeros escaños quedan como fueron asignados en el punto anterior, independientemente de que en este reparto correspondan a los cocientes más grandes o no. Los 25 últimos escaños se asignan uno a uno (buscando cada vez el siguiente cociente más grande), pero si en algún momento el partido más votado ha recibido 176 escaños, se

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

continua asignando los escaños que resten, para completar los 350 del Congreso, en proporción a los votos reducidos de los partidos (en lugar del cuadrado de los votos reducidos).

d) Caso de producirse un empate se resuelve a favor del partido con más votos y si persiste el empate se resuelve mediante sorteo.

Ejemplo práctico de asignación de los 350 escaños a los partidos:

En la siguiente tabla aparece en la columna 2.<sup>a</sup> los votos de unos partidos políticos A, B,...,K. Como el total de votos válidos a esos partidos ha sido de 24.200.000 hemos de restar a cada partido el valor  $r = 60.500$  (ya que  $0,25 \cdot 24.200.000 / 100 = 60.500$ ).

La 4.<sup>a</sup> columna de la tabla contiene los votos reducidos de cada partido. El partido k queda eliminado de participar en el reparto porque no ha llegado a conseguir 60.500 votos. La distribución de 325 escaños en proporción a los votos reducidos, usando d'Hondt, aparece en la columna 5.<sup>a</sup>. Cada partido ya tiene garantizados, al menos, tantos escaños como aparecen en esta columna.

Para completar la asignación de escaños a los partidos hemos de elevar al cuadrado los votos reducidos de los partidos y distribuir, con el método d'Hondt, los 350 escaños en proporción a esos cuadrados sin que ningún partido reciba menos escaños de los que aparecen en la columna 5.<sup>a</sup>. Por tanto los 325 primeros ya están asignados; los que restan se asignan escaño a escaño, localizando el cociente más grande para asignar el escaño al partido que corresponda ese cociente y comprobar si el partido más votado alcanza el escaño 176 (en cuyo caso se continúa asignando sin usar los cuadrados de los votos reducidos). El resultado aparece en la columna 6.<sup>a</sup>. Esa columna contiene el total de escaños que corresponde a cada partido.

Partidos	Votos	%Votos	Votos-r	Esc.-325	Esc.-350	% Escaños
A	8.000.000	33,06	7939500	110	131	37,43
B	7.000.000	28,92	6939500	96	100	28,57
C	3.500.000	14,46	3439500	48	48	13,72
D	3.000.000	12,4	2939500	41	41	11,71
E	1.000.000	4,13	939500	13	13	3,71
F	600.000	2,48	539500	7	7	2
G	500.000	2,07	439500	6	6	1,71
H	300.000	1,24	239500	3	3	0,86
I	200.000	0,83	139500	1	1	0,29
J	70.000	0,29	9500	0	0	0
K	30.000	0,12	-	-	-	-
Total	24.200.000	100		325	350	100

El partido J a pesar de tener más de r votos no ha recibido ningún escaño.

La columna 3.<sup>a</sup> y la última contienen los porcentajes de votos y escaños de cada partido. No son necesarios para el cálculo de escaños que corresponden a cada partido; simplemente se han incluido para mostrar la relación porcentual entre votos y escaños, o por si se desea calcular la desproporcionalidad del reparto de escaños, que en este ejemplo sería de 3,26 puntos medida con el índice de Gallagher. Por tanto la proporcionalidad sería 96.74%.

e) A continuación se distribuyen los escaños que han correspondido a cada partido entre las 52 circunscripciones, de forma que cada una de ellas obtenga en total tantos escaños como se le corresponden de acuerdo con el artículo 162. Para conseguir esta distribución se realiza un reparto biproporcional usando para los redondeos el método de Saint-Laguë.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Ejemplo práctico:

Se elabora una tabla rectangular en la que cada fila, excepto la cabecera y la última, contiene los votos de los partidos A, B,..., I en una misma circunscripción; y cada columna, excepto la primera y la última, contiene los votos de un partido en todas las circunscripciones.

Circunscrip.	Partidos									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	Total
Madrid	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	43
Barcelona	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	37
...										
Soria	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	2
Ceuta	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	1
Melilla	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	1
Total	131	100	48	41	13	7	6	3	1	350

El reparto biproporcional se obtiene multiplicando los votos de cada fila por una cantidad y los de cada columna por otra cantidad, de forma que redondeando al entero más próximo las fracciones obtenidas, se obtengan unos valores enteros que suman 43 los correspondientes a la primera fila, 37 los correspondientes a la segunda..., y finalmente sumen 1 los correspondientes a la última fila; y que la suma de los redondeos correspondientes a la columna del partido A sumen 131, los correspondientes a la columna del partido B sumen 100, ... los correspondientes a la columna del partido I sumen 1.

f) Los escaños correspondientes a cada candidatura en una circunscripción se adjudicarán a los candidatos incluidos en ella de la siguiente forma: el primero, al candidato que ocupe la primera posición en la lista, y los restantes, a los que más votos preferenciales hayan obtenido conforme al procedimiento especificado en el artículo 172. Los empates se resuelven mediante sorteo.

2. En la página institucional web que contiene los datos electorales de las diferentes legislaturas se habilitará una sección que incluya la definición, bibliografía y modos de cálculo correspondientes a los métodos: d'Hondt, d'Hondt con mínimos, Sainte-Laguë, biproporcional y votación aprobatoria, con ejemplos aclaratorios en cada caso; así como la fórmula para medir la desproporcionalidad con el índice de Gallagher. Además en esa sección se incluirá el software necesario para aplicar cualquiera de estos métodos. Tras cada elección se publicarán, en dicha página web, los resultados de aplicar los diferentes métodos que han llevado al reparto final de escaños y los números por los que hay que multiplicar los votos de cada fila y de cada columna para llevar a cabo el reparto biproporcional con objeto de facilitar su comprobación.»

Tres. Se modifica el apartado 2 del artículo 172, que quedará redactado como sigue:

«2. Las papeletas electorales destinadas a la elección de Diputados deben expresar las indicaciones siguientes: la denominación, la sigla y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura, los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación, así como, en su caso, la circunstancia a que se refiere el artículo 46.7.

El nombre de cada candidato, excepto el que ocupe la primera posición y el de los suplentes, irá precedido de un recuadro que el votante podrá marcar para expresar su preferencia por ese candidato a efectos de establecer el orden en que quedan los candidatos para recibir el acta de Diputado, siendo el primero el que tenga más preferencias y así sucesivamente. En defecto de voto preferencial debidamente expresado por el votante, se respetará el orden de colocación en la lista de la respectiva candidatura.

En cada papeleta se incluirá una nota informativa, dirigida a los electores indicando la posibilidad de dar su voto preferente a los candidatos incluidos en la lista y la forma de hacerlo, así como el hecho de que cualquier otra alteración en la papeleta determinará la nulidad del voto.»

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Disposición derogatoria.

Quedan sin efecto las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley.

Disposición final.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».