


JOSÉ RAMÓN RECUERO ASTRAY  
(Coordinador)

# RECUPERAR LA LIBERTAD

Por una España auténticamente democrática



 CEU | Ediciones

*Dykinson, S.L.*



Este libro está impreso íntegramente en papel certificado FSC® (papel extraído de explotaciones de bosques sostenibles). El uso de este papel refleja nuestro compromiso con el medio ambiente.

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



Esta editorial es miembro de UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

## **Recuperar la libertad. Por una España auténticamente democrática**

© José Ramón Recuero Astray (Coord.), 2025  
© Amengual Soria, José; Barros de Lis, Carlos; Calvo Corbella, Juan Carlos; Contreras, Francisco José; Dagnino y Guerra, Alfredo; Díez Nicolás, Juan; Estevez, Ramón; Feliú, Luis; Gálvez Acosta, Benito; García Sánchez, Ignacio; Gil Ibáñez, Alberto; González-Pola de la Granja, Pablo; González Rivas, Juan José; Hernández, Eligio; Lago, María Jesús; Lamonedá, Francisco; Negro Pavón, Dalmacio; Olier, Eduardo; Ortí Bordás, José Miguel; Otero Novas, José Manuel; Otero-Novas Miranda, Elena; Peralta Martínez, Ramón; Recuero Astray, José Ramón; Rodríguez, Francisco; y Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, 2025  
© de la edición, Editorial Dykinson, 2025  
© de la edición, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2025

CEU Ediciones  
Julián Romea 18, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 05 73  
Correo electrónico: [ceuediciones@ceu.es](mailto:ceuediciones@ceu.es)  
[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Editorial Dykinson  
C/ Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
[info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com) / [www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)

ISBN CEU Ediciones: 978-84-19976-92-5  
ISBN Dykinson: 979-13-7006-321-4  
Depósito legal: M-11552-2025

Maquetación y diseño de cubierta: Andrea Nieto Alonso (CEU Ediciones)

Impresión: Forletter, S.A.  
Impreso en España

# ÍNDICE

Nota preliminar .....	15
JOSÉ RAMÓN RECUERO	
Introducción: Democracia y libertad .....	17
JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS	
<b>PARTE I: LA MORALIDAD</b>	
1. Política sin Dios y sus consecuencias .....	43
CARLOS BARROS DE LIS	
2. Democracia, cristianismo y espacio público .....	59
ALFREDO DAGNINO Y GUERRA	
3. Trampas del laicismo, libertad y democracia .....	81
JOSÉ RAMÓN RECUERO ASTRAY	
4. El mito del hombre nuevo, la abolición de lo humano y la libertad .....	97
DALMACIO NEGRO PAVÓN	
5. Política, economía y bien común .....	115
ELENA OTERO-NOVAS MIRANDA	
6. Límites artificiales a la vida humana. Crítica de las sentencias 19/2023, 44/2023, 94/2023 y 92/2024 del Tribunal Constitucional sobre la eutanasia y el aborto .....	133
JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ	

**PARTE II: LA LIBERTAD**

7. Injerencias del Estado en la vida privada ..... 181  
RAMÓN ESTÉVEZ
8. Riesgos y verdades del populismo ..... 203  
FRANCISCO JOSÉ CONTRERAS
9. Más allá del gobierno representativo como forma  
de dominación que expropia el poder de los individuos  
y extingue su libertad ..... 217  
JUAN CARLOS CALVO CORBELLA
10. El estado actual de la libertad de educación  
en España: algunas reflexiones ..... 237  
FRANCISCO LAMONEDA
11. Trumpismo y socialdemocracia ..... 259  
FRANCISCO RODRÍGUEZ

**PARTE III: LA DEMOCRACIA**

12. La democracia constitucional: elección, división  
y control del poder ..... 267  
RAMÓN PERALTA MARTÍNEZ
13. La reforma de la ley electoral ..... 283  
JUAN DÍEZ NICOLÁS
14. Funcionamiento no democrático de los partidos políticos ..... 301  
JOSÉ AMENGUAL SORIA
15. Poder judicial, realidad y mito ..... 319  
BENITO GÁLVEZ ACOSTA
16. Un Tribunal Constitucional para fortalecer  
la cohesión democrática ..... 337  
JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS

**PARTE IV: ESPAÑA**

17. Historia y libertad: ¿verdad abierta a la investigación  
o cerrada por imposición estatal? ..... 357  
ALBERTO GIL IBÁÑEZ
18. La transición y sus actuales exigencias..... 373  
JOSÉ MIGUEL ORTÍ BORDÁS
19. Patriotismo, conciencia de defensa y libertad ..... 389  
PABLO GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA
20. Las Fuerzas Armadas Españolas en la defensa nacional ..... 407  
LUIS FELIU ORTEGA
21. Seguridad nacional y recorte de libertades..... 427  
IGNACIO GARCÍA SÁNCHEZ
22. Globalización, democracia y libertad ..... 443  
EDUARDO OLIER
23. España en crisis. El desafío demográfico..... 457  
MARÍA JESÚS LAGO
24. El fraude constitucional y la reforma de la Constitución ..... 483  
ELIGIO HERNÁNDEZ

# LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL

JUAN DÍEZ NICOLÁS<sup>1</sup>

131

## 1. INTRODUCCIÓN

La primera legislación electoral fue la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política<sup>2</sup>. Fue una legislación electoral establecida unilateralmente por el gobierno de Adolfo Suárez, pero posiblemente consultada «oficiosamente» con otras fuerzas políticas todavía no legales, porque acababa de aprobarse por referéndum, como se explica a continuación, la finalización del régimen de Franco mediante la Ley para la Reforma Política.

Aunque se publicó en el BOE a comienzos de enero de 1977, con vistas a las primeras elecciones generales, un primer borrador del proyecto de ley fue aprobado el 16 de octubre de 1976 en el Consejo Nacional del Movimiento (todavía superviviente del régimen anterior en esa fecha) con ochenta votos a favor, trece en contra y seis abstenciones (81% de los presentes a favor). Posteriormente fue presentado en las Cortes (todavía tam-

1 Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Europea de Ciencias y Artes; catedrático emérito de Sociología de la UCM, y ahora en la UCJC, cofundó el Instituto de la Opinión Pública y fundó el CIS 1977. Fue rector de la UNED, miembro del Colegio Libre de Eméritos, investigador senior del Real Instituto Elcano y profesor honorífico en el CESEDEN.

2 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>

bién vigentes entonces) el 21 de octubre por los ponentes Belén Landaburu, Lorenzo Olarte, Miguel Primo de Rivera, Fernando Suárez y Noel Zapico<sup>3</sup>. Como se tramitaba por el procedimiento de urgencia, la presentación de enmiendas se fijó en el 31 de octubre, y hubo dos enmiendas a la disposición transitoria primera, interpuestas por el Grupo Parlamentario Popular y la Federación Social Independiente: ambos pedían que el sistema de elección fuese el mayoritario y no el proporcional, pero finalmente retiraron ambas enmiendas.

Vale la pena leer el diario de sesiones del último pleno de las cortes de Franco (denominadas del «harakiri») en las sesiones de los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976 para conocer las opiniones favorables al sistema mayoritario (principalmente Fraga y Martínez Esteruelas), y al sistema proporcional (principalmente Miguel Primo de Rivera y Fernando Suárez, y en general los miembros del gobierno de Adolfo Suárez).

Finalmente, la ley fue aprobada el 18 de noviembre de 1976 por 425 de los 497 procuradores presentes (86%) a favor. Se registraron, además, 59 votos en contra y 13 abstenciones. Y después fue aprobada en referéndum nacional el 15 de diciembre de 1976, con una participación del 77% del censo electoral y un 94% de los votantes a favor.

Naturalmente, esta ley, en la que ya se establecieron las características principales de las normas electorales vigentes hoy (350 diputados, sistema proporcional, dos escaños mínimos por provincia y uno cada uno para Ceuta y Melilla, listas presentadas por los partidos políticos, etc.), fue aprobada y discutida por los miembros de las Cortes del régimen de Franco, sin poder ser consultados oficialmente los partidos políticos que luego serían legalizados para las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, pues la ley fue publicada, como se ha dicho, el 4 de ene-

3 [https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/8fran/1976/BOCE\\_1532.pdf](https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/8fran/1976/BOCE_1532.pdf) (en este documento se incluyen el texto original y el finalmente aprobado, lo que facilita la comparación para detectar los cambios).

ro de 1977, y el PSOE fue legalizado el 10 de febrero, y el PCE el 9 de abril, si bien es posible que ambos fueran informados y consultados de manera no oficial, igual que los principales partidos nacionalistas catalanes y vascos, como se ha indicado antes.

Lo que sí parece cierto es que más o menos todos los partidos políticos pensaron que sería una ley provisional que sería modificada posteriormente por un poder legislativo elegido democráticamente en dichas elecciones o, en todo caso, tras la aprobación de una nueva Constitución Española (aprobada efectivamente en 1978 por una muy amplia mayoría de los españoles, tanto sobre el total del electorado como sobre el total de los votantes válidos). Pero, como suele suceder, lo provisional es lo que con más frecuencia se convierte en permanente e inmutable. Concretamente, es muy probable que sea la única ley que no ha sido alterada en estos casi cincuenta años; sólo se han retocado cuestiones de muy poca importancia sustancial, tan pocas que ni siquiera hablaremos de esas pequeñas correcciones de estilo.

No obstante, desde el primer momento, en 1977, la ley me suscitó algunas dudas. Aparte de eso, a principios de 1977, pude participar como ponente en un seminario sobre la ley electoral y sus consecuencias políticas (Díez Nicolás 1977), pero no para discutir sus bondades o deficiencias, sino para explicar cómo elaborar pronósticos electorales con ese marco jurídico, bajo el que se celebraron las primeras elecciones y que fue aceptado tácitamente por todos los partidos políticos que participaron en ellas.

Como he dicho, desde el primer momento fui muy crítico con esta normativa electoral por las siguientes razones: primero, los ciudadanos no podían votar a sus representantes individualmente, sino que votaban a listas de candidatos que elaboraban las ejecutivas de los partidos políticos; segundo, se establecía la provincia como circunscripción electoral y se asignaban dos escaños a cada una, más una a cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, y el resto hasta 350 diputados se distribuía proporcionalmente a la población de cada provincia, lo que implicaba que el número de

votos necesarios para lograr un escaño era mayor en las provincias con más población que en las de poca población, provocando una desigualdad en la representación de la población de las diferentes provincias (algo que, sin embargo, es inevitable en cualquier sistema salvo que todas las provincias tuvieran la misma población); 3) se establecía el sistema electoral proporcional en lugar del sistema mayoritario, lo que en mi opinión favorecería la multiplicidad de partidos y dificultaría la formación de gobiernos estables; 4) no se exigía ningún porcentaje mínimo de votos sobre el total de electores en el conjunto de España para tener representación en las Cortes Españolas, permitiendo así que tuvieran representación en el parlamento nacional partidos con muy pocos votos, pero suficientes en una pequeña provincia para obtener un escaño.

No obstante, resulta curioso comprobar que, desde el primer momento, la crítica a la ley electoral se centró en la famosa fórmula d'Hondt para la distribución de los escaños de manera proporcional a los votos de cada partido. No soy ni mucho menos el único que se ha extrañado de esa crítica, pues otros más cualificados expertos en derecho constitucional y electoral han manifestado con gran acierto jurídico y cierto humor (Nicolás Muñiz 2010) su crítica a los críticos de la fórmula d'Hondt y a otras cuestiones de la normativa electoral.

Nunca he entendido esa crítica; no hay más que hacer el cálculo de distribución de escaños mediante la fórmula d'Hondt y mediante la distribución proporcional de la regla de tres que nos enseñaron en la escuela para ver que el resultado es exactamente el mismo, con la diferencia de que la aplicación de la ley d'Hondt facilita ver con claridad, mediante el cociente más alto, a quién corresponde cada escaño. No hay, ni puede haber, por poco álgebra que uno recuerde, diferencia entre los dos resultados.

Sin embargo, las otras taras que he mencionado son las que realmente han contribuido a la situación actual de la democracia representativa en España, que, con el tiempo transcurrido, parece manifiestamente mejorable. Tanto la Constitución Española de

1978<sup>4</sup> como la normativa electoral refundida en 1985<sup>5</sup> han repetido lo establecido en la Ley para la Reforma Política y en el real decreto ley que estableció las normas electorales para las primeras elecciones de junio de 1977<sup>6</sup>. Me referiré a cada uno de estos aspectos, no solamente criticables, sino que requieren una modificación, en algunos casos de la propia Constitución de 1978, y en otros sólo de algún decreto, para que la democracia española refuerce sus muchos aspectos positivos y también corrija algunos muy negativos.

A continuación me refiero siempre a las elecciones al Congreso de los Diputados (no a las del Senado), cuyo número puede variar según la Constitución vigente de 1978 (art. 68), entre 300 y 400 diputados, si bien hasta ahora ha sido fijo en 350 diputados.

## 2. LA FÓRMULA D'HONDT

Quiero comenzar por la fórmula d'Hondt, explicando con detalle la improcedencia de las críticas que ha recibido. Lo he hecho en muchas publicaciones, pero espero que esta sea la última. Confío en que esta explicación pormenorizada haga desistir a sus críticos, puesto que no altera para nada la proporcionalidad del reparto de escaños basado en los votos recibidos, además de ser una forma rápida y muy clara de acometerlo.

A pesar de los casi cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la ley electoral, muchas personas, incluso políticos, analistas y comentaristas, tienen problemas para interpretar correctamente los diferentes conceptos relacionados con la legislación electoral y el análisis e interpretación de los resultados electorales.

4 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

5 [https://www.google.com/search?q=Ley+Org%C3%A1nica+5%2F1985%2C+de+19+de+junio%2C+del+R%C3%A9gimen+Electoral+General&rlz=1C1JZAP\\_esES875ES875&oq=Ley+Org%C3%A1nica+5%2F1985%2C+de+19+de+junio%2C+del+R%C3%A9gimen+Electoral+General&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQABIABDIHCAIQABiABDIGCAMQRRg80gEJMzkkMGowajElqAIIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UT](https://www.google.com/search?q=Ley+Org%C3%A1nica+5%2F1985%2C+de+19+de+junio%2C+del+R%C3%A9gimen+Electoral+General&rlz=1C1JZAP_esES875ES875&oq=Ley+Org%C3%A1nica+5%2F1985%2C+de+19+de+junio%2C+del+R%C3%A9gimen+Electoral+General&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQABIABDIHCAIQABiABDIGCAMQRRg80gEJMzkkMGowajElqAIIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UT)

6 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>

En primer lugar, el censo electoral se refiere a todos los que tienen derecho a votar en cada convocatoria electoral, que puede ser europea, nacional, autonómica o local. El censo electoral lo publica, para cada convocatoria electoral, el Instituto Nacional de Estadística o el órgano correspondiente según el tipo de convocatoria, y todos los ciudadanos pueden consultarlo y, en su caso, pedir la rectificación correspondiente a la Junta Electoral, nacional, autonómica o local según el tipo de elección.

El total de los electores se fracciona en dos partes: los que votan (votantes) y los que no votan (abstención). La suma de ambos tiene que dar, necesariamente, el total del censo electoral (personas con derecho a votar).

Los votantes, a su vez, se dividen en dos partes: los que votan correctamente (votos válidos) y los que cometen algún error o infracción (votos nulos). No obstante, la suma de los dos tiene que coincidir con el número de votantes.

Los votos válidos, a su vez, se dividen en dos partes: los que votan a alguna candidatura (a una lista de tantos nombres como escaños correspondan a la circunscripción electoral propuesta por un partido político, esto es, votos a candidaturas) y los que no indican a qué candidatura votan (votos en blanco). La suma de ambos tiene que ser idéntica al total de votos válidos.

Esta terminología no sólo es importante desde el punto de vista legal, sino muy importante para el análisis de los resultados. En efecto, el análisis de las proporciones sobre el censo electoral ofrece información sobre el apoyo o el respaldo electoral de cada partido, mientras que el análisis sobre los votos válidos a candidaturas sirve, exclusivamente, para repartir los escaños, pero no permite un análisis comparativo entre dos elecciones, puesto que excluye la abstención y carece, en consecuencia, de base para comparar.

En el caso de la circunscripción de Madrid en las últimas elecciones legislativas (para diputados al Congreso de los Diputados), los resultados se pueden clasificar así:

**TABLA 1.**

Distribución de los electores en la circunscripción de la provincia de Madrid, elecciones legislativas, julio 2023.

CENSO ELECTORAL	5.224.561
ABSTENCION	1.585.061
VOTANTES	3.639.500
VOTOS NULOS	30.827
VOTOS VÁLIDOS	3.608.673
VOTOS BLANCOS	28.960
VOTOS A CANDIDATURAS	3.579.713
TOTAL ESCAÑOS	37

Los votos a candidaturas, que son los que sirven para hacer el reparto de escaños, se distribuyeron de la siguiente forma:

**TABLA 2.**

Distribución de los votos válidos a candidaturas en la circunscripción de la provincia de Madrid, elecciones legislativas, julio 2023.

	Votos válidos a candidaturas	% sobre votos válidos	% sobre censo electoral	% sobre votos a candidaturas
PP	1.463.183	40,55	28,01	40,87
PSOE	1.004.599	27,84	19,23	28,06
SUMAR	557.780	15,46	10,68	15,58
VOX	506.164	14,03	9,69	14,14
PACMA	21.742	0,6	0,42	0,61
FRENTE OBRERO	7.652	0,21	0,15	0,21
POR UN MUNDO MAS JUSTO	6.749	0,19	0,13	0,19
RECORTES CERO	3.784	0,1	0,07	0,11
P. COMUNISTA de los Trab, de Esp.	3.407	0,09	0,07	0,1
PARTIDO HUMANISTA	2.902	0,08	0,06	0,08
FALANGE ESPAÑOLA Y JONS	1.751	0,05	0,03	0,05

De acuerdo con la fórmula d'Hondt, los votos de cada candidatura se dividen por uno, por dos, por tres, como se muestra a continuación:

**TABLA 3.**

División de los votos válidos a cada candidatura por 1, por 2, hasta por 17, para asignar cada uno de los 37 escaños asignados a la provincia de Madrid, elecciones legislativas, julio 2023.

	VOTOS	1	2	3	4	5	6
PP	1.463.183	1.463.183,00	731.591,50	487.727,67	365.795,75	292.636,60	243.863,83
PSOE	1.004.599	1.004.599,00	502.299,50	334.866,33	251.149,75	200.919,80	167.433,17
SUMAR	557.780	557.780,00	278.890,00	185.926,67	139.445,00	111.556,00	92.963,33
VOX	506.164	506.164,00	253.082,00	168.721,33	126.541,00	101.232,80	84.360,67
PACMA	21.742	21.742					

	VOTOS	7	8	9	10	11	12
PP	1.463.183	209.026,14	182.897,88	162.575,89	146.318,30	133.016,64	121.931,92
PSOE	1.004.599	143.514,14	125.574,88	111.622,11	100.459,90	91.327,18	83.716,58
SUMAR	557.780	79.682,86	69.722,50	61.975,56	55.778,00	50.707,27	46.481,67
VOX	506.164	72.309,14	63.270,50	56.240,44	50.616,40	46.014,91	42.180,33
PACMA	21.742						

	VOTOS	13	14	15	16	17
PP	1.463.183	112.552,54	104.513,07	97.545,53	91.448,94	86.069,59
PSOE	1.004.599	77.276,85	71.757,07	66.973,27	62.787,44	59.094,06
SUMAR	557.780	42.906,15	39.841,43	37.185,33	34.861,25	32.810,59
VOX	506.164	38.935,69	36.154,57	33.744,27	31.635,25	29.774,35
PACMA	21.742					

No ha sido necesario en este caso continuar dividiendo los votos obtenidos por cada candidatura más allá de 17, pues ya fueron suficientes para asignar los 37 escaños, asignando cada escaño siempre al cociente más alto como se explica a continuación:

Escaño 1 al PP. 2 al PSOE. 3 al PP. 4 a Sumar. 5 a Vox. 6 al PSOE. 7 y 8 al PP. 9 al PSOE. 10 al PP. 11 a Sumar. 12 a Vox. 13 al PSOE. 14 y 15 al PP. 16 al PSOE. 17 a Sumar. 18 al PP. 19 a Vox. 20 al PSOE. 21 y 22 al PP. 23 al PSOE. 24 a Sumar. 25 al PP. 26 a Vox. 27 al PSOE. 28 y 29 al PP. 30 al PSOE. 31 a Sumar. 32 al PP. 33 a Vox. 34 al PSOE. 35 al PP. 36 a Sumar. 37 al PP.

El recuento final, utilizando la fórmula D'Hondt, es el de 16 escaños para el PP, 10 para el PSOE, 6 para SUMAR, y 5 para VOX, en total 37 escaños.

Si se hubiera utilizado la fórmula del reparto proporcional simple, la proporción de votos obtenidos por cada candidatura sobre el total de votos válidos a candidaturas, esas proporciones serían las siguientes: PP, 40,87%; PSOE, 28,06%; SUMAR, 15,58%; VOX, 14,14%; PACMA, 0,61%; y el resto de las candidaturas proporciones inferiores.

Al multiplicar cada una de esas proporciones por el total de escaños a repartir, 37, dividiendo entre cien el resultado, se obtiene el número de escaños que corresponde a cada candidatura, es decir, 15,12 escaños al PP, 10,38 escaños al PSOE, 5,76 a SUMAR, 5,23 a VOX, y 0,22 a PACMA. Redondeando estas cifras a números enteros (sin decimales), le corresponderían 15 escaños al PP, 10 al PSOE, 6 a SUMAR y 5 a VOX. PACMA y el resto de las candidaturas no llegarían ninguna a 1 escaño. Pero la suma de estos escaños es de 36 escaños, y no 37, por lo que hay que calcular otra vez, proporcionalmente, a qué candidatura se le asigna ese escaño. Una vez más se multiplica la proporción de los votos de cada candidatura por 1 (no por 37 como antes), y el producto se divide entre 100, de manera que los resultados son (redondeando al primer dígito otra vez), 0,4 al PP, 0,3 al PSOE, 0,2 a SUMAR, y 0,1 a VOX. La suma es 1 escaño, que es lo que se repartía, y el cociente más alto es 0,4. Por tanto, el escaño le corresponde al PP.

En resumen, el reparto proporcional es igual que el obtenido con la fórmula d'Hondt, pero es mucho más laborioso y complicado, mientras que el de la fórmula d'Hondt es más rápido y sen-

cillo. ¿Sería más razonable asignar el escaño al PSOE, a SUMAR o a VOX, con restos más pequeños que el PP? No parecería justo. Si la fórmula d'Hondt funciona para una circunscripción con muchos escaños, como la de Madrid, su utilización es mucho más rápida y fácil para las demás con menos escaños.

Y espero que los críticos de la legislación electoral española centren sus objeciones, legítimas, en muchos otros aspectos que examino a continuación, y dejen de afirmar que la fórmula d'Hondt favorece a los partidos grandes o a los pequeños. Es la fórmula que asigna los escaños en cada circunscripción con absoluto respeto a la proporcionalidad de los votos obtenidos por cada partido en cada circunscripción electoral.

### 3. LA PROVINCIA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

La decisión de considerar la provincia como circunscripción electoral se adoptó en el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, (artículo 19), se mantuvo en la Constitución Española de 1978 (artículo 68-2), y se ha mantenido también en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (artículo 162). Modificar esta cuestión requeriría una reforma de la Constitución.

En la Ley 1/1977 para la Reforma Política, de 4 de enero, en su disposición transitoria primera se establece que el Congreso de los Diputados estará compuesto por 350 diputados. Además, en el Real Decreto Ley de 1977, se establece, en el artículo 19-3, el número de diputados que se asigna a cada provincia<sup>7</sup>, siendo tres el número mínimo, atribuido a Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Ávila y Huesca. Aunque no lo dice expresamente, se decidió ya en la legislación de 1977 asignar un mínimo de dos diputados a cada provincia, y uno a las ciudades de Ceuta

<sup>7</sup> Como curiosidad, se menciona a la provincia de Oviedo, en lugar de Asturias.

y Melilla, así como repartirse los 248 diputados restantes proporcionalmente a la población con derecho a voto en cada provincia. Pero, como las provincias con menos diputados tenían tres, como acabo de señalar, muchos interpretaron, y yo también (Díez Nicolás, 1996) que se había establecido un mínimo de tres diputados para cada provincia, cuando la realidad es que eran dos, y el tercero en las provincias citadas era el que les correspondía por el reparto de los 248 proporcionalmente a la población con derecho a voto.

Aunque no se explicaron las razones de elegir la provincia como circunscripción o distrito electoral, ni en 1977 ni en la legislación posterior, parece lógico pensar que se quiso evitar la complicación, sobre todo para las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años, de definir unas circunscripciones nuevas que, inevitablemente, provocarían toda suerte de recelos y disputas entre partidos políticos.

Evidentemente, se podría haber optado por dividir el territorio español en 350 circunscripciones, pero ello habría despertado los recelos y disputas recién citadas. La provincia, por el contrario, ha sido la unidad territorial administrativa aceptada tradicionalmente para múltiples usos, y por ello es y fue aceptada también como circunscripción o distrito electoral.

Lo que ocurrió es que la aceptación de la provincia como circunscripción electoral y la asignación de un número de diputados mínimo a cada provincia llevó a la aceptación del sistema proporcional, aunque ello no era totalmente necesario ni obligado, como luego intentaré explicar. Por el contrario, se puede mantener la provincia como circunscripción electoral, pero dividir el territorio de la provincia entre tantos distritos como escaños haya que elegir.

#### **4. NÚMERO DE ESCAÑOS MÍNIMO PARA CADA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL**

La decisión de asignar un número mínimo de escaños a cada provincia también ha sido recogida en toda la legislación electoral, incluida la Constitución, por lo que una modificación de aquella requiere una reforma de esta. Es evidente que esta asignación de un mínimo de escaños implica desigualdad entre las circunscripciones electorales, pues inevitablemente rompe el criterio del reparto de escaños proporcionalmente a la población con derecho a votar en cada circunscripción, puesto que implica que los votos necesarios para obtener un escaño en las provincias con mucha población (p.e., Madrid y Barcelona) es muy superior al que se requiere en provincias con poca población (p.e., Soria, Teruel).

Por tanto, en el supuesto de que se mantenga el sistema electoral proporcional, es deseable que se elimine la asignación de un número mínimo de escaños a las circunscripciones, para evitar desigualdades entre ellas, como sucede en la actualidad. En todo caso, sería aceptable que se asignase un escaño a todas las provincias, como se hace con Ceuta y Melilla, y el resto, 298 escaños, repartidos proporcionalmente al electorado de cada provincia.

#### **5. SISTEMA PROPORCIONAL O SISTEMA MAYORITARIO**

Esta ha sido la cuestión que más discusión y enfrentamientos ha provocado desde que se aprobase la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

El sistema proporcional, que es el vigente, se caracteriza porque los electores no votan a favor de un representante (diputado) entre los varios que se presentan, sino que cada partido presenta una lista de candidatos, generalmente ordenados por orden de preferencia (por parte del partido, no del elector), y cada partido

gana tantos escaños como le corresponden según la proporción de votos de la lista sobre el total de votos válidos a candidaturas, como se ha explicado anteriormente al hablar de la fórmula d'Hondt. Una variante (no aplicable en España) es que el elector pudiera ordenar a los candidatos en la lista confeccionada por el partido según sus propias preferencias. Otra variante (tampoco aplicable en España) es que el elector pudiera tachar por completo el nombre de algún candidato y añadir otro en su lugar.

Por el contrario, en el sistema mayoritario, la elección del representante para cada escaño es una competición entre los candidatos que se presenten, de manera que los diferentes partidos políticos tienen que presentar un solo candidato a la elección de cada escaño, y gana el escaño el candidato que tenga más votos que los otros. Es el sistema denominado *winner takes all* («el que gana se lleva todo»). Existen al menos tres variantes de sistema mayoritario. El británico, que es el más puro, en el que el territorio se divide en tantos distritos electorales como escaños. Y cada escaño lo gana el candidato que logre más votos que los demás, aunque sólo sea un voto más, y tenga o no mayoría absoluta o simple (es decir, más o menos votos que la mitad de los votos válidos emitidos). Una variante es la de Francia, en donde gana el escaño el candidato que reciba al menos la mitad de los votos válidos. Por eso, si ninguno obtiene más del 50% de los votos, hay que hacer una nueva elección en ese distrito, a la que sólo se pueden presentar los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Y, en esa segunda vuelta, uno de los dos candidatos tendrá necesariamente al menos el 50% de los votos válidos.

La tercera variante es la alemana, que es como la británica, pero además de la elección en cada distrito electoral, un cierto número de escaños se eligen en una lista aparte por la totalidad del electorado nacional, como si se tratara de una elección para el Parlamento Europeo, de manera que todo el país es una circunscripción. Cada partido presenta una lista con tantos nombres como escaños haya que elegir, y el reparto se hace proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido, como ya se ha explicado.

## 6. PORCENTAJE MÍNIMO DE VOTOS NECESARIOS PARA TENER REPRESENTACIÓN

Desde las normas electorales establecidas en el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo (artículo 20-b), se estableció que «no serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito». Esta misma norma sigue vigente en la legislación electoral actual (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio), y es la que facilita que partidos políticos que se presenten sólo en una circunscripción puedan obtener un escaño en el Congreso de los Diputados (el parlamento nacional), mientras que otros partidos, que obtienen muchos más votos en el conjunto de España, no logran esa representación porque sus votos se reparten entre muchas circunscripciones. Habría sido más lógico, también más coherente con la teoría de la representación, que ese u otro porcentaje se requiriese no sobre el total de votos emitidos en la circunscripción, sino en el total de votos válidos emitidos en el total nacional, para obtener representación en el parlamento nacional, pero que fuera suficiente para tener representación en el parlamento autonómico. La norma ha favorecido, por supuesto, a los partidos nacionalistas periféricos.

En efecto, en las pasadas elecciones generales de julio de 2023 se presentaron un total de 58 partidos políticos en toda España. Sólo once lograron algún escaño, de los cuales cuatro se presentaron en todas o casi todas las circunscripciones (PP, PSOE, VOX, y SUMAR) y, entre los cuatro, lograron 322 escaños. Los otros siete partidos (ERC, JUNTS, EH-BILDU, EAS-PNV, BNG, CC y UPN) se presentaron solamente en alguna circunscripción, porque no son partidos de ámbito nacional, sino sólo autonómico. La paradoja está en que dos partidos nacionales, que se presentaron en todas las circunscripciones, PACMA y CUP-PR, lograron más votos que algunos de los que sólo se presentaron en los distritos de una Comunidad Autónoma, pero no lograron ningún escaño.

Concretamente, PACMA obtuvo 169.237 votos –por tanto, más que BNG, CC y UPN–, pero no logró ningún escaño. Y CUP-PR obtuvo 99.644 votos, más que los 52.188 votos de UPN, pero mientras el partido navarro logró un escaño, la CUP-PR no logró ninguno.

Otra muestra de las desigualdades de representación es la que resulta de comparar los votos que le cuesta a cada partido lograr un escaño, y que pone otra vez de manifiesto que, en general, el coste es inferior para los partidos nacionalistas, que se presentan sólo en una comunidad autónoma. Dividiendo el total de votos de los partidos que han obtenido algún escaño por el número de escaños obtenidos, se obtiene la siguiente clasificación.

**TABLA 4.**

Número de votos por escaño, para los partidos que obtuvieron algún escaño.  
Elecciones Generales, España, julio de 2023.

Partido político	Número de votos por escaño
UPN	52.188
EAJ-PNV	55.458
EH-BILDU	55.855
JUNTS	56.490
PP	59.568
PSOE	64.642
ERC	66.574
SUMAR	92.273
VOX	92.636
CC	116.363
BNG	153.995

Con la excepción de Coalición Canaria y el Bloque Nacionalista Gallego, que son los dos partidos cuyo escaño ha resultado más caro en términos de votos necesarios, los escaños para los otros cuatro partidos nacionalistas han sido más baratos, en términos de votos necesarios, que para los cinco partidos nacionales.

Por tanto, parecería razonable exigir un porcentaje de votos mínimo sobre el total de votos válidos a candidaturas en el conjunto de España para tener derecho a representación en el Congreso de los Diputados, es decir, en el parlamento nacional, pero esa exigencia no se aplicaría para la representación en el parlamento autonómico.

Como curiosidad, si se exigiera el 3% de votos sobre el total de votos válidos en el conjunto de España a candidaturas para tener representación en el Congreso de los Diputados, sólo tendrían representación el PP y el PSOE, pero si se exigiera sólo el 1%, también tendrían representación VOX y SUMAR. Para que tuviera representación ERC y JUNTS habría que rebajar la exigencia al 0,2%, y al 0,1% para que tuvieran derecho a representación EH-BILDU y EAJ-PNV. Ni siquiera entonces tendrían representación BNG, CC y UPN.

## 7. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ELECTORAL

Resumiendo los comentarios anteriores, considero no sólo conveniente, sino necesaria, la reforma de la vigente ley electoral. Por supuesto, si se mantiene la actual, espero haber demostrado que la distribución de escaños por medio de la fórmula d'Hondt es la más justa porque es exactamente igual que la distribución proporcional de los escaños a repartir sobre la base del total de votos válidos a candidaturas en la circunscripción. Pero si se decide reformar la ley electoral, sugiero los siguientes cambios:

1. Mantener la provincia como principal distrito electoral, pero sólo para asignar los escaños a repartir en ese territorio.
2. Asignar un solo escaño a cada uno de los 52 distritos electorales (50 provincias más Ceuta y Melilla), y distribuir los 298 escaños restantes proporcionalmente al censo electoral de cada distrito electoral.

3. Dividir el territorio de cada distrito electoral en tantas secciones como escaños haya que elegir en el distrito. Para evitar malas prácticas, cada una de las secciones electorales debería tener un censo electoral similar al de las otras, y la Junta Electoral Provincial debería ser quien aprobara y decidiera los municipios que integraran cada sección electoral.
4. En cada una de esas secciones se elegirá sólo un escaño por el sistema mayoritario, con segunda vuelta si en la primera ningún candidato obtiene al menos el 50% de los votos válidos a candidaturas.
5. En la primera vuelta se presentará un candidato por cada partido o coalición electoral que lo desee. Pero a la segunda vuelta sólo se presentarán los dos candidatos que hayan obtenido más votos en la primera vuelta. (De esta manera, los pactos postelectorales los harán los electores, no las ejecutivas de los partidos).
6. Cada representante elegido en un distrito electoral será libre para ejercer su voto y opiniones en el Congreso de los Diputados, de manera que rendirá cuentas ante sus electores, no ante ningún partido ni organización, pública o privada, cumpliendo así con lo que establece la Constitución.

Estoy convencido de que esta reforma de la ley electoral sería muy bien acogida por el electorado, y que sería muy beneficiosa para regenerar la democracia española. Nada de lo que ha ocurrido desde las elecciones de 2019 habría sucedido si se hubiese acometido esta reforma. Se habría impedido el pernicioso presidencialismo y se habría vuelto a la división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial, devolviendo la soberanía a la sociedad civil, ahora secuestrada por los aparatos de los partidos políticos. Pero también estoy convencido de que sólo los partidos políticos, especialmente los que tienen mayor poder legislativo, pueden impulsarla y aprobarla y, por tanto, estoy convencido de que no lo harán.

## BIBLIOGRAFÍA

- Díez Nicolás, Juan (1977): *Ecología electoral* en Centro de Investigación y Técnicas Políticas, *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid: Ediciones CITEP.
- Díez Nicolás, Juan (1996): *Predicción de escaños electorales mediante encuestas*, REIS, Nº 74, Madrid.
- NicolásMuñiz, Jaime (2010): *Las desventuras de monsieur d'Hondt. Cuarto Poder*. Madrid: Creative Commons. Reconocimiento-No Comercial.