



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

IX LEGISLATURA

Núm. 2

11 de enero de 2011

Pág. 2

### I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

#### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.**  
**(624/000012)**

(Cong. Diputados, Serie B, núm. 282  
Núm. exp. 122/000254)

#### PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPECP) y el Senador Joan Josep Nuet i Pujals (GPECP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Palacio del Senado, 5 de enero de 2011.—**Joan Josep Nuet i Pujals y Jordi Guillot Miravet.**

#### PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De Don Joan Josep Nuet i Pujals (GPECP) y de Don Jordi Guillot Miravet (GPECP)**

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPECP) y el Senador Joan Josep Nuet i Pujals (GPECP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

#### JUSTIFICACIÓN DEL VETO

El régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional puesto que habilita la participación política de la ciudadanía, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones del Estado. Por esta razón, el legislador debe prestar la debida atención a las necesidades de actualización del sistema electoral y examinar las propuestas de reforma compatibles con la Constitución que puedan contribuir a su perfeccionamiento y a la calidad de un Estado social y democrático de derecho que propugna como uno de sus valores superiores el pluralismo político.

Tal y como afirma el Consejo de Estado en su informe de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, La cualidad democrática de un Estado depende, en gran medida, de la capacidad del sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad. A tal efecto, el régimen jurídico de las elecciones ha de responder a un doble imperativo. En

primer lugar, debe presentarse como un conjunto de reglas de juego igualitarias y neutrales para que la democracia a la que sirven no se vea cuestionada. El segundo imperativo exige que las elecciones generen un órgano que represente material y políticamente, y no sólo formalmente, al cuerpo electoral.

El presente veto, aunque recoge la mayoría de las propuestas aprobadas por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados con fecha 30 de junio de 2010, discrepa frontalmente con la Proposición de Ley Orgánica remitida por el Congreso de los Diputados al Senado en dos cuestiones de fondo:

- el rechazo a dar solución al problema de la falta de proporcionalidad flagrante entre votos y escaños, y
- la supresión del derecho de sufragio municipal de los españoles residentes en el extranjero.

### Reformas de proporcionalidad

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) ha sido cuestionada reiteradamente por las desviaciones del principio de proporcionalidad que introduce a favor de las candidaturas más votadas, especialmente en las circunscripciones de escasa magnitud. Se ha denunciado con insistencia que el sistema electoral del Congreso de los Diputados introduce graves diferencias en el valor del sufragio, en función de la circunscripción en que se deposite el voto o de la candidatura en cuyo favor se emita. Al sistema se le achacan la vulneración del principio constitucional de igualdad de sufragio en dos de sus elementos esenciales: la distribución de escaños entre circunscripciones y la atribución de escaños a las candidaturas. Efectivamente, con el modelo vigente, los partidos más votados se ven beneficiados, por cuanto obtienen un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a los sufragios recibidos, y los menos votados son penalizados en función del grado de dispersión de los sufragios logrados. De otra parte, la fórmula D'Hondt es conocida por su propensión a beneficiar a los partidos grandes y, al mismo tiempo, perjudicar a los pequeños.

El problema no está en el mayor o menor desfase en la proporcionalidad de la representación, sino en su alteración radical, dado que la importancia electoral de los partidos por número de sufragios no se corresponde con el orden de su presencia parlamentaria en escaños, provocando un déficit democrático incompatible con la Constitución, al invertir en la composición política del Congreso la voluntad política expresada por la ciudadanía en las urnas.

El sistema electoral del Congreso de los Diputados se caracteriza 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. Este perjuicio se singulariza en los partidos menos votados de implantación nacional, que vienen consiguiendo un número de escaños muy inferior al que les correspondería en función de los votos obtenidos. Esta severa desproporción trae causa del alto grado de dispersión de los sufragios recibidos por tales partidos.

El mayor o menor grado de proporcionalidad del sistema electoral afecta a la igualdad de oportunidades de los partidos políticos. Sus consecuencias negativas tienen un efecto multiplicador tanto dentro como fuera de la Cámara como, en general, en el sistema de partidos, clave para el buen funcionamiento del sistema democrático. La LOREG no mide el éxito electoral en votos, sino en escaños, y esto influye en el peso parlamentario de los partidos a la hora de formar grupo parlamentario, en su presencia en los órganos de la Cámara, en su cuota de poder en el nombramiento de otros órganos que compete al Congreso, en su financiación ordinaria y electoral, en sus medios para afrontar las campañas electorales, en su presencia en los medios de comunicación, un peso mucho menor del que les correspondería si se trasladase a la Cámara su aval electoral conseguido en votos.

En suma, la ley actual distorsiona e incluso tergiversa la voluntad popular, vulnerando el principio constitucional de igualdad del sufragio reconocido como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución. Tales desigualdades han merecido numerosas censuras y han dado pie a propuestas de reforma que atañen a la composición de la referida cámara, la magnitud de la circunscripción provincial y la fórmula de escrutinio proporcional.

En el presente veto, para mejorar la proporcionalidad del sistema, dentro del marco de la Constitución y sin necesidad de reformarla, se propone la reducción de la representación mínima inicial por provincia a un escaño por circunscripción; la elevación de la composición del Congreso de 350 a 400 escaños; la sustitución de la regla matemática D'Hondt por una fórmula de escrutinio de efectos más proporcionales, por ejemplo el método Hare; y la distribución de los 50 escaños adicionales atendiendo exclusivamente a

los restos, esto es, a los sufragios que han resultado estériles en la atribución de escaños por provincias.

Un aumento del número de diputados incrementaría el de escaños a repartir entre las diferentes circunscripciones, lo que redundaría en una mayor magnitud de las circunscripciones más pobladas y en un incremento general de la proporcionalidad del sistema.

Dada la actual coyuntura de crisis económica, y respondiendo por adelantado a toda crítica que pudiera alzarse contra el aumento a 400 del número de diputados del Congreso, el grupo parlamentario proponente estaría de acuerdo en demorar la entrada en vigor de este artículo hasta que el país salga de la recesión, aún entendiendo que la Constitución ampara nuestra legítima propuesta, y que la proporcionalidad entre votos y escaños, como elemento básico del sistema democrático, es un bien superior a cualquiera otra contingencia.

En segundo término, la representación mínima inicial de cada provincia, aunque haría más patentes las distorsiones del principio de proporcionalidad características de la regla D'Hondt, mejoraría la proporcionalidad en términos globales.

Finalmente, cabría la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra que asegure un mayor grado de proporcionalidad; por lo que se propone como alternativa el método Hare de cociente electoral con restos mayores, ya en aplicación en países como Alemania, Bélgica, Italia, Grecia, Islandia o Dinamarca.

Estas propuestas aumentarían el porcentaje de escaños obtenidos por los partidos minoritarios de ámbito nacional y también, aunque en menor medida, por los de implantación territorial.

Las propuestas enunciadas dependen exclusivamente del legislador, pues no requieren reforma alguna de la Constitución Española. Efectivamente,

- El número de diputados del Congreso, que actualmente está fijado en 350 por el artículo 162.1 de la LOREG, puede ser incrementado por vía legislativa, siempre y cuando se respete el tope máximo de 400 establecido en el artículo 68.1 de la Constitución;
- El número mínimo de escaños por provincia, que actualmente está fijado en dos diputados por el artículo 162.2 de la LOREG, puede ser modificado a la baja, respetando el artículo 68.2 de la Constitución que, en su inciso tercero, establece que «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»;
- La fórmula D'Hondt contemplada en el artículo 163.1 de la LOREG, puede ser sustituida en el marco del artículo 68.3 de la Constitución que, al prever que la elección del Congreso de los Diputados se debe verificar atendiendo a «criterios de representación proporcional», no asume una fórmula electoral cerrada, defiriendo su determinación precisa al legislador.

### Derecho de voto municipal de los españoles residentes en el extranjero

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de Ciudadanía Española en el Exterior, aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso, establece en su artículo 4.1, apartado 1, el derecho «a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación», incluyendo, por tanto, los municipales. Sorprendentemente, cuando la tinta del Estatuto aún no se ha secado, los Grupos Parlamentarios que apoyan la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en vez de ampliar los derechos políticos de los emigrantes y demás españoles residentes en el extranjero, pretenden suprimir su derecho de sufragio en las elecciones municipales, conquistado en reconocimiento por su contribución al restablecimiento de la democracia en España.

La justa y progresiva extensión del sufragio en las elecciones municipales a muy amplios colectivos de extranjeros que viven en España, sean nacionales de países miembros de la Unión Europea o amparados por tratados bilaterales específicos para el ejercicio del derecho de voto municipal en España, podría hacer que apareciera con mayor crudeza la incoherencia de privar a los españoles residentes en el extranjero de un derecho que los extranjeros pueden ejercer en España.

Además, queda pendiente y sin resolver la propuesta histórica de creación de tres circunscripciones electorales en el exterior (Europa, América y Resto del mundo) con el fin de que los españoles residentes en el extranjero puedan elegir a sus propios representantes en las Cortes Generales.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 2

11 de enero de 2011

Pág. 5

Por ello, el presente veto propone que se mantenga el derecho de voto municipal, que nunca debió ser amenazado con su supresión.

### Campañas institucionales de información

El presente veto incluye la reforma del artículo 50.1 de la LOREG de tal modo que los poderes públicos convocantes de un proceso electoral, tengan la obligación de realizar una campaña institucional destinada a incentivar la participación, informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite de voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Con esta clarificación, se evitaría la alta conflictividad que este tipo de campañas genera habitualmente ante la Junta Electoral Central.

### Otras reformas

Se recogen, finalmente, la inmensa mayoría de las propuestas aprobadas por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, referidas a la actualización y precisión de la LOREG en cuestiones concretas, especialmente en materia de censo electoral; posibilidad para los residentes en el extranjero de votar en urna o por correo; composición de las mesas electorales, voto personal hasta la introducción de la papeleta en la urna; voto de las personas ciegas o con discapacidad visual; prohibición de publicidad abusiva o inauguración de obras en campaña electoral; avales de firmas exigidas a las candidaturas sin representación parlamentaria; facilidades para los pequeños municipios en régimen de Concejo Abierto; lucha contra el transfuguismo; y extensión a las televisiones privadas de la obligación de respetar los principios del pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa.

---

El Senador Narvay Quintero Castañeda, CC (GPMX) y el Senador Alfredo Belda Quintana, CC (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto a la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Palacio del Senado, 5 de enero de 2011.—**Narvay Quintero Castañeda y Alfredo Belda Quintana.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 2

#### De Don Narvay Quintero Castañeda (GPMX) y de Don Alfredo Belda Quintana (GPMX)

El Senador Narvay Quintero Castañeda, CC (GPMX) y el Senador Alfredo Belda Quintana, CC (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

### JUSTIFICACIÓN DEL VETO

Tras casi dos años de trabajo, CC, aun valorando en conjunto positivamente el trabajo de la Comisión, discrepa profundamente del contenido del Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, y aprobado por ésta, en cuanto propone que se excluya, en el art. 75.1 de la LOREG, a los españoles residentes ausente de la posibilidad de participar en la elecciones locales, lo que supone una inadmisibles vulneración de los derechos de estos conciudadanos sin justificación alguna.

En efecto, CC entiende que, pese a que se introduce una de las históricas reivindicaciones de los residentes en el extranjero y apoyado por los nacionalistas canario, como es la posibilidad de votar en urna en secciones u oficinas consulares en las que estén inscritos o en los lugares que a tal efecto se habiliten para ello, supone una discriminación privar del derecho de sufragio a aquellos españoles que residan en el extranjero. Dichos españoles que emigraron mantienen vivos sus vínculos con sus lugares de origen y privarles del sufragio sería considerarlos ciudadanos de segunda. Los españoles del exterior mantienen nuestra cultura y nuestras tradiciones casi de manera más auténtica que los que residimos

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 2

11 de enero de 2011

Pág. 6

aquí. No podemos dar la espalda a aquellos que durante décadas han mandado sus ahorros a los familiares que quedaron aquí sin recursos para subsistir.

cve: BOCCG\_D\_09\_2\_4