

## Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN.—II. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS.—III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.—3.1. La Ley para la Reforma Política.—3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales.—3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General.—3.4. Perspectivas.—IV. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.—4.1. Concepto.—4.2. Las consecuencias de la magnitud del distrito electoral.—4.3. Delimitación de la circunscripción electoral y *gerrymandering*.—V. PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO.—5.1. Concepto.—5.2. Contenido.—5.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto.—5.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobre-representación parlamentaria de los partidos nacionalistas.—VI. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

### I. SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN

Uno de los elementos fundamentales del sistema político democrático es el sistema electoral y ello porque en las democracias representativas el sistema electoral no es sino el procedimiento en cuya virtud las preferencias políticas expresadas en votos se transforman en escaños.

Es bien cierto que existen otros elementos no menos importantes para la consecución de la representación democrática a través del sufragio: Instituciones (muy singularmente el Parlamento, como órgano de representación del que deriva la legitimidad democrática del resto de instituciones) y partidos políticos. Por ello, sin restar importancia al sistema electoral, tampoco cabe considerar que los problemas de los que adolece la estructura de la representación en la actualidad (función del Parlamento, función de los parlamentarios, relaciones entre parlamentarios y partidos políticos) tienen su solución en el sistema electoral, sencillamente porque muchos de estos problemas ni le son imputables ni traen causa del mismo.

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

Sin embargo, la posición central del sistema electoral en la relación representativa electores-elegidos sí ha supuesto la pretensión en no pocas ocasiones de utilizar el sistema electoral para incidir en la estructura del sistema de partidos (por ejemplo, para reducir o, incluso, evitar la fragmentación del arco parlamentario), o para favorecer la formación de mayorías estables que impliquen o faciliten la estabilidad de los Gobiernos derivados de ellas.

## II. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Los sistemas electorales influyen, a través de sus efectos, en el sistema de partidos, tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral y, evidentemente, sobre los resultados electorales pudiendo influir decisivamente en la conformación del sistema de partidos y, consecuentemente, sobre la distribución del poder, por ejemplo, en la concepción del denominado «voto útil», la estrategia del votante y la percepción de la importancia de su voto será diversa en un sistema mayoritario y en uno proporcional.

Los sistemas electorales se componen de una pluralidad de elementos: las circunscripciones electorales, fórmula electoral, barrera electoral... Todos estos elementos se combinan entre sí, pudiendo dar lugar a una variadísima diversidad de sistemas electorales, y sus efectos políticos dependen en gran medida de la combinación de dichos elementos, pues unos elementos en ocasiones matizan, y otras veces refuerzan o incluso contrarrestan los efectos de otros.

Sin perjuicio de lo recién expuesto, podemos recoger las características más notables de los dos modelos básicos, de los que podríamos afirmar que son «referencia» de los demás:

- Sistema mayoritario simple: con circunscripción uninominal y votación en una sola vuelta. Entre sus efectos cabe destacar que favorece el «voto útil» y la concentración de votos en las opciones con posibilidades de ganar, ello lleva a una bipolarización muy clara en el voto y, por tanto, en el sistema de partidos, es decir, al bipartidismo.
- Sistemas proporcionales: con circunscripciones de mayor magnitud. No implican penalizaciones muy importantes para las opciones menores, dando lugar a un reflejo más amplio del pluralismo político, pero no perfecto, porque sí hay penalización para las opciones muy pequeñas.

El tamaño de la circunscripción electoral es de una enorme importancia, especialmente para las oportunidades electorales de los partidos políticos de forma tal que la existencia de circunscripciones con escaso número de escaños a distribuir no permite resultados realmente proporcionales y suponen la aparición de efectos típicos de los sistemas mayoritarios, incluyendo penalización a los partidos menores (aunque no sean muy pequeños), salvo que su implantación territorial sea o esté muy concentrada. Así, es una regla matemática que el porcentaje de voto que se necesita para obtener un escaño es

inversamente proporcional al número de escaños en disputa. Cuanto menor sea el número de escaños, mayor habrá de ser el porcentaje de voto que necesite un partido político para obtener un escaño.

Los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos no son inocuos con relación a la estructura parlamentaria. Naturalmente, los sistemas mayoritarios previenen la fragmentación partidaria y tienden a un sistema bipartidista, pero es posible la existencia de desajustes entre los votos emitidos y la configuración de la cámara parlamentaria: en una estructura de circunscripciones pequeñas y siendo lo importante ganar en el mayor número de circunscripciones, aunque sea por escasa diferencia, y perdiendo en pocas circunscripciones, aunque sean de mayor dimensión demográfica, es posible que tenga mayor representación en la cámara el segundo partido en apoyos electorales, esto es, en sufragios. En ocasiones este mismo argumento es utilizado por los que están a favor de este tipo de sistemas, pues puede darse el hecho de que pequeñas variaciones en las preferencias de los electores y en términos de votos pueden producir variaciones considerables en términos de escaños con lo que, al menos teóricamente, se favorece la alternancia.

Aparentemente, estos desequilibrios no pueden producirse en los sistemas electorales proporcionales. Subrayamos que aparentemente, porque de los sistemas proporcionales ninguno lo es puro, sino que todos ellos contienen elementos correctores de la proporcionalidad que, en la práctica, también implican este tipo de desviaciones, por ejemplo, la ratio de electores por escaño en las circunscripciones o el establecimiento de la barrera electoral.

En cuanto a la fórmula, los sistemas proporcionales de «media más alta» favorecen a los partidos mayores, especialmente en pequeñas circunscripciones y si los divisores siguen la serie regular sin correcciones (1, 2, 3, 4...) Por el contrario, los de «restos mayores» facilitan el acceso de los partidos menores a la representación.

El sistema mayoritario simple favorece mayorías monocolor y también oposición monocolor, imponiendo, de algún modo, una política de adversarios. No sucede igual en los mayoritarios a dos vueltas, en los que las alianzas se hacen necesarias para adquirir un respaldo mayoritario en la segunda vuelta.

Los sistemas proporcionales, al admitir mayor pluralidad, consiguen una representación lo más fiel posible de las distintas opciones presentes en la sociedad y promueven la creación de mayorías parlamentarias de pacto para gobernar y, a veces, aunque con menor frecuencia, para hacer oposición. Esta situación puede llegar a implicar una inestabilidad excesiva, argumento utilizado con frecuencia para introducir elementos correctores en los sistemas proporcionales, los cuales pueden llegar a producir muy claros efectos mayoritarios.

### III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

#### 3.1. La Ley para la Reforma Política

El primer escenario para la configuración de un sistema electoral en nuestro ordenamiento tras el franquismo tiene lugar en la Ley para la Reforma Política 1/1977, de 4 de enero, la cual «tenía materialmente la consideración de una ley electoral (...) tenía la finalidad fácilmente detectable mediante su mera lectura de celebrar elecciones para unas Cortes que, amén de competencias legislativas ordinarias, tuvieran también facultades constituyentes que eufemísticamente eran eludidas, bajo la denominación de “reforma constitucional” (...) fue la llave que abriría con suavidad admirable el grueso y viejo candado con que el general Franco había buscado cerrar cualquier portillo por el que desde sus instituciones autoritarias pudiese caminar hacia la democracia» (Ó. Alzaga, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, vol. I, EDR, Madrid, 1996, p. 90). El contenido materialmente electoral de esta Ley se encuentra en su Disposición Transitoria Primera, en la que se contiene una delegación legislativa al Gobierno para regular las primeras elecciones de acuerdo con el siguiente marco:

- Congreso de 350 Diputados.
- Criterios de representación proporcional para las elecciones al Congreso.
- Dispositivos correctores que eviten las «fragmentaciones inconvenientes».
- Posibilidad de introducir barrera electoral: «... se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso».
- Senado de 207 senadores, elegidos con criterios mayoritarios.

Durante la tramitación parlamentaria se presentaron diversas enmiendas, siendo de las más destacables, la que se centraba en el sistema electoral, planteando un sistema mayoritario, y también la que se oponía a una regulación gubernamental sin la existencia de unos principios rectores regulados en la propia Ley.

El Gobierno consideraba un requisito imprescindible el sistema proporcional, con objeto de asegurar la participación democrática de la oposición. Por otro lado, la entonces agrupación política de Alianza Popular rechazaba el sistema proporcional por entender que tendía a una excesiva fragmentación de la Cámara y así propuso «elementos correctores que puedan impedir que este país degenera en una situación ingobernable (...) sería necesario que la provincia, arraigada en la conciencia cívica de nuestro pueblo y en la realidad socioeconómica del mismo, fuese la circunscripción electoral exclusiva (...) que no haya provincia, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de procuradores que asegure su voz (...) para lograr el equilibrio territorial» [Martínez Esteruelas, *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas (DSCE)*, X Legislatura, núm. 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976,

pp. 92 y 93]. Se incorpora así la idea de establecer un número mínimo de escaños por provincia, con independencia de su población, llegándose incluso en alguna intervención de los entonces procuradores, a prescindir absolutamente de la población como criterio para establecer la representación: «de las provincias que integran las regiones de Castilla la Vieja y Reino de León (...) junto con las de Castilla la Nueva, tendrían entre todas 43 Diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una superficie de nuestro país de 151.776 kilómetros cuadrados (...) tendría exactamente la misma representación que 7.773 kilómetros cuadrados» (Morrondo García, *DSCE*, *op. cit.*, p. 84).

También se planteaba la necesidad de disponer cuantos elementos correctores fueran precisos para evitar los males de una fragmentación inconveniente y la necesidad de un número mínimo de sufragios por circunscripción para acceder al Congreso.

Como hemos adelantado, el Gobierno aceptó estas propuestas con objeto de evitar la inconveniencia política de la abstención de Alianza Popular y las plasmó en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, en el que se regularon las primeras Elecciones al Congreso y al Senado «en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política».

La adopción del sistema electoral proporcional es, sin duda, la novedad más significativa de nuestra historia constitucional y subraya la estrategia de la composición reducida de unas Cortes que, teniendo en cuenta la variedad en cuanto a población de las distintas provincias, podrían obviar los efectos de un sistema mayoritario, es decir, el sistema proporcional más la falta de homogeneidad demográfica de las provincias facilitaría a los partidos de implantación en todo el territorio estatal unos buenos resultados de carácter bipartidista, en tanto que en provincias con mayor densidad demográfica y con fuerte implantación de partidos nacionalistas, que les permitiera una importante concentración de votos en dichas circunscripciones, también estas fuerzas tendrían representación.

La fijación de un número determinado de Diputados (350) y la existencia de 50 circunscripciones de pequeñas dimensiones, con una atribución mínima de escaños prefijada, y con desigualdades en cuanto a su población implica notables limitaciones a la proporcionalidad del sistema, obviando, al mismo tiempo, la importante cuestión de la distribución de representantes en función de la población de las circunscripciones.

### **3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales**

Habida cuenta de las precisas directrices de la Ley para la Reforma Política, el margen que le quedaba al Gobierno era ciertamente escaso, sin perjuicio de ello, se concretaron algunas cuestiones en materia de garantías electorales, normativa complementaria sobre campañas electorales acceso a los medios de comunicación y financiación.

Sin embargo, una de las cuestiones más relevantes, en esta norma, es la asignación mínima de dos escaños por provincia, que se justificó porque «se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación» (apartado IV de la Exposición de Motivos).

Se dispuso un sistema electoral con criterios de representación proporcional, con listas completas, cerradas y bloqueadas. La adjudicación de escaños se efectuaría mediante la aplicación de la regla D'Hondt, que facilitaría la corrección del tan indeseado fraccionamiento excesivo, finalidad a la que también coadyuvaría la fijación de una barrera electoral del 3 por 100 de los votos válidamente emitidos en cada circunscripción. Literalmente, en el mismo apartado IV se dice, respecto de la regla D'Hondt: «Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

La distribución de escaños parte de una asignación inicial en la que no es en absoluto considerada la población, lo que provoca importantes diferencias en la relación entre habitantes y parlamentarios en las distintas provincias. «Las desigualdades existentes en la representación de las provincias provienen de la asignación inicial de dos escaños a cada una y se consolida por el reducido tamaño de la Cámara que, fijado en 350 Diputados, apenas puede contrarrestar los efectos del mínimo inicial» (M. Garrote de Marcos, «La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados», *Asamblea*, núm. 13, diciembre de 2005, p. 300).

Considerando que hasta cinco escaños por circunscripción la elección ofrece de manera casi inevitable unos resultados, en términos de representación de carácter prácticamente mayoritario, más allá de la fórmula que se utilice, y que las circunscripciones de pequeñas dimensiones son la mayoría, la proporcionalidad del sistema D'Hondt es limitada, o haciéndonos eco de la propia fraseología utilizada por el inicial legislador, «poderosamente corregida», lo que se agrava por el reducido tamaño de la Cámara que con sólo 248 escaños a distribuir con relación a la población no alcanza a equilibrar los efectos de la asignación mínima previa.

En realidad, podemos observar la coexistencia de dos sistemas electorales diferentes dentro de nuestro territorio estatal: por un lado, el correspondiente a provincias con escasa densidad demográfica, cuyos efectos son mayoritarios y, por otro lado, el de las circunscripciones más pobladas, en las que sí se da la proporcionalidad y que coinciden, algunas veces, con la presencia de fuerzas nacionalistas, o incluso terceras o cuartas opciones, sean de ámbito nacional o no, que sí tienen acceso a esa representación proporcional. (Más desarrollado en A. Fernández Miranda, «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en VVAA, *Reflexiones sobre el Régimen Electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, pp. 131-133.)

### 3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General

Hasta la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, y tras la aprobación de la Constitución en 1978, se celebraron conforme al Real Decreto-ley de 1977 las elecciones no sólo de 1979, sino también de 1982.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 72/1984, de 14 de junio, impuso, de algún modo, la regulación de la materia electoral tras la aprobación de la Constitución: «el desarrollo normativo de la materia electoral por Ley Orgánica constituye una específica necesidad de desarrollo de la Constitución y en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de ésta, no puede confeccionarse parcialmente, sin perjuicio de que una vez establecida pueda modificarse por partes, pues la propia Constitución ha determinado la unidad de legislación para esta materia». Ante este imperativo constitucional, formulado por el supremo intérprete de la Norma Fundamental, surgió la LOREG, que, sin embargo no sustituye al Real Decreto-ley de 1977 con una normativa radicalmente distinta y que ya en su preámbulo indica que no lo sustituye de forma «en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema contenido en el Real Decreto-ley». Así pues, se conservaron la mayoría de los aspectos de la normativa anterior, preconstitucional, manteniendo los 350 Diputados, la atribución de dos por provincia, como mínimo, la barrera electoral del 3 por 100 de sufragios válidos por circunscripción y la fórmula D'Hondt. Sí se introduce una innovación: una fórmula que asegure la revisión de la atribución de escaños por provincia (al margen de los dos fijos) en función de las variaciones de población. Para realizar el prorrateo electoral se establecía un procedimiento basado en la fórmula de restos mayores.

El grupo socialista, que sustentaba al Gobierno, defendió el proyecto de ley invocando la necesidad de consenso entre las fuerzas parlamentarias, lo que había obligado a transigir en algunas cuestiones, entre ellas el mantenimiento de los 350 Diputados. Invocando la ausencia de proporcionalidad evidenciada en las elecciones ya celebradas, el grupo mixto presentó enmiendas: de devolución, presentada por Bandrés Molet y apoyada por Carrillo Solares, del grupo comunista; y también al articulado, dirigidas estas últimas a incrementar hasta 400 el número de Diputados y a disminuir a uno el mínimo de Diputados por provincia, con la finalidad de aumentar la proporcionalidad.

La presentación del proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados la realizó el entonces Vicepresidente del Gobierno, Guerra González [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, II Legislatura, núm. 174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8062-8064]. En su intervención expresó el criterio inicial del Gobierno de aumentar el número de Diputados hasta 400, habiendo conservado, finalmente el de 350 «porque así ha sido solicitado por la mayoría de los grupos políticos consultados. Éste es uno de los puntos en que el Partido Socialista ha cedido en sus posiciones iniciales en aras del consenso, en aras de la legitimidad de una Ley que tiene que ser una regla del juego político para todos».

Las enmiendas relativas a reducir hasta uno el mínimo de Diputados por circunscripción provincial se desestimaron con la siguiente justificación: «con estos nuevos mínimos, el sistema, ya de dudosa proporcionalidad en las provincias escasamente pobladas, se convierte en una proporcionalidad imposible en términos numéricos, convirtiéndose, de hecho, en una fórmula muy especial, muy *sui generis*, de sistema mayoritario, por lo que atendiendo al criterio de proporcionalidad que exige la Constitución y atendiendo a la petición mayoritaria de los grupos parlamentarios se ha optado por mantener el mínimo inicial de dos Diputados por provincia». La conservación de la barrera electoral también se justificó: «lo hemos hecho porque aumentar este tope supondría eliminar de la Cámara la posibilidad de la presencia de algunos de los grupos pequeños, sean de ámbito nacional o de ámbito de Comunidades Autónomas».

Cabe concluir que la LOREG se aprobó por consenso, el cual ha perdurado hasta la actualidad en las sucesivas reformas de que ha sido objeto.

### 3.4. Perspectivas

Siguiendo a 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, 1999, pp. 36-39], el sistema electoral ha permanecido inalterable desde las primeras elecciones a las Cortes constituyentes y cabe interrogarse sobre si las condiciones que le dieron vida subsisten, reflexión que está en función de la exigencia o no de reforma constitucional para las eventuales propuestas que se susciten y también del grado de consenso de las fuerzas políticas al respecto.

En la doctrina existe prácticamente unanimidad en destacar el distanciamiento entre las previsiones legales y sus resultados reales, habida cuenta de la importancia del factor de la desproporcionalidad. Una de las explicaciones de esta desproporcionalidad reside en el tamaño del Congreso de los Diputados, que combinado con la circunscripción provincial con desigual cuerpo electoral, distorsiona el grado de proporcionalidad, a lo que hay que añadir la aplicación de la regla D'Hondt, que acentúa los sesgos mayoritarios.

A la vista de estos efectos los autores se plantean propuestas de modificación de la Ley electoral sin que sea necesario modificar la Constitución, lo que implica un escaso margen de posibilidades, por lo que las propuestas suelen coincidir en unas pocas modificaciones: elevar el número de escaños a 400, reducir el mínimo provincial a uno y sustituir la fórmula D'Hondt por la de Saint-Lague (divisores 1, 3, 5, 7, 9...), medidas que pueden, cada una de ellas individualmente, disminuir sensiblemente la desproporcionalidad de que adolece nuestro sistema electoral, y las tres conjuntamente intervendrían de manera mucho más acusada y acercarían el resultado final: porcentaje de escaños, a la expresión popular: porcentaje de voto.

Pero, además, en el caso español no podemos olvidar que es en la Cámara Alta o Senado donde se pretende una estricta representación territorial eli-



giéndose, salvo las excepciones conocidas, cuatro senadores en todas las provincias con independencia de su mayor o menor demografía. El hecho de que se haya elegido la fórmula de elección mayoritaria para los senadores debería ser un argumento lo suficientemente poderoso como para intentar por todos los medios que el sistema «proporcional» con el que se deben elegir los Diputados, sea lo más proporcional posible, pues con una orientación semejante se restaría importancia a lo perentorio: corregir poderosamente «el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias» y se le daría toda la importancia a lo fundamental: «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» (art. 68 CE).

#### IV. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

##### 4.1. Concepto

Siguiendo a D. Nohlen (*Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 106), la circunscripción electoral es «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral».

##### 4.2. Las consecuencias de la magnitud del distrito electoral

La magnitud del distrito o de la circunscripción electoral «se define por el número de representantes que le corresponde elegir, y no por su extensión territorial o su densidad demográfica» [J. Oliver Araujo, «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», F. Pau i Val (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, pp. 206 y 207].

La importancia de esta variable electoral es digna de tener muy en cuenta, ya que el tamaño de la circunscripción, en los términos planteados más arriba, es decir, entendiendo el tamaño como número de escaños a elegir, podrá condicionar en algún modo el funcionamiento de una concreta fórmula electoral, y por extensión puede tener efectos en la influencia de la representación política.

##### 4.3. Delimitación de la circunscripción electoral y gerrymandering

También es de gran importancia la delimitación de la circunscripción electoral, pues condiciona tanto los resultados electorales como, por ende, el sistema de partidos, tal como señalábamos más arriba.

Por ello es muy relevante la configuración del mapa electoral, lo que se suele hacer atendiendo, fundamentalmente a dos criterios: por un lado, tomando en consideración, en unos casos, realidades territoriales preexistentes, y en otros funciones políticas o administrativas; por otro lado, estableciendo divisiones territoriales nuevas. Es en estos segundos casos donde pueden aparecer divisiones territoriales manipuladoras, es decir, configurar el mapa electoral con el objetivo de favorecer a un partido político y perjudicar a otros, es lo que se conoce como *gerrymandering*: el diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a otras, o «las manipulaciones de los límites electorales realizadas para obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación; generalmente se trata de favorecer al partido en el poder» (Griffith, *The rise and development of the gerrymander*, Chicago, 1907; Saver, *Geography and the gerrymander*, APSR, 1918, XII, p. 403).

Efectivamente, el fenómeno hoy suficientemente conocido, y recurrentemente utilizado en los Estados Unidos, toma su nombre de Elbridge Gerry Mandering, que, siendo gobernador de Massachusetts, en 1812 creó un distrito electoral «en forma de salamandra» según las crónicas, para favorecer una, supuesta o ciertamente en peligro, victoria electoral.

En España, siendo difícil que se plantee este problema en unas elecciones generales, pues la circunscripción electoral está comúnmente aceptado, y constitucionalmente reconocido, que sea la provincia, la verdad es que ya en el pasado se planteó [O. Díaz Hernández, *Vitoria (1876-1923) y su entorno político: un caso de Gerrymandering*, San Sebastián, 1995], y en elecciones locales ya hemos sido testigos de algún intento de cambiar la normativa que regula las elecciones a las Juntas Generales en el País Vasco.

## V. PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO

### 5.1. Concepto

El artículo 23.1 de la Constitución dispone: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Por su parte, el artículo 68.1 de la Norma Fundamental establece: «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». La combinación de estos dos preceptos determina la legitimidad del Congreso de los Diputados como órgano de representación del pueblo español, junto con el Senado. Es un requisito *sine qua non* que todos los ciudadanos puedan contribuir de forma igual a la elección de sus representantes y, por ello, el principio de igualdad del sufragio debe ser considerado como un elemento básico del sistema electoral. No por ello hay que dejar de tener presente que la propia idea de representación determina una desigualdad que implica que la igualdad deba ser entendida como «igualdad de oportunida-

des en el ejercicio del poder» [O. Sánchez Muñoz, «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», F. Pau i Val (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, p. 492].

No podemos perder de vista que para la gran mayoría de los ciudadanos el ejercicio del derecho de sufragio constituye su única forma de participación en los asuntos políticos.

La doctrina diferencia entre el principio de universalidad del sufragio, entendido como igualdad en el reconocimiento de la titularidad del derecho de voto activo y pasivo y el derecho de igualdad del sufragio, que implica que todos los votos tienen el mismo valor, de acuerdo con el axioma «un hombre, un voto».

## 5.2. Contenido

Siguiendo a O. Sánchez Muñoz (*op. cit.*, pp. 501 y ss.), el principio de igualdad del sufragio puede ser definido como «exigencia de igual eficacia potencial del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos». Ello supondría una igualdad de oportunidades de participación para los ciudadanos, pero es necesario distinguir entre la igualdad del valor de los sufragios en el punto de partida del proceso electoral (la igualdad de oportunidades a que acabamos de referirnos) y la idea de igualdad efectiva de los sufragios en el resultado electoral, esto es en la transformación de los votos en escaños.

En la igualdad de voto como igualdad aritmética podemos distinguir, siguiendo al citado autor, los siguientes aspectos:

- Igualdad en la atribución personal del poder de sufragio: la interdicción del voto plural y del voto múltiple.
- Igualdad en la distribución social del poder de sufragio: la interdicción de la división del cuerpo electoral en colegios en función de categorías sociales predefinidas.
- Igualdad en la distribución territorial del poder de sufragio: el mandato de equilibrio demográfico entre las circunscripciones electorales. Siguiendo la jurisprudencia francesa existe equilibrio demográfico entre las circunscripciones cuando existe paridad entre ellas en cuanto a la relación numérica entre representantes y representados (CC 86-208, DC, de 1 y 2 de julio de 1986, y CC 87-227, DC, de 7 de julio de 1987, Rec. pp. 78 y 41).

## 5.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto

En España son la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General los instrumentos normativos en virtud de los cuales se determinan

los criterios de reparto de escaños entre circunscripciones, atendiendo significativamente a cuatro aspectos:

- La Constitución establece que el número de escaños del Congreso será entre 300 y 400; la Ley lo fija en 350.
- El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral.
- La asignación de un mínimo de dos escaños por provincia, quedando las ciudades de Ceuta y Melilla representadas cada una por un Diputado, lo que implica la distribución de 102 escaños de los 350 disponibles.
- La distribución de los 248 escaños restantes en proporción a la población, estableciendo una fórmula de prorrateo basada en los restos mayores, a través de un sistema de cociente nacional.

Según M. Garrote de Marcos (*op. cit.*, p. 307), «la conjunción de estas variables ha producido una notable desigualdad en la representación atribuida a los ciudadanos que en algunos casos puede calificarse de grave». Por su parte, O. Sánchez Muñoz (*op. cit.*, pp. 514-515) señala que «el resultado de la aplicación de estas normas es una representación fuertemente desigual (...) En general nos encontramos con una sobre-representación de las provincias rurales menos pobladas y una infra-representación de las provincias con ciudades importantes (...) no puede decirse que el principio de igualdad del valor aritmético de los sufragios se vea respetado suficientemente (...) Una gran parte de las desigualdades derivan de la opción del constituyente a favor de la circunscripción provincial, dadas las enormes diferencias demográficas que existen entre las provincias. Esta opción, combinada con el número relativamente escaso de escaños a repartir, provoca ya una desigualdad de representación muy importante, incluso con la mejor de las configuraciones políticas posibles. No obstante, hay que destacar que las previsiones legales provocan desviaciones aún más grandes, al reservar a cada provincia un número mínimo de dos Diputados antes del reparto proporcional del resto».

En efecto, los cuatro aspectos referidos más arriba de nuestro sistema electoral, no permiten una distribución proporcional de los escaños y por ello no podemos considerar que en nuestro Congreso de los Diputados el número de representantes que se elige en cada circunscripción sea, efectiva y realmente, proporcional al número de habitantes.

El Tribunal Constitucional ha tenido diversas ocasiones de pronunciamiento sobre el principio de proporcionalidad, entendido como igualdad de resultado, concluyendo la constitucionalidad del sistema electoral a este respecto: el Tribunal Constitucional entendió que todas las candidaturas tienen iguales condiciones de concurrencia, que además vienen establecidas con carácter general y anterior mediante las disposiciones legales, pero esto no es más que afirmar lo que más arriba hemos denominado «igualdad de oportunidades». Así, la STC 193/1989 sostiene que «el principio democrático de igualdad se trata de una igualdad ante la ley (...) referida a las condiciones legales que en el conjunto de un proceso electoral se desarrolla».

La STC 45/1992 sí introduce una novedad: la sentencia resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de las Islas Baleares, en concreto contra su artículo 12.2, en cuya virtud se atribuía un número fijo de representantes a cada isla en el reparto de escaños. Este reparto implicaba desigualdad en la representación de los ciudadanos, al obviarse una relación numérica entre ciudadanos y representantes. Los recurrentes alegaron violación de los artículos 14 y 23 de la Constitución exponiendo que los contenidos de dichos preceptos «no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias»: es decir, no sólo igualdad ante la ley, sino igualdad en la ley. El Tribunal Constitucional concluyó que «no parecía existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos (...) que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción».

#### **5.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobre-representación parlamentaria de los partidos nacionalistas**

El déficit de proporcionalidad de nuestro sistema electoral, motivado por las circunstancias explicitadas en el apartado anterior, se agrava con la aplicación de la regla D'Hondt, que acentuando los sesgos mayoritarios como hemos visto, genera una tendencia al bipartidismo, que Martínez Cuadrado denomina «bipartidismo hegemónico» explicando «que prima muy notablemente a la formación de la fuerza ganadora en primer lugar, aun cuando también favorece a las segundas fuerzas, si bien, como se ha evidenciado recientemente, la sobre-representación del ganador varía, según sea de centro derecha o de centro izquierda. En definitiva, el sistema conduce a un “bipartidismo imperfecto” entendiéndolo por tal un sistema en el que la alternativa política gira siempre en torno a dos fuerzas políticas que se sitúan muy destacadamente por encima de las demás y que copan al menos el 80 por 100 de los escaños, esto es, un mínimo de 280 escaños sobre un total de 350».

A los partidos de ámbito estatal votados en tercer o cuarto lugar, por el contrario «el sistema electoral los ha venido penalizando con notable dureza».

Para J. R. Montero («El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, 1997, pp. 41-42) a partir de las elecciones de 1993 se superó una tendencia hacia las mayorías absolutas y se inició una nueva tendencia, confirmada en las elecciones de 1993 y 1996 (no en las de 2000, pero sí en las de 2004, se hace notar que la obra citada es anterior a ambos comicios) hacia las coaliciones, tendencia dificultada, precisamente, por la penalización por parte de la legislación electoral a las terceras y cuartas fuerzas políticas de ámbito estatal, quedando

como recurso el apoyo parlamentario o extraparlamentario de los partidos nacionalistas, lo que les atribuye más protagonismo político que a las terceras fuerzas de ámbito estatal, pero no mayor representación parlamentaria que la que les corresponde.

En definitiva, no existe sobre-representación de los partidos nacionalistas, sino una representación casi perfectamente proporcional al porcentaje de votos obtenidos. Sí existe sobre-representación de los dos partidos de ámbito nacional más votados, más incluso para el más votado, y los grandes perjudicados son las fuerzas de ámbito estatal que obtienen el tercer lugar en cuanto a porcentaje de votos, perjudicados no por los partidos nacionalistas, sino por los dos partidos mayoritarios de ámbito estatal. Para confirmar esta afirmación se adjuntan las siguientes tablas comprensivas de los resultados electorales de los diferentes comicios y en ellas se puede comprobar, en la última columna la desviación, favorable o desfavorable, del porcentaje de escaños conseguidos con relación al porcentaje de votos obtenidos.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 28 DE OCTUBRE DE 1982

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PSOE	8.551.791	40,82	177	50,57	+ 9,75
AP-PDP-UL	5.543.107	26,46	107	30,57	+ 4,11
PSC	1.575.601	7,52	25	7,14	- 0,38
UCD	1.354.858	6,47	11	3,14	- 3,33
PCE	686.423	3,28	3	0,86	- 2,42
CiU	772.726	3,69	12	3,43	- 0,26
CDS	600.842	2,87	2	0,57	- 2,30
PNV	395.656	1,89	8	2,29	+ 0,40
HB	210.601	1,01	2	0,57	- 0,44
PSUC	158.553	0,76	1	0,29	- 0,47
ERC	138.116	0,66	1	0,29	- 0,37
EE	100.326	0,48	1	0,29	- 0,19
Otros *	863.000	4,12			
Total	20.951.600	100	350		

*Fuente:* [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

De acuerdo con esta primera tabla se puede observar en la última columna que las desviaciones favorables mayores entre porcentaje de escaños conseguidos y porcentaje de votos obtenidos son para Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Alianza Popular-Partido Democrático Popular-Unión Liberal (AP-PDP-UL) como primera y segunda fuerzas de ámbito estatal.

Las desviaciones negativas mayores son para Unión de Centro Democrático (UCD) y Partido Comunista de España (PCE) como tercera y cuarta fuerzas políticas de ámbito estatal.

Por último, los partidos nacionalistas más votados, Convergencia i Unió (CiU) y Partido Nacionalista Vasco (PNV), tienen desviaciones muy pequeñas: negativa, -0,26 para CiU y positiva, 0,40 para PNV.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 22 DE JUNIO DE 1986

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PSOE	7.601.985	37,86	163	46,57	+ 8,71
CP	5.247.677	26,13	105	30,00	+ 3,87
CDS	1.838.799	9,16	19	5,43	- 3,73
PSC-PSOE	1.299.733	6,47	21	6,00	- 0,47
CiU	1.014.258	5,05	18	5,14	+ 0,09
IU	768.158	3,83	6	1,71	- 2,12
PNV	309.610	1,54	6	1,71	+ 0,17
HB	215.282	1,07	5	1,43	+ 0,36
UEC	123.912	0,62	1	0,29	- 0,33
EE	107.053	0,53	2	0,57	+ 0,04
CG	79.972	0,40	1	0,29	- 0,11
PAR	73.004	0,36	1	0,29	- 0,07
AIC	65.664	0,32	1	0,29	- 0,03
UV	64.403	0,32	1	0,29	- 0,03
Otros *	1.272.223	6,34	—	—	—
Total	20.081.733	100	350		

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En la segunda tabla observamos nuevamente amplias desviaciones positivas a favor de PSOE y Coalición Popular (CP) y la mayor desviación negativa en contra del Centro Democrático y Social (CDS) y, en menor medida, de Izquierda Unida (IU), tercera y cuarta fuerzas de ámbito estatal. De nuevo los partidos nacionalistas CiU y PNV tienen muy pequeñas desviaciones, en esta ocasión ambas positivas de 0,09 y 0,17, respectivamente.

**DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 29 DE OCTUBRE DE 1989**

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Esaños</i>	<i>Esaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PSOE	6.991.593	34,35	155	44,29	9,94
PP	5.117.049	25,14	101	28,86	3,72
IU	1.627.136	8,00	14	4,00	- 4,00
CDS	1.617.716	7,95	14	4,00	- 3,95
PSC-PSOE	1.123.975	5,52	20	5,71	0,19
CiU	1.032.243	5,07	18	5,14	0,07
EAJ-PNV	252.119	1,24	5	1,43	0,19
IC	231.452	1,14	3	0,86	- 0,28
HB	217.278	1,07	4	1,14	0,07
PA	212.687	1,05	2	0,57	- 0,48
UV	144.924	0,71	2	0,57	- 0,14
EA	136.955	0,67	2	0,57	- 0,10
EE	105.238	0,52	2	0,57	0,05
UPN-PP	92.216	0,45	3	0,86	0,41
PP-CG	76.707	0,38	3	0,86	0,48
PAR	71.733	0,35	1	0,29	- 0,06
AIC	64.767	0,32	1	0,29	- 0,03
Otros *	1.236.099	6,07			
Total	20.351.887	100	350		

*Fuente:* [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.



En esta ocasión se reproduce el esquema favorable a los dos partidos de mayor implantación en todo el territorio nacional, PSOE y Partido Popular (PP) con claro favorecimiento del primero respecto del segundo. La penalización sigue siendo para IU y para CDS, si bien mayor para IU, a diferencia de la situación anterior, por lo que podríamos deducir, de acuerdo con estas dos tablas, que la tercera fuerza votada es aún más perjudicada que la cuarta, paradójicamente. Por último, otra vez CiU tiene una desviación mínima de 0,07 y el PNV una algo mayor, pero en todo caso, muy pequeña de 0,19.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 6 DE JUNIO DE 1993

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Esaños</i>	<i>Esaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PP	8.089.235	34,56	138	39,43	4,87
PSOE	7.872.245	33,64	141	40,29	6,65
IU	1.905.673	8,14	15	4,29	- 3,85
PSC-PSOE	1.277.838	5,46	18	5,14	- 0,32
CiU	1.165.783	4,98	17	4,86	- 0,12
EAJ-PNV	291.448	1,25	5	1,43	0,18
IC	273.444	1,17	3	0,86	- 0,31
CC	207.077	0,88	4	1,14	- 0,26
HB	206.876	0,88	2	0,57	- 0,31
ERC	189.632	0,81	1	0,29	- 0,52
PAR	144.544	0,62	1	0,29	- 0,33
EA-EUE	129.293	0,55	1	0,29	- 0,26
UV	112.341	0,48	1	0,29	- 0,19
UPN-PP	112.228	0,48	3	0,86	0,38
Otros *	1.425.528	6,09			
Total	23.403.185	100	350		

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En esta tabla se observa nuevamente la confirmación de lo expuesto: desviación favorable a PP y PSOE, en este caso más favorable al segundo que al primero, desaparecido el CDS la gran perjudicada es IU, con una desviación

más cercana numéricamente, pero desfavorable, a la desviación de los partidos mayoritarios. Y una vez más las desviaciones relativas a CiU y PNV son muy pequeñas:  $-0,12$  y  $0,18$ , respectivamente.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 3 DE MARZO DE 1996

Partidos	Votos	Votos (V) (%)	Esaños	Esaños (E) (%)	Diferencia (E-V)
PP	9.224.696	37,19	146	41,71	4,52
PSOE	7.894.535	31,83	122	34,86	3,03
IU	2.342.789	9,45	19	5,43	- 4,02
PSC-PSOE	1.531.143	6,17	19	5,43	- 0,47
CiU	1.151.633	4,64	16	4,57	- 0,07
PP-PAR	370.975	1,50	8	2,29	0,79
EAJ-PNV	318.951	1,29	5	1,43	0,14
IC-EV	296.985	1,20	2	0,57	- 0,63
CC	220.418	0,89	4	1,14	0,25
BNG	220.147	0,89	2	0,57	- 0,32
HB	181.304	0,73	2	0,57	- 0,16
ERC	167.641	0,68	1	0,29	- 0,39
UPN-PP	120.335	0,49	2	0,57	0,08
EA	115.861	0,47	1	0,29	- 0,18
UV	91.575	0,37	1	0,29	- 0,08
Otros *	553.943	2,23			
Total	24.802.931	100	350		

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En esta ocasión se reproduce nuevamente el esquema: desviaciones favorables para PP y PSOE, esta vez de nuevo es favorecido más el más votado, perjuicio para la tercera fuerza política, IU, y mínima desviación, contraria a CiU en  $-0,07$  y favorable a PNV en  $0,14$ .

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 12 DE MARZO DE 2000

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Esaños</i>	<i>Esaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PP	10.321.178	45,24	183	52,29	7,05
PSOE	7.918.752	34,71	125	35,71	1,00
IU	1.263.043	5,54	8	2,29	- 3,25
CiU	970.421	4,25	15	4,29	0,04
EAJ-PNV	353.953	1,55	7	2,00	0,45
BNG	306.268	1,34	3	0,86	- 0,48
CC	248.261	1,09	4	1,14	0,05
PA	206.255	0,90	1	0,29	- 0,61
ERC	194.715	0,85	1	0,29	- 0,56
IC-V	119.290	0,52	1	0,29	- 0,23
EA	100.742	0,44	1	0,29	- 0,15
CHA	75.356	0,33	1	0,29	- 0,04
Otros *	736.233	3,23			
Total	22.814.467	100	350		

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\*Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

Una vez más la tendencia hacia un sistema mayoritario favorece a los dos grandes partidos PP y PSOE en detrimento del tercero, IU, y las principales fuerzas nacionalistas tienen mínimas desviaciones de 0,04 para CiU y 0,45 para PNV.

De acuerdo con la tabla de la página siguiente seguimos observando un favorecimiento a los dos partidos mayoritarios, si bien en esta ocasión no es IU la tercera fuerza más votada, ya que CiU, con el 3,28 por 100 de los votos, frente al 3,15 por 100 de IU, se sitúa por encima. Sin embargo, sí sigue siendo IU la más perjudicada, con una desviación negativa de - 2,58, frente a la pequeña desviación negativa de CiU de - 0,42. Ello nos evidencia, en esta tabla más que en ninguna otra, la importancia de los efectos sobre la proporcionalidad de la circunscripción provincial y la asignación mínima de dos escaños a cada provincia y no por la desproporcionalidad para CiU, que, como se ve, es mínima, sino por la desproporcionalidad desfavorable a IU motivada por la tendencia hacia un sistema mayoritario y, por ende, de tendencia bipartidista, en las circunscripciones menos pobladas. En cuanto a PNV la desviación es otra vez muy pequeña: 0,35.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 14 DE MARZO DE 2004

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos (V) (%)</i>	<i>Esaños</i>	<i>Esaños (E) (%)</i>	<i>Diferencia (E-V)</i>
PSOE	11.026.163	43,27	164	46,86	3,59
PP	9.635.491	37,81	146	41,71	3,90
CiU	835.471	3,28	10	2,86	- 0,42
ERC	652.196	2,56	8	2,29	- 0,27
EAJ-PNV	420.980	1,65	7	2,00	0,35
CC	235.221	0,92	3	0,86	- 0,06
IU	801.821	3,15	2	0,57	- 2,58
ICV-EUIA	234.790	0,92	2	0,57	- 0,35
BNG	208.688	0,82	2	0,57	- 0,25
UPN-PP	127.653	0,50	2	0,57	0,07
ENTESA	123.611	0,49	1	0,29	- 0,20
CHA	94.252	0,37	1	0,29	- 0,08
EA	80.905	0,32	1	0,29	- 0,03
NA-BAI	61.045	0,24	1	0,29	0,05
Otros *	945.217	3,71			
Total	25.483.504	100	350		

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

A la vista de los datos expuestos podemos concluir que el sistema electoral español es bastante proporcional para los partidos políticos nacionalistas, que no están sobre-representados en el Congreso de los Diputados y escasamente proporcional para los partidos de implantación en todo el territorio del Estado, de los cuales los dos más votados han resultado sobre-representados en todas las ocasiones y los terceros y cuartos partidos han resultado infra-representados, también en todas las ocasiones.

## VI. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La obtención de representación parlamentaria, obviamente, es necesaria para la constitución de Grupo Parlamentario, pero también lo es, como vere-

mos a continuación, la obtención de votos y de escaños, es decir, la transformación de votos en escaños es relevante para la constitución de Grupo Parlamentario.

El derecho a constituirse en Grupo Parlamentario es un derecho del Diputado, y así se desprende de lo establecido en el artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone:

«1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

Siguiendo a R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva (*Comentarios a la Constitución Española de 1978. Cortes Generales*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 369), «el ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía de partido...».

En los anteriores apartados del presente artículo, singularmente en el último, nos hemos referido insuficientemente a las fuerzas y partidos políticos con escasa representación parlamentaria, injusticia que sólo se justifica por razón de la longitud obligadamente limitada del trabajo. Sin embargo, también los partidos con pequeña representación parlamentaria resultan perjudicados en nuestro sistema electoral por *mor* de la tendencia mayoritaria que ya hemos visto que en el mismo se perfila. Ello tiene consecuencias indudables en la constitución de los grupos en tanto en cuanto el número de escaños obtenidos es una de las variables que determina la posibilidad de constituir Grupo Parlamentario o aboca a los Diputados a agruparse en el mixto.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en la STC 64/2002, por la que resuelve un recurso de amparo presentado contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000 que denegaba la constitución del Grupo Parlamentario Gallego (BNG) por entender que el requisito de haber obtenido el 15 por 100 de los votos en las circunscripciones donde hubiera presentado candidatura sólo lo cumplía el Bloque Nacionalista Galego (BNG) «al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el PNV y CiU, porcentaje que ya ha sido utilizado para la constitución de los respectivos grupos, o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de grupos diferentes».

El Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado argumentando que «de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el inciso segundo del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario (...) Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a diputados y senadores (título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario».

Lo cierto es que, en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados ha habido varios supuestos de constitución de Grupo Parlamentario atendiendo a la circunstancia de haber obtenido un porcentaje concreto de votos. Alegada esta práctica ante el Tribunal el mismo considera que no son situaciones homologables: «Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 14 de la Constitución, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del artículo 23.2 de la Constitución, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso a cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (...) Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere».

A la vista de lo expuesto, y atendiendo a esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hemos de admitir que la formación de Grupo Parlamentario no es *de facto* ni *de iure* voluntad de los Diputados, pues los requisitos reglamentarios adquieren carácter sustantivo, impidiendo la constitución de Grupos Parlamentarios atendiendo al número de escaños asignados combinándolo con el porcentaje de votos obtenidos.

Para terminar, y a modo de reflexión, cabe plantearse que si, en efecto, la formación de Grupo Parlamentario es un derecho del Diputado, pero no dependiente sólo de su voluntad, sino también de los requisitos reglamentarios que, tras los comicios, imponen nuevos requisitos cuantitativos, ¿cómo afecta esto a la representatividad de las minorías?, ¿es acorde con el principio de protección de las mismas que tradicionalmente se sigue en los Parlamentos?