

LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL:  
LA ELECCION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A EXA-  
MEN. DIVERSAS SOLUCIONES PARA UN MISMO PROBLEMA

DR. D. MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA (\*)

DRA. D<sup>a</sup> AINHOA URIBE OTALORA (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO. 3.1. *Escenario hipotético I: Reforma del tipo de voto.* 3.2. *Escenario hipotético II: Reforma de la barrera electoral.* 3.3. *Escenario hipotético III: Reforma de la fórmula electoral.* 3.4. *Escenario hipotético IV: Reforma del tamaño de la circunscripción.* 3.5. *Escenario hipotético V: Otras reformas.* IV. CONSIDERACIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

---

(\*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad CEU Cardenal Herrera.

(\*\*) Profesora de Ciencia Política. Universidad CEU Cardenal Herrera.

## I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales, esto es, las que se forman en el cuerpo electoral y las que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema electoral. Esa diferencia se da en cualquier sistema electoral, tanto si sigue el principio proporcional como si sigue el principio mayoritario. La diferencia radica, en su caso, en que la mayoría «fabricada» por la ley electoral tiende a reposar en una minoría de menor tamaño si la elección se efectúa según el principio mayoritario.

España no es una excepción en cuanto a la creación de mayorías por parte de su sistema electoral. De hecho, desde 1977, ninguna mayoría parlamentaria ha descansado sobre una mayoría electoral. Como la elección parlamentaria tiende a ser un juego de suma cero, y lo es siempre que el número de escaños está limitado, el sobredimensionamiento de la representación parlamentaria de unos sólo puede lograrse mediante la minoración de la representación parlamentaria de otros, y eso no puede dejar de surtir consecuencias negativas para la proporcionalidad. Por consiguiente, el presente artículo parte de la base de la necesidad, generalmente apreciada, de la reforma del procedimiento de elección del Congreso de los Diputados, dados los efectos perversos que genera

en cuanto a la representación proporcional se refiere. En esta línea, a continuación se presenta un análisis general de los elementos que conforman el sistema electoral español y sus efectos, seguido de varias propuestas diferenciadas y complementarias de reforma, con la finalidad de profundizar en el debate abierto en los últimos tiempos sobre la cuestión. Dichos escenarios de reforma se centrarán en cinco hipótesis de trabajo: 1) la modificación del tipo de voto; 2) la modificación de la barrera electoral; 3) el cambio de la fórmula electoral; 4) el cambio del tamaño de la circunscripción; y 5) el cambio de la propia circunscripción.

## II. EL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El sistema electoral español resulta muy complejo, en la medida en la que se aplican distintos procedimientos según sean las elecciones municipales, autonómicas, generales o al Parlamento de la Unión Europea, e incluso existe un procedimiento distinto para elegir, en el caso de las generales, al Congreso de los Diputados y al Senado. De manera que no se puede hablar de un único sistema electoral, sino de varios sistemas electorales dentro de un mismo país.

Los elementos comunes a todos estos procedimientos de elección de las instituciones democráticas españolas están recogidos en la parte general o Título Primero de la Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). Son: las condiciones del sufragio activo y pasivo, la Administración Electoral, la Oficina del Censo, la presentación y proclamación de candidatos, la campaña electoral, la modalidad de escrutinio general, la proclamación de los electos, el régimen de recursos, la tipificación de las conductas delictivas y el control de los gastos electorales. Cada elección específica cuenta con un régimen jurídico particular, fijado bien en las disposiciones especiales de la LOREG, bien en la legislación autonómica.

En el caso de las elecciones generales, cabe destacar, como peculiaridades añadidas al anterior denominador común, la existencia de dos procedimientos muy distintos de elección del Congreso y del Senado, como se ha dicho. En el primero, rige el principio proporcional. En el segundo, el mayoritario. El primero es aquél al que los medios y los

analistas dedican horas y horas para explicar los resultados electorales. El segundo pasa sin pena ni gloria por los medios e incluso puede resultar que la mayoría que gana en el Congreso no sea la fuerza política que domina el Senado, sin generar por ello dudas sobre quién ha sido el ganador: siempre es quien domina, con o sin apoyos extras, el Congreso de los Diputados. No en vano, en todo sistema electoral hay una elección principal, aquella que constituye el eje y centro de referencia del sistema, aquella mediante la cual se provee el órgano constitucional de mayor importancia. En nuestro caso ese rol de elección principal corresponde a la del Congreso de los Diputados, y es de la misma sobre la cual se va a tratar.

El artículo 68 de nuestra Constitución establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300-400 Diputados) de manera proporcional a la población. La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población, se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Para el reparto de los escaños por provincias se recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada «D'Hondt». El cálculo consiste en dividir los votos válidos emitidos (VVE) de cada candidatura entre una serie de divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc. hasta «n», siendo «n» el número total de escaños a repartir en la circunscripción. Los cocientes más elevados resultantes de las divisiones son quienes obtienen los escaños (hasta llegar a «n»), por orden de mayor a menor cociente. Posteriormente, la

atribución de los escaños a los candidatos que aspiran al mismo se produce en el orden numérico de situación en la lista.

La fórmula D'Hondt, como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional y, en razón de la estructura de la serie numérica que se emplea al efecto de establecer la cifra repartidora, tiende a beneficiar siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrados en alguna provincia (en bastiones), es decir, los partidos que son «grandes» en su provincia, pese a que a nivel nacional tengan escaso peso. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lague, con una secuencia más espaciada en números impares (1,3,5,7...n), o la serie Udda (1.4, 3, 5, 7...n) que favorecen en menor medida a las grandes y perjudican en menor medida a las formaciones medianas y pequeñas.

Además, la aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que en el Congreso de los Diputados se sitúa en el 3 por ciento, de los votos válidos emitidos en el distrito, y que deja fuera a las formaciones políticas más minoritarias.

Con todo, el principal problema radica en el planteamiento de origen de las circunscripciones, en la medida en que, por un lado, se parte de un mínimo inicial de Diputados por provincia que no atiende a la población y genera la existencia de provincias subrepresentadas (son las de mayor población, como Barcelona o Madrid) y otras sobrerrepresentadas (que coinciden con las de menor población, como Soria (1), Cuenca, Teruel o Alava); y, por otro lado, el tamaño es tan pequeño (el tamaño medio es 6,7 escaños y la dispersión es muy alta) que resulta muy poco proporcional el reparto de los escaños, beneficiando así siempre a formaciones que tienen los votos muy concentrados por provincias. Sólo así se entiende que partidos de ámbito nacional como Izquierda Unida, con

---

(1) En el caso de Soria, cabe destacar que ha perdido un escaño en el año 2008 (en el 2004 tenía 3 escaños) y se ha quedado sólo con los 2 que le corresponden como mínimo inicial a todas las provincias. Sería, por tanto, un caso extremo de sobrerrepresentación provocado por el sistema electoral.

más votos que el Partido Nacionalista Vasco (PNV), obtengan menos escaños y hayan perdido en el 2008 el grupo parlamentario propio; o que, en las mismas elecciones de 2008, Unión Progreso y Democracia (UPyD) tenga un único escaño con un número de votos similar (303.535) al de la formación de Urkullu (303.246), premiada con 6 escaños; así como que Convergencia i Unió (CiU) sea la tercera fuerza política del país (2).

El balance final es que los escaños se concentran en unos pocos partidos. Para ilustrarlo, se presenta aquí una tabla de la concentración de los escaños en los dos primeros partidos desde las elecciones al Congreso de 1977 hasta las de 2008.

TABLA 1:  
CONCENTRACIÓN DE ESCAÑOS EN LOS DOS PRIMEROS PARTIDOS (I).  
ELECCIONES AL CONGRESO 1977-2008

Elección	1º partido				2º partido			
	Votos (%)	Escaños (nº)	Esc.-votos (%)	Esc.-votos Prima (%)	Votos (%)	Escaños (nº)	Esc.-votos (%)	Esc.-votos Prima (%)
1977	34'44	166	47'43	+ 12'99	29'32	118	33'71	+ 4'39
1979	34'84	168	48'00	+ 13'16	30'40	121	34'57	+ 4'17
1982	48'11	202	57'71	+ 9'60	26'36	107	30'57	+ 4'21
1986	44'06	184	52'57	+ 8'51	25'97	105	30'00	+ 4'03
1989	39'60	175	50'00	+ 10'40	25'79	107	30'57	+ 4'78
1993	38'78	159	45'43	+ 6'65	34'76	141	40'29	+ 5'53
1996	38'79	156	44'57	+ 5'78	37'63	141	40'29	+ 2'66
2000	44'52	183	52'29	+ 7'77	34'16	125	35'71	+ 1'55
2004	42'64	164	46'86	+ 4'22	37'64	148	42'29	+ 4'65
2008	43'64	169	48'29	+ 4'65	40'11	154	44'00	+ 3'89

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

Como puede verse en la tabla 1, el primer partido es que el obtiene las mayores primas, si bien, tanto el primero como el segundo partido consiguen beneficios positivos en términos de escaños desde 1977 hasta el año 2008. No obstante lo cual, las primas de ambos se han ido

(2) Fuente: Ministerio del Interior, [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es)

reduciendo en el tiempo, hasta el punto de que el partido ganador de las elecciones obtenía, en el año 1977, un saldo positivo del 12'99 por ciento en términos de escaños y, en el año 2008, la prima se redujo a un 4'65 por ciento. Ello obedece a dos motivos fundamentales: uno de carácter permanente, otro de corte coyuntural.

El factor permanente en el tiempo reside en el hecho de que un tercio de los Diputados se distribuye de acuerdo a la población, pero hay provincias (las más rurales y menos desarrolladas) que están perdiendo de forma constante población, lo cual implica que pierden gradualmente parte de sus Diputados. Pese a que, al principio, eran las provincias más sobrerrepresentadas y, por tanto, aquellas en las que obtenían mayores primas el partido ganador. Estas provincias se ubican fundamentalmente en Comunidades Autónomas como Castilla y León, Galicia o Aragón. Así, hoy en día, al perder parte de los diputados, como consecuencia de su constante despoblación relativa, no confieren tantas primas en sus distritos al partido ganador como lo hacían antaño.

El factor coyuntural responde a la ausencia de un partido de centro desde 1993 con representación y votación significativa. Esto es, el voto de los ciudadanos se concentra en torno a dos partidos políticos, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), que reclaman para sí el espacio del centro, aunque responden en el imaginario social a las etiquetas de izquierda (o centro-izquierda) y derecha (o centro-derecha) respectivamente. Ello ha propiciado una concentración del voto en estos dos partidos, reduciendo el espacio disponible para terceras fuerzas políticas, lo cual, a su vez, reduce la posibilidad de ofrecer grandes primas. Es decir, a medida que PP y PSOE acumulan más votos, no quedan muchos escaños libres para otros partidos. Sirva de ejemplo la tabla 2, donde se muestran las primas agregadas de los dos mayores partidos. En ella puede verse cómo, en 1977, los dos grandes partidos acumulaban el 63'76 por ciento de los votos, mientras que, en el año 2008, los dos grandes sumaban el 83'75 por ciento de los votos. El punto de inflexión se sitúa, como se ha dicho en 1993, año en el que se dispara el bipartidismo y comienzan a caer en picado las primas obtenidas.

TABLA 2:  
CONCENTRACIÓN DE ESCAÑOS EN LOS DOS PRIMEROS PARTIDOS (II).  
ELECCIONES AL CONGRESO 1977-2008

Elección	1º partido (% voto)	2º partido (% voto)	Suma 1º+2º (% voto)	Esaños 1º+2º (nº)	Esaños 1º+2º (%)	Prima (%)
1977	34'44	29'32	63'76	283	80'86	+ 17'10
1979	34'84	30'40	65'24	289	82'57	+ 17'33
1982	48'11	26'36	74'47	309	88'29	+ 13'82
1986	44'06	25'97	70'03	289	82'57	+ 12'54
1989	39'60	25'79	65'39	282	80'57	+ 15'18
1993	38'78	34'76	73'54	300	85'71	+ 12'17
1996	38'79	37'63	76'42	297	84'86	+ 8'44
2000	44'52	34'16	78'68	308	88'00	+ 9'32
2004	42'64	37'64	80'28	312	89'14	+ 8'86
2008	43'64	40'11	83'75	323	92'29	+ 8'54

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

No obstante las primas que genera el sistema, la existencia de un espacio político de fragmentación desigual tiene por consecuencia la pervivencia de partidos minoritarios dotados de bastiones. Este hecho, junto con la existencia de un puñado de distritos de tamaño medio o grande hacen posible que terceros partidos alcancen representación parlamentaria y se evite un bipartidismo estricto, como se ve en la tabla 3.

TABLA 3:  
NUMERO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS (P.PAR.). 1979-2008

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Nº P. PAR.	14	10	11	13	12	14	12	14	10
Nº partidos relevantes (*)	7	6	7	7	7	6	7	7	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

(\*) Por partido relevante se entiende aquel que alcanza la suficiente representación parlamentaria como para permitirle la formación de grupo parlamentario propio en el Congreso.

A la luz de los datos anteriores, hay que señalar que no se puede apreciar una tendencia uniforme en la evolución del número de partidos parlamentarios o de partidos relevantes. Esto es, pese a los efectos mayoritarios del sistema, no ha habido un efecto mecánico, como diría Duverger,

de reducción del número de partidos, sino que los momentos en los que éstos se reducen parecen obedecer más a un efecto psicológico del votante o voto útil, como es el caso del 2008 (legislatura IX), en el que las encuestas auguraban un empate técnico entre los dos grandes, lo que propició el descenso del número de partidos parlamentarios a 10, frente a los 14 de 2004 (legislatura VIII) o los 12 del año 2000 (legislatura VII).

En efecto, si los partidos pequeños con bastiones no resultan seriamente perjudicados por el sistema electoral se sigue que no es de ellos de donde los grandes obtienen su sobrerrepresentación. En otras palabras, los partidos de defensa de la periferia de orientación mayoritariamente nacionalista son formaciones que obtienen una cuota de representación muy similar a su cuota electoral, como se muestra en la tabla 4.

TABLA 4:  
ELECCIONES AL CONGRESO. PARTIDOS NACIONALISTAS Y  
REGIONALISTAS CON REPRESENTACION. 1979-2008

Elección	1979	1983	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008
Total Votos (%)	8'89	7'68	10'22	11'00	10'45	9'96	10'75	10'16	7'13
Nº escaños	28	24	36	37	33	32	33	33	24
Escaños (%)	8'00	6'86	10'29	10'57	9'43	9'14	9'43	9'43	6'86
Prima (Diferencia votos-escañ.) (%)	- 0'89	- 0'82	+ 0'07	- 0'43	- 1'02	- 0'82	- 1'32	- 0'73	- 0'27

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

La tabla muestra cómo los partidos de defensa de la periferia tienen una prima de representación reducida (siendo +0'07 por ciento el valor más alto en 1989) e incluso generalmente negativa (véase el -1'32 por ciento del año 2000). No hay, pues, sobrerrepresentación nacionalista alguna. En este sentido la imagen generalmente difundida no se corresponde con los hechos. ¿Por qué? La clave de la fuerte influencia nacionalista no está ahí, está en otra parte: La prima a los mayores partidos procede de la subrepresentación crónica de los partidos nacionales de apoyo difuso, sea cual sea su significación política. Dicha subrepresentación reposa sobre la esterilización de una parte muy notable del apoyo electoral que los mismos directamente reciben. Así, la siguiente tabla recoge los resultados, para el período 1977-2008, de los partidos de apoyo difuso.

TABLA 5:  
ELECCIONES CONGRESO 1977-2008 PARTIDOS DE APOYO DIFUSO. Votos válidos emitidos (VVE), escaños, votos con representación, votos estériles, distritos con representación (D.R.)

Elección	Partidos (*)	VVE	Escaños	Diferencia	Votos con representación	Votos estériles	D.R.
1979	PCE	1.938.487 (10'77%)	23 (6'57%)	- 4'20%	1.429.585 (73'7%)	508.902 (26'3%)	12
	CD	1.088.538 (6'05%)	10 (2'86%)	- 3'19%	476.141 (43'6%)	614.413 (56'4%)	7
1982	UCD	1.425.093 (6'77%)	11 (3'14%)	- 3'23%	512.310 (36'0%)	912.783 (64'1%)	10
	CDS	604.309 (2'87%)	2 (0'57%)	-2'30%	138.384 (22'8%)	465.925 (77'10%)	2
	PCE	846.515 (4'02%)	4 (1'14%)	- 2'88%	374.062 (44'2%)	472.553 (55'8%)	4
1986	CDS	1.861.912 (9'22%)	19 (5'43%)	- 3'79%	1.133.716 (60'9%)	728.196 (39'2%)	14
	IU	935.504 (4'63%)	7 (2'00%)	-2,63	474.803 (50'9%)	458.701 (49'1%)	7
1989	CDS	1.617.716 (7'89%)	14 (4'00%)	- 3'89%	882.917 (54'6%)	734.799 (45'4%)	10
	IU	1.858.583 (9'07%)	17 (4,86%)	-4,21	1.270.780 (69'9%)	587.808 (31,1)	11
1993	IU	2.253.722 (9'55%)	18 (5'14%)	- 4'41%	1.502.136 (64'9%)	751.396 (35'1%)	11
1996	IU	2.639.774 (10'54%)	21 (6'00%)	- 4'54%	1.844.735 (56'9%)	795.039 (43'1)	13
2000	IU	1.263.043 (5'45%)	8 (2'29%)	- 3'16%	728.968 (52'7%)	653.365 (47'3)	7
2004	IU	1.284.681 (4'96%)	5 (1'45%)	- 3'51%	501.836 (39'1%)	782.945 (60'9%)	3
2008	IU	963.040 (3'80%)	2 (0'58%)	- 3'22%	317.971 (33'02%)	645.079 (66'98%)	2
	UPyD	303.535 (1'20%)	1 (0'29%)	- 0'91%	131.242 (43'2%)	172.293 (56'7%)	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

(\*) Siglas: PCE (Partido Comunista de España), UCD (Unión de Centro Democrático), CD (Coalición Democrática), CDS (Centro Democrático y Social), IU (Izquierda Unida), UPyD (Unión, Progreso y Democracia).

Como puede verse a lo largo de todo el período analizado, los partidos nacionales de apoyo difuso han obtenido una cuota de representación mucho menor que su cuota electoral y la clave explicativa se halla en la última columna: el número de distritos en los que se alcanza representación (3).

El efecto del tamaño se ve reforzado por la cláusula de mínimo inicial y por la interpretación constante de la misma desde 1977: dos escaños. Reaparece aquí el problema del juego de suma cero. Esto es, establecido un tamaño máximo, no es posible aumentar la representación parlamentaria de un distrito de baja población sin disminuir la correspondiente a otro de población mayor de la media, lo que, a su vez, arrastra como consecuencia que el valor inicial del voto es distinto según el distrito donde se halla inscrito el elector. De tal modo que el mismo es mayor, cuanto menor sea el distrito y viceversa. En pocas palabras: el principio *one man, one vote*, no se cumple. En este punto el sistema electoral es *orwelliano*. Véanse, para las últimas elecciones, los datos siguientes:

TABLA 6:

## DISTRIBUCION DE ESCAÑOS EN RELACION CON LA POBLACIÓN. 2004-2008

Circunscripción	Población (%)		Votos (%) representados en el Congreso		Diferencia en votos (%)		Diferencia Escaños (%)	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Habitantes	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
1 millón o más	56'05	59'98	45'53	50'00	-10'6	-9'98	-36'6	-34'4
750.000-1mill.	14'64	9'10	14'57	9'43	-1'16	+0'33	-4'0	+1'14
500-750.000	15'34	17'03	17'14	19'43	+1'80	+2'40	+6'2	+8'28
250-500.00	10'79	9'37	14'57	13'40	+3'78	+3'77	+13'0	+13'00
Menos 250.000 (sin incluir Ceuta y Melilla)	3'56	3'84	7'71	8'00	+4'15	+4'16	+14'3	+14'34

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

(3) Lo que resulta aún más claro si se obtiene el tamaño medio del distrito en el que los partidos de apoyo difuso alcanzan representación, que es mucho mayor que el tamaño medio nacional. Si bien hay que hacer notar que el indicador resulta sesgado por el enorme tamaño y, sobre todo, la gran diferencia del mismo, que existe entre Madrid y Barcelona y las demás. Piénsese que Barcelona, segundo distrito en tamaño, además, duplica al tercero (Valencia) y no anda lejos de triplicar al cuarto (Sevilla).

Como consecuencia de la diferencia registrada (en porcentaje) entre la población y los escaños, la cuota de diputados por población registra variaciones muy fuertes, que se incluyen en la tabla 7.

TABLA 7:  
CUOTA DIPUTADOS/POBLACION 2008

Circunscripción (habitantes)	Población	Escaños	Cuota 1 diputado n° habitantes	Ratio (siendo la cuota total 1/129.145 igual a 100%)
1 millón o más	27.114.142	175	1/154.938	120 %
750.000-1mill.	4.113.938	33	1/124.665	97 %
500-750.000	7.699.448	68	1/113.227	88 %
250-500.00	4.236.192	46	1/92.091	71 %
Menos 250.000	1.737.718	28	1/62.061	48 %
Total	45.200.737	350	1/129.145	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

Finalmente, la combinación entre un tamaño limitado de la Cámara (4) y un número elevado de distritos (52) da lugar no sólo a un tamaño medio muy bajo (6,7 escaños) sino, sobre todo, a una muy fuerte dispersión.

TABLA 8:  
TAMAÑO DE CIRCUNSCRIPCIONES 2004-2008

Tamaño (n° diputados)	2004				2008			
	N° distritos	% distritos	N° diputados	% diputados	N° distritos	% distritos	N° diputados	% diputados
10 o más	6	11'54	115	32'86	7	13'46	126	36'00
9 diputad.	4	7'69	36	10'29	1	1'92	9	2'57
8 diputad.	2	3'85	16	4'57	5	9'61	40	11'43
7 diputad.	5	9'62	35	10'00	4	7'69	28	8'00
6 diputad.	5	9'62	30	7'36	8	15'38	48	13'71
5 diputad.	9	17'31	45	12'86	7	13'46	35	10'00
4 diputad.	9	17'31	36	10'29	9	17'31	36	10'29
3 diputad.	9	17'31	27	7'71	8	15'38	24	6'86
2 diputad.	-	-	-	-	1	1'92	2	0'58
1 diputad.	2	3'85	2	0'58	2	3'85	2	0'58

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

(4) Que es idéntico al previsto por la ley electoral de 1846 y el menor desde 1854.

Por consiguiente, contamos con un número muy pequeño de distritos de tamaño medio o grande y un número muy elevado de distritos de tamaño reducido. Así la media de escaños por distrito es pequeña e incluso la mayor parte de los distritos se sitúan por debajo de la media, como se aprecia en la tabla 9.

TABLA 9:  
TAMAÑO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES. 2004-2008

DISTRITOS 2004 (media 6'72 escñ.) 2008 (media: 6'72 escñ.)	2004			2008		
	Nº distritos	Nº escaños	% escaños	Nº distritos	Nº escaños	% escaños
Distritos por debajo de la media (0-5 diputados)	29	110	31'43	27	99	28'81
Distritos en la media (6-7 diputados)	10	65	18'57	12	76	21'71
Distritos mayores de la media (8 o + diputados)	13	157	44'86	13	175	50'0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

En definitiva, los resultados del sistema electoral español, como los de cualquier otro sistema, no son neutros y generan unas mayorías artificiales (en cuanto a número de escaños) que difieren de las mayorías naturales que se traslucían del balance de votos obtenidos. En otras palabras, extraen una mayoría parlamentaria de una minoría electoral. Pero en nuestro país, la situación es más acusada por dos motivos fundamentales. El primero, porque conlleva un aumento del voto útil de aquellos ciudadanos que estiman que sus votos se pierden si escogen formaciones como IU o UPyD. De ahí que la incitación sistémica al voto estratégico es muy fuerte. El segundo, y más grave, porque los posibles socios del gobierno no suelen ser partidos de ámbito nacional, sino aquellos de concentran sus votos en unas pocas provincias y plantean, por tanto, un proyecto político muy focalizado en un área geográfica concreta y distinta del territorio del conjunto del Estado. Penalizar a los partidos nacionales de apoyo difuso tiene como correlato potenciar el papel pivotal de las formaciones nacionalistas. El precio del actual procedimiento de confección de mayorías es ése: la única alternativa existente a la mayoría absoluta es el pacto del partido nacional de mayor representación con las formaciones

nacionalistas. Si a ello se une que el sistema institucional está diseñado sobre la base del supuesto implícito de la extrema improbabilidad de las mayorías absolutas y la subsiguiente necesidad de prácticas consociativas de gobierno, el círculo se cierra.

En este sentido, el sistema electoral vigente, en su forma de elección del Congreso tiene unos efectos muy parecidos a los de los sistemas electorales mayoritarios, con especial afinidad con el rendimiento del sistema británico de elección en distrito uninominal y decisión por mayoría simple, y crea un reparto de escaños en exceso artificial. Sirva como muestra la valoración que le dan los índices de desproporcionalidad de Rae, Loosemore y Hanby, o Gallager (5).

TABLA 10:

APLICACIÓN COMPARADA DE ÍNDICES DE DESPROPORCIONALIDAD  
EN LA CÁMARA BAJA (ELECCIONES 1979-1989)

Países	Gallagher	Loosemore-Hanby	Rae
Alemania	1'0	1'4	0'5
Países Bajos	1'4	2'7	0'4
Dinamarca	1'8	3'4	0'6
Irlanda	3'3	5'7	0'6
Australia	9'4	13'2	5'9
España	9'7	15'4	2'2
Canadá	13'0	16'0	5'8
Francia	14'3	19'6	5'9
Reino Unido	16'6	20'0	7'0

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4.2 de J.M Vallés (1997), p. 127.

Se aprecia en la tabla que, en todos los casos, aunque la forma de medición de la desproporcionalidad es diferente, el sistema de elección de la Cámara Baja en España queda ubicado próximo a países que aplican un sistema mayoritario, como el Reino Unido, Francia o Canadá y alejado de los estrictamente proporcionales. Como ese efecto genera consecuencias generalmente apreciadas como disfuncionales, y la práctica

(5) Vid. cuadro 4.2 de VALLES, J. M. y A. BOSCH (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, p. 127.

ha convertido la representación proporcional en criterio de sentido común generalmente aceptado, se sigue la urgente necesidad de su reforma.

### III. LA REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONGRESO

En líneas generales, se puede decir, simplificando mucho, que los elementos centrales de la distorsión en la relación votos-escaños serían cuatro.

En primer lugar, cabe hablar del tipo de voto, en la medida en que el elector no se comporta igual con un voto uninominal, que con un voto de lista. Además, en el caso del voto de lista, no es lo mismo una lista cerrada y bloqueada, como la del Congreso de los Diputados en España, que una lista abierta, donde puede poner los nombres a su antojo, sean del partido que sean. Ligado a ello, el comportamiento del ciudadano puede variar según estemos ante un voto de aceptación, como en el Congreso español, donde se aceptan los nombres de los candidatos tal cual se presentan; o un voto preferencial, donde el ciudadano marca un orden de prioridades (1º, 2º, 3º, etc.) de las candidaturas. Hecho este último que ocurre en Austria, Alemania, Bélgica, Finlandia, Chipre, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo o Malta. En estos países el voto no se pierde si la primera candidatura que eligió el ciudadano no tiene opciones de llegar al escaño, ya que su voto pasaría a la segunda candidatura, la tercera y así sucesivamente. Igualmente, si una vez alcanzado uno o varios escaños, le sobran votos a un determinado partido que resultan insuficientes para obtener otro escaño adicional, dichos votos sobrantes se reparten entre las segundas, terceras y subsiguientes opciones marcadas por los votantes, según sea el procedimiento establecido en cada país.

En segundo lugar, es frecuente el uso de barreras electorales, que impiden el acceso a los escaños de las formaciones pequeñas. Así por ejemplo, en el Congreso de los Diputados, el umbral de acceso a la representación se sitúa en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos a candidatura en la circunscripción o provincia. Es cierto que en el actual sistema de elección del Congreso su capacidad de exclusión es muy débil (solo cuenta con la posibilidad de ser efectiva en dos distritos de cincuenta y dos), cosa que no sucede en otras elecciones (autonómicas

o municipales); pero no es menos cierto que su mera existencia emite una señal a favor del voto estratégico, sin que de ello se sigan consecuencias apreciables. De hecho, el grado de fragmentación electoral en la única elección en la que no hay barrera electoral es similar al existente en la elección al Congreso, a pesar de que la elección al Parlamento Europeo se hace no solo sin barrera, sino en distrito electoral muy grande y mediante escrutinio proporcional.

En tercer lugar, cabe hablar del efecto de las fórmulas matemáticas que transforman los votos en escaños. Las fórmulas proporcionales distorsionan menos que las mayoritarias la relación entre votos emitidos y escaños obtenidos, aunque existen diferencias dentro de las propias fórmulas, según sean fórmulas del cociente o del divisor. Y según sea el principio matemático que cada fórmula sigue al efecto de producir el reparto.

Por último, las circunscripciones son también fundamentales, ya que los rendimientos de cualquier fórmula proporcional resultan más proporcionales cuanto más grandes son los distritos, hasta el límite máximo de la circunscripción nacional, como ámbito geográfico de referencia del reparto de escaños.

En todo caso hay que ser consciente de que en un mapa político como el español, estructurado en torno a dos *cleavages* (el nacional y el de clase) no coincidentes, la posibilidad de formar mayorías parlamentarias integradas normalmente por partidos de ámbito nacional exige imperativamente tanto disminuir las barreras de acceso a la representación, como aumentar el índice de proporcionalidad del sistema. Es más, el hecho de que, pese a su sesgo mayoritario, el sistema proporcione primas descendentes a los dos grandes partidos, como muestra la experiencia (véase tabla 2), permite la viabilidad política de la reforma.

A la vista de lo expuesto, la solución de una reforma del sistema de elección del Congreso en España, para corregir los sesgos mayoritarios del mismo, puede pasar por varias vías. Por un lado, se podría optar por modificar el tipo de voto. Asimismo, se podría eliminar o rebajar la barrera electoral. Por otro lado, cabe modificar la fórmula electoral, ya que la Constitución establece que el reparto de escaños se hará de manera proporcional, pero no fija la fórmula en cuestión a aplicar. De modo que se puede aplicar cualquiera de los métodos proporcionales de

traslación de los votos en escaños existentes. Igualmente, se puede reducir el mínimo inicial de dos diputados por provincias a uno por provincia, repartiendo los restantes por población, manteniendo el número de 350 diputados o bien elevando el techo a los 400 escaños, sin necesidad de reforma constitucional. Todas estas soluciones mejorarían la proporcionalidad de nuestro sistema electoral. E incluso, existe una opción más arriesgada: mantener, como exige la Constitución, una circunscripción provincial, pero no haciendo coincidir geográficamente los límites de la provincia, con los límites de la circunscripción, optando así por «provincias electorales», más grandes, similares a las Comunidades Autónomas, ya que, a medida que aumenta el número de escaños de la circunscripción crece también la proporcionalidad.

### 3.1. *Escenario hipotético I: reforma del tipo de voto*

El tipo de voto es fundamental. No en vano, en las páginas anteriores se explicó, cómo en todos los índices de medición de la desproporcionalidad, España queda ubicado próximo a países que aplican un sistema mayoritario, como el Reino Unido, Francia o Canadá, y alejado de otros que aplican la fórmula D'Hondt, como Bélgica o Finlandia, y que sitúan en los primeros valores en cuanto a proporcionalidad se refiere. ¿Cómo es ello posible? Una de las claves radica en la existencia o no de un voto preferencial. Esto es, en Bélgica, por ejemplo, se reparten los 150 escaños de la Cámara Baja en 11 circunscripciones por el sistema D'Hondt, pero el voto es preferencial, lo que implica que los electores establecen un orden de preferencia entre las candidaturas que se presentan (6); ello conlleva que no se pierdan los votos y se corrija el efecto mayoritario de la fórmula. Algo similar ocurre en Finlandia, donde los 200 escaños de la Cámara Baja se distribuyen en 14 circunscripciones mediante D'Hondt, con un voto también preferencial.

España se parecería, en este sentido a países como Portugal o Bulgaria. En el primero, se distribuyen los 230 asientos de la Cámara Baja

---

(6) Los votantes belgas tienen dos opciones: pueden votar a un partido (en cuyo caso, aceptan el orden de los candidatos en la lista), o votar candidatos concretos, seleccionando el orden de preferencia de los mismos en la lista (es el llamado voto preferencial). Pero no se pueden votar candidatos de distintos partidos a la vez, es decir, se ordenan los candidatos de un mismo partido.

en 22 circunscripciones sin barrera. En Bulgaria, se reparten 240 escaños en 31 circunscripciones, mediante la fórmula D'Hondt, con listas cerradas y una barrera nacional del 4 por ciento. Un caso más extremo sería el de Rumania, donde no sólo se utiliza D'Hondt en las 42 circunscripciones (332 escaños en total), sino que la barrera es variable según se presenten partidos (5 por ciento), coaliciones de dos partidos (8 por ciento); y coaliciones de tres o más partidos (1 por ciento más por cada partido extra en la coalición) (7). Y es bien sabido que el voto de adhesión, actualmente existente en España, es la pieza más criticada y peor valorada de nuestro sistema electoral.

La solución más radical sería sin duda alguna, la introducción de la elección mediante Voto Único Transferible, que en su día defendió Stuart Mill, tal y como se practica en Irlanda, Malta o en la elección británica al Parlamento Europeo. Lo que tendría la ventaja adicional de no exigir cambios drásticos en el mapa de distritos electorales, al ser la citada una fórmula susceptible de dar rendimientos proporcionales aun en distritos de tamaño reducido. No obstante, esa es una alternativa de difícil implantación, pese a contar con las bendiciones de la academia, como en su día apuntó Dahl, por mor de su elevada complejidad (8).

Pese a lo cual, se podría adoptar, sin gran problema, una técnica similar a la finesa, donde el elector puede votar a un partido (en cuyo caso acepta la lista) o a un candidato (en cuyo caso su voto se computa como voto al partido del candidato escogido). El reparto de puestos se efectúa sobre la suma de los votos individuales y los votos de lista. Una vez determinados los puestos que corresponden a cada formación, los mismos son ocupados por los candidatos de la lista de mayor número de votos individuales. Dicha técnica, por su mera existencia, induciría cambios en la política de personal de los partidos (9) y daría a los electores una influencia en la composición del Parlamento de la que en el sistema actual carecen, mejorando así la calidad de la representación.

---

(7) Fuente: Unión Interparlamentaria o *Interparliamentary Union*, en [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

(8) A nuestro juicio solo sería practicable si se introdujera conjuntamente un procedimiento de votación y recuento electrónicos.

(9) No hace falta mencionar lo importante que resulta a efectos del comportamiento político del ciudadano la política de personal de los partidos y las luchas internas fratricidas que se viven dentro de ellos para componer las listas electorales y el orden de los candidatos.

### 3.2. Escenario hipotético II: reforma de la barrera electoral

La barrera electoral consiste en la privación de la facultad de acceder a la fase del reparto de escaños. La barrera supone, pues, la esterilización de los votos emitidos a favor de candidaturas minoritarias, en razón precisamente de su reducido tamaño. La justificación de la figura radica en procurar una eventual reducción de la fragmentación parlamentaria puesto que ésta, a su vez, puede dificultar la formación de mayorías y causar inestabilidad gubernamental. Desde la perspectiva de la formación votada, la barrera supone la imposibilidad de acceder a la representación, aun cuando se pudiera alcanzar la cuota electoral; desde la propia del elector votante a una minoría, supone la privación de participación efectiva en la formación de la voluntad popular por ministerio de la ley.

Como es bien sabido, la LOREG fija una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos. Cabe plantearse, en este sentido, qué efecto podría tener la minoración de dicha barrera a un nivel próximo, pongamos, al neerlandés (0'67 por ciento) o al israelí (1 por ciento). En consecuencia, a continuación se presenta una tabla en la que se aplica la barrera electoral del 3 por ciento sobre los resultados del Congreso de 2008, para ejemplificar los efectos que tiene la misma sobre el sistema de partidos, así como se ha calculado una barrera inferior, del 1 por ciento (barrera israelí), para ver qué partidos quedarían fuera del reparto de escaños.

TABLA 11:

APLICACIÓN DE LA BARRERA ELECTORAL.  
ELECCIONES AL CONGRESO 2008  
(sin Ceuta y Melilla)

PROVINCIA	Votos válidos emitidos a candidaturas	Barrera (*) 3% (nº votos)	Barrera (*) 1% (nº votos)	Candidaturas (**) que superan la barrera del 3%	Candidaturas (**) que no superan la barrera del 3% pero superan la barrera del 1%
ALAVA	168.001	5.040	1.680	PP, PSOE, IU, PNV, EA	UPyD, Aralar
ALBACETE	237.092	7.113	2.371	PP, PSOE, IU	UPyD
ALICANTE	926.778	27.803	9.268	PP, PSOE	IU
ALMERIA	323.318	9.699	3.233	PP, PSOE	IU

PROVINCIA	Votos válidos emitidos a candidaturas	Barrera (*) 3% (nº votos)	Barrera (*) 1% (nº votos)	Candidaturas (**) que superan la barrera del 3%	Candidaturas (**) que no superan la barrera del 3% pero superan la barrera del 1%
ASTURIAS	687.105	20.613	6.871	PP, PSOE, IU	UPyD
AVILA	113.679	3.410	1.137	PP, PSOE	IU y UPyD
BADAJOS	423.920	12.718	4.239	PP, PSOE, IU	
BALEARES	467.557	14.027	4.675	PP, PSOE	IU
BARCELONA	2.756.556	82.697	27.565	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
BURGOS	229.615	6.888	2.296	PP, PSOE	IU y UPyD
CACERES	267.720	8.032	2.677	PP, PSOE	IU
CADIZ	636.669	19.100	6.367	PP, PSOE, IU	
CANTABRIA	365.255	10.958	3.652	PP, PSOE, IU	IU y UPyD
CASTELLON	314.180	9.425	3.142	PP, PSOE	IU
CIUDAD REAL	307.282	9.218	3.072	PP, PSOE	IU
CORDOBA	479.251	14.377	4.792	PP, PSOE, IU	CA
A CORUÑA	733.448	22.003	7.334	PP, PSOE, BNG	IU
CUENCA	131.730	3.952	1.317	PP, PSOE	IU
GIRONA	328.167	9.845	3.282	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
GRANADA	525.723	15.772	5.257	PP, PSOE, IU	UPyD
GUADALAJARA	132.202	3.966	1.322	PP, PSOE, IU	UPyD
GUIPÚZCOA	320.302	9.609	3.203	PP, PSOE, IU, PNV, EA, Aralar	
HUELVA	265.928	7.978	2.659	PP, PSOE, IU	CA
HUESCA	130.496	3.915	1.305	PP, PSOE, PAR	IU, UPyD, CHA
JAEN	411.383	12.341	4.114	PP, PSOE, IU	CA
LEON	328.440	9.853	3.284	PP, PSOE, IU	UPL
LLEIDA	209.779	6.293	2.098	PP, PSOE, CiU, ERC	IU
LUGO	245.518	7.365	2.455	PP, PSOE, BNG	
MADRID	3.498.842	104.965	34.988	PP, PSOE, IU, UPyD	
MALAGA	756.268	22.688	7.563	PP, PSOE, IU	CA
MURCIA	760.861	22.826	7.609	PP, PSOE	IU
NAVARRA	334.229	10.027	3.342	UPN-PP, PSOE, IU, NaBai	
OURENSE	240.203	7.206	2.402	PP, PSOE, BNG	
PALENCIA	116.524	3.496	1.165	PP, PSOE	IU, UPyD
PALMAS	502.378	15.071	5.024	PP, PSOE, CC, NC-CCN	IU
PONTEVEDRA	608.030	18.241	6.080	PP, PSOE, BNG	IU
LA RIOJA	185.965	5.579	1.860	PP, PSOE	IU, UPyD
SALAMANCA	233.480	7.004	2.335	PP, PSOE	IU, UPyD

PROVINCIA	Votos válidos emitidos a candidaturas	Barrera (*) 3% (nº votos)	Barrera (*) 1% (nº votos)	Candidaturas (**) que superan la barrera del 3%	Candidaturas (**) que no superan la barrera del 3% pero superan la barrera del 1%
S.C. TENERIFE	488.973	14.669	4.890	PP, PSOE	
SEGOVIA	98.645	2.959	986	PP, PSOE	IU, UPyD
SEVILLA	1.066.523	31.996	10.665	PP, PSOE, IU, CA	UPyD
SORIA	55.061	1.652	550	PP, PSOE	IU, UPyD
TARRAGONA	371.645	11.149	3.716	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
TERUEL	85.842	2.575	858	PP, PSOE, PAR	IU, CHA
TOLEDO	389.572	11.687	3.896	PP, PSOE	IU
VALENCIA	1.480.274	44.408	14.803	PP, PSOE, IU	BLOC-IDPV- EV-EE
VALLADOLID	345.431	10.363	3.454	PP, PSOE, IU	UPyD
VIZCAYA	620.336	18.610	6.203	PP, PSOE, IU, PNV, EA	Aralar
ZAMORA	131.191	3.936	1.312	PP, PSOE	IU
ZARAGOZA	541.522	16.246	5.415	PP, PSOE, PAR, CHA	IU, UPyD

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.eleccionesmir.es](http://www.eleccionesmir.es)

(\*) Al calcular la barrera se han omitido los decimales resultantes de las operaciones matemáticas, y se han redondeado los mismos según la norma: entre 0'00-0'55 (se mantiene el número absoluto) y entre 0'56-0'99 (se añade una unidad al número absoluto).

(\*\*) Siglas de todas las candidaturas que se presentaron a las elecciones del Congreso 2008: PP (Partido Popular), UPN-PP (Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), PSC-PSOE (Partit dels Socialistes de Catalunya), IU (Izquierda Unida), PNV (Partido Nacionalista Vasco), CiU (Convergencia i Unió), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), BNG (Bloque Nacionalista Galego), CC (Coalición Canaria), UPyD (Unión Progreso y Democracia), NaBai (Nafarroa Bai), CA (Coalición Andalucista), EA (Eusko Alkartasuna), C's (Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía), PACMA (Partido antitaurino), Verdes (Los Verdes-Grupo Verdes), PAR (Partido Aragonés), CHA (Chunta Aragonesista), NC-CCN (Nueva Canarias-Centro Canario), Aralar, BLOC-ICV-EV-EE (Bloc-Iniciativa-Verdes), UPI (Unitat per les Illes), PUM+J (Por un mundo más justo), LVE (Los Verdes de Europa), PSD (Partido Socialdemócrata), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España), CENB (Ciudadanos en Blanco), FE-JONS (Falange Española de las Jons), DN (Democracia Nacional), EV-AE (Els Verds-l'alternativa ecologista), PFyV (Familia y Vida), PH (Partido Humanista), PdeAL (Partido de Almería), RCN-NOK (Representación cannabica navarra), E-2000 (España 2000), POSI (Partido Obrero Socialista Internacionalista), AES (Alternativa Española), RC (Partit Republicà CATALA), Ezquerra PV (Ezquerra Republicana del País Valencia), CV (Coalición Valenciana), Ei (Ei escons insubmisos-alternativa dels demòcrats descontents), TC (Tierra Comunera), FA (Falange Auténtica), UPL (Unión del Pueblo Leonés), SAIIn (Solidaridad y Autogestión Internacionalista), AMD (Alternativa, Motor y Deportes), PDLPEA (Partido de los pensionistas en acción), AuN (Alianza Nacional), IR (Izquierda Republicana), PARTIDO (Partido Riojano), ABLA (Alternativa en Blanco), Extremadura Unida (Extremadura Unida), PC (Partido Carlista), PxCat (Partit per Catalunya), PNF (Partido de los No-Fumadores), ULEG (Unión por Leganés), FRENTE (Frente Español), CDL (Centro Democrático Liberal), ONV (Opció Nacionalista Valenciana), CDS (Centro Democrático Social), AA (Andecha Sur), PREPAL (Partido Regionalista del País Leonés), CDEs (Centro Demo-

crático Español), ANC (Alternativa Nacionalista Canaria), PLCI (Partido de las Libertades Civiles), UNIDA (Unida), PLEVE (Partido Liberal del Empleo y la Vivienda Estatal), LI (Lucha Internacionalista), Unidad del Pueblo (Unidad del Pueblo), PRV (Per la Republica Valenciana), Centristas (Partido Centristas), MUPC (Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario), PCUA (Partido Ciudadanos de Aragón), IRV (Identitat Regne de Valencia), URCL (Unidad Regionalista de Castilla y León), PUEDE (Partido Unionista Estado de España), PB-UB (Gentes del Bierzo), PIB (Partir Illenc de ses Illes Balears), PPCr (Partido Positivista Cristiano), CTC (Comunió Tradicionalista Carlista), CDAS (Convergencia Democrática Asturiana), IMC (Iniciativa Merindades de Castilla), UdCa (Unidad Castellana), PAIE (Partido de Alianza Iberoamericana Europea), TD (Coalicio Traballadores per la Democracia), PRGU (Partido Regionalista de Guadalajara), ABA (Alianza Balear), AVE (Asamblea de Votación Electrónica), UCL (Unión Centrista Liberal), AxB (Alianza por Burgos), ICBur (Iniciativa Ciudadana Burgalesa), N Som (Nosaltres som), IxC (Independientes por Cuenca), AGRUCI (Agrupación Ciudadana), MFE (Movimiento Falangista de España).

De la tabla adjunta, se sigue claramente, por un lado, que el impacto de la barrera electoral existente es muy reducido, cosa esperable si se recuerda que sólo ha tenido capacidad de exclusión en un caso: la del CDS en la circunscripción de Madrid en las legislativas de 1993; pero, por el otro, indica claramente que los afectados por la misma son mayoritariamente partidos nacionales de apoyo difuso (IU, UPyD). Dichas formaciones, excluidas por la barrera del 3 por ciento, sí superarían un límite más bajo, como el neerlandés o el israelí. Hecho que no ocurriría con los cientos de pequeñas candidaturas que se presentan, recogidas a pie de tabla (\*\*).

Por último, aunque no es la causante principal, la barrera electoral incita el voto estratégico en la inmensa mayoría de los distritos electorales y, en consecuencia, en el conjunto del sistema. Esa incitación es dañosa primariamente para los partidos nacionales de apoyo difuso y, por tanto, de forma indirecta pero efectiva, la barrera electoral contribuye a favorecer la posición pivotal de los partidos nacionalistas. Pese a lo cual, la barrera no ha evitado la existencia de micropartidos en el Congreso, como muestra la persistencia y fuerte pluralidad del Grupo Mixto a lo largo de todo el período.

### *3.3. Escenario hipotético III: reforma de la fórmula electoral*

Para plantear las hipótesis III (reforma de la fórmula electoral) se va a proceder a trabajar con los datos medios de las elecciones de 1996, 2000, 2004 y 2008, es decir, las elecciones en las que se manifiesta con

mayor claridad el presente sistema nacional de partidos, en lugar de con los datos reales de cada elección por separado, dado el mayor valor predictivo, a largo plazo, de la estimación media. La selección de dichos cuatro comicios obedece a que ofrecen un escenario intermedio para los dos grandes partidos nacionales, debido a que se abarcarán dos legislaturas (1996 y 2000) en las que obtuvo la victoria el Partido Popular y otras dos (2004 y 2008) en las que ganó el Partido Socialista. De este modo, se realizará una estimación de los posibles efectos de la modificación de la fórmula (sobre los valores medios resultantes del número de votos de los citados comicios) manteniendo como constante el comportamiento político de los ciudadanos y la barrera electoral del 3 por ciento.

Así, en la siguiente tabla se muestran los valores medios resultantes por provincias, para aquellos partidos que han tenido grupo propio en alguna de las legislaturas señaladas y/o que tienen un peso específico en la circunscripción al superar la barrera del 3 por ciento.

TABLA 12:

VALORES MEDIOS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES  
EN EL CONGRESO: (1996-2008).

Nº votos válidos emitidos (\*) a cada candidatura. Barrera 3%

PROVINCIA	Barre. 3% (votos)	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS (superan barrera 3%)
ALAVA 169.244	5.077	51.566	52.340	12.586	-	36.997	-	-	-	EA: 7.624
ALBACE. 229.821	6.894	110.662	104.266	12.735	-	-	-	-	-	-
ALICANT 857.365	25.720	435.926	343.505	46.908	-	-	-	-	-	-
ALMERIA 296.474	8.894	137.355	131.449	14.651	-	-	-	-	-	-
ASTURI. 683.956	20.519	299.247	290.526	72.138	-	-	-	-	-	-
AVILA 111.852	3.356	68.364	35.753	5.170	-	-	-	-	-	-
BADAJOS 415.048	12.451	177.465	207.401	23.405	-	-	-	-	-	-

PROVINCIA Total votos válidos emitidos	Barre. 3% (votos)	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS (superan barrera 3%)
BALEARIS 437.006	13.110	208.297	166.708	26.722 (2)	-	-	-	-	-	PSM- Entes (3) 24.526
BARCEL. 2.822.714	84.681	461.212	1.172.535	195.640 (4)	656.809	-	214.713	-	-	-
BURGOS 226.217	6.807	124.091	80.523	12.618	-	-	-	-	-	-
CACERES 266.888	8.007	117.862	131.677	11.127	-	-	-	-	-	-
CADIZ 660.570	19.817	227.016	285.851	46.816	-	-	-	-	-	-
CANTAB. 347.694	10.431	185.082	136.670	19.199	-	-	-	-	-	-
CASTELL. 300.247	9.007	147.763	125.178	12.683	-	-	-	-	-	-
C. REAL 302.082	9.062	145.802	139.694	13.312	-	-	-	-	-	-
CORDOB. 477.887	14.337	175.191	240.162	57.234	-	-	-	-	-	PA (5): 15.444
CORUÑA 696.740	20.902	328.108	246.832	16.196	-	-	-	97.350	-	-
CUENCA 132.729	3.982	68.171	58.457	4.523	-	-	-	-	-	-
GIRONA 324.194	9.726	42.060	112.235	11.706 (4)	111.332	-	42.848	-	-	-
GRANAD. 505.290	15.159	203.070	246.077	38.466	-	-	-	-	-	-
GUADAL. 113.154	3.395	58.581	45.217	6.695	-	-	-	-	-	-
GUIPÚZC. 346.698	10.401	60.277	98.079	22.049	-	90.266	-	-	-	EA: 42.995
HUELVA 260.750	7.822	91.653	139.351	21.167	-	-	-	-	-	PA (5): 9.348
HUESCA 129.908	3.897	54.688 (6)	56.677	5.398	-	-	-	-	-	PAR (6): 7.218 CHA: 6.004
JAEN 410.658	12.320	152.965	213.853	30.589	-	-	-	-	-	-
LEON 324.295	9.729	152.426	137.368	12.802	-	-	-	-	-	UPL: 17.913
LLEIDA 215.893	6.477	37.197	69.633	-	74.185	-	26.149	-	-	-
LUGO 236.575	7.097	124.497	81.780	-	-	-	-	28.403	-	-

PROVINCIA Total votos válidos emitidos	Barre. 3% (votos)	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS (superan barrera 3%)
MADRID 3.314.260	99.428	1.645.661	1.254.144	304.946	-	-	-	-	-	UPyD (7): 132.095
MALAGA 700.267	21.008	285.881	371.150	60.638	-	-	-	-	-	PA (5): 23.901
MURCIA 707.870	21.236	405.745	246.837	42.257	-	-	-	-	-	-
NAVAR. 319.113	9.573	UPN-PP 133.010	103.154	23.597	-	-	-	-	-	EA (8): 13.209
OURENSE 232.234	6.967	121.981	76.072	-	-	-	-	29.568	-	-
PALENC. 118.588	3.558	61.632	47.907	5.294	-	-	-	-	-	-
PALMAS 470.657	14.120	192.662	145.737	-	-	-	-	-	(9) 85.984	-
PONTEV. 569.303	17.080	273.122	194.729	-	-	-	-	81.590	-	-
LA RIOJA 177.320	5.319	91.356	80.433	7.780	-	-	-	-	-	-
SALAMA. 230.730	6.921	129.289	86.646	9.130	-	-	-	-	-	-
S.TENER. 442.804	13.284	139.554	148.732	-	-	-	-	-	(9) 133.648	-
SEGOVIA 96.592	2.898	53.613	35.020	4.958	-	-	-	-	-	-
SEVILLA 1.032.376	30.971	328.343	565.903	87.906	-	-	-	-	-	PA (5): 37.337
SORIA 55.541	1.666	30.384	20.954	2.377	-	-	-	-	-	-
TARRAG. 352.596	10.578	69.746	135.181	18.767 (4)	91.911	-	37.057	-	-	-
TERUEL 86.551	2.596	38.974 (6)	35.278	3.182	-	-	-	-	-	PAR (6): 7.578 CHA: 2.753
TOLEDO 352.135	10.564	177.544	152.769	16.814	-	-	-	-	-	-
VALENC. 1.418.955	42.569	680.428	548.742	96.909	-	-	-	-	-	UV (10) 66.638
VALLAD. 332.333	9.970	167.178	134.202	21.490	-	-	-	-	-	-
VIZCAYA 656.841	19.705	138.044	183.462	48.149	-	220316	-	-	-	EA: 29.755
ZAMORA 131.656	3.950	72.647	50.889	4.459	-	-	-	-	-	-

PROVINCIA Total votos válidos emitidos	Barre. 3% (votos)	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS (superan barrera 3%)
ZARAGO. 533.637	16.009	226.671 (6)	200.873	26.370	-	-	-	-	-	PAR (6): 23.696 CHA: 55.629
CEUTA 33.324	999	18.246	11.151	352	-	-	-	-	-	-
MELILLA 27.768	833	14.360	10.921	156	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b> <b>24.659.934</b>		<b>9.926.790</b>	<b>9.914.823</b>	<b>1.344.381</b>	<b>934.237</b>	<b>350003</b>	<b>326.521</b>	<b>236911</b>	<b>219632</b>	<b>1.473.274</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior del resumen de resultados de 1996, 2000, 2004 y 2008 en [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es).

(\*) Al tratarse de valores medios, se han omitido los decimales resultantes de las operaciones matemáticas, y se han redondeado los mismos según la norma: entre 0'00-0'55 (se mantiene el número absoluto) y entre 0'56-0'99 (se añade una unidad al número absoluto).

- (1) La media de voto de Aralar se ha calculado sobre los resultados obtenidos en las elecciones 2004 y 2008.
- (2) En 2004 IU formaba parte de la coalición: «PSM-Entesa nacionalista, Esquerra Unida, E.Verds, ERC».
- (3) La media obedece a los votos de las candidaturas de tres legislaturas de: Unitat per les Illes (2008), PSM-Entesa Nacionalista (2000 y 1996). No se computa el año 2004, al ir PSM-Entesa Nacionalista en coalición con Esquerra Unida, para evitar duplicidades.
- (4) Izquierda Unida en Cataluña presenta una casuística diferenciada al denominarse Esquerra Unida y Alternativa (EUIA) y sufrir, en ocasiones, una escisión por parte de Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V). Por ello, la media de Barcelona procede de los siguientes valores: Año 1996: IC-V (260.881 votos); año 2000: EUIA (64.111), IC-V (103.778); año 2004: coalición «ICV-Esquerra Unida i alternativa» (198.116); año 2008 EUIA (155.674 votos). El mismo procedimiento se ha seguido en Tarragona, Girona y Lleida.
- (5) Se ha realizado la media de votos del Partido Andalucista (PA) de 1996-2004, y de la Coalición Andalucista (CA) de 2008.
- (6) La media del PP incluye los votos de la coalición de 1996 entre el PP y el Partido Aragonés (PAR). En consecuencia, los datos de votos medios del PAR corresponden a tres legislaturas (2000, 2004, 2008).
- (7) El dato de Unión Progreso y Democracia (UPyD) corresponde en exclusiva a 2008.
- (8) Los datos de Eusko Alkartasuna (EA) corresponden a la media de votos de 1996 y 2000, dado que EA no se presentó en Navarra en 2004 y 2008.
- (9) En el 2008 Coalición Canaria (CC) fue en coalición con el Partido Nacionalista Canario (PCN).
- (10) La media de Unión Valenciana (UV) corresponde a dos legislaturas: 1996 (81.350 votos) y 2000 (51.927 votos)

Una vez obtenidos los datos medios de votos válidos emitidos a cada candidatura, es hora de transformar los votos en escaños, de acuerdo con un criterio proporcional, como exige nuestra Constitución, la cual, por

cierto, predica la proporcionalidad no tanto de la fórmula electoral cuanto del resultado: lo que debe ser proporcional es la «representación».

Desde el punto de vista de la técnica de reparto, las fórmulas proporcionales se dividen en dos grupos: las que emplean la técnica del cociente y las que emplean la técnica de la lista de divisores. El rendimiento de unas u otras dependerá, constante el tamaño del distrito, del principio matemático a que cada fórmula obedezca, si bien, en principio, las fórmulas del cociente tienden a dar menores primas a los partidos mayores y a proporcionar un rendimiento más simétrico y, con ello, de mayor proporcionalidad.

Este último hecho es especialmente claro en aquellos supuestos en los que el sistema electoral determina una cuota electoral general (también llamado «cociente automático»), de tal modo que todo candidato que alcance dicha cuota resulta electo. En contrapartida, la técnica del cociente difícilmente puede por sí misma distribuir todos los escaños, lo que exige que sea complementada con un criterio de reparto adicional para resolver el «problema de los restos», esto es, los escaños no atribuidos y los votos sin representación que deja la mera aplicación del cociente.

Por su parte, la técnica de la lista de divisores está diseñada para evitar el doble criterio de reparto, de ahí que resulte más sencilla su aplicación. Pero en contrapartida a su más simple funcionamiento, se obtiene al precio de una mayor vulnerabilidad al tamaño del distrito y a la adopción de un principio de reparto más favorable a los mayores partidos. El procedimiento previsto por la LOREG para todas las elecciones, salvo en lo que concierne al Senado, utiliza la técnica de la lista: es el procedimiento D'Hondt, que emplea como divisores a los números naturales (1, 2, 3, 4...n) y obedece al principio matemático de la mayor media, como ya se explicó al comienzo del artículo.

Reza el tópico de que el método D'Hondt favorece mucho a los mayores partidos en detrimento de los demás y, por una vez, el tópico no anda desencaminado. De hecho las fórmulas electorales de la media mayor distintas del D'Hondt efectivamente empleadas (la Saint-Laguë y la del cociente rectificado o Hagenbach-Bischoff) se inventaron para

paliar ese inconveniente. En rigor, el problema radica no tanto en la fórmula en si misma considerada, cuanto en su elevada sensibilidad a la variable «tamaño del distrito», toda vez que el D'Hondt exige distritos iguales o mayores de diez escaños para alcanzar un índice de proporcionalidad aceptable. El método Saint-Lagüe, que emplea la misma técnica, pero usa una serie de divisores diferente (la de los números impares), está pensado para proporcionar una representación equitativa de los partidos medianos minorando la sobrerrepresentación de los grandes; en tanto que el Hagenbach-Bischoff, que emplea la técnica del cociente, busca no privar de representación a las minorías que alcancen la cuota electoral (el cociente).

Dicho esto, la simulación que aquí se plantea consiste en aplicar las fórmulas citadas a la votación media de las cuatro últimas Legislaturas, del siguiente modo:

TABLA 13:

**HIPÓTESIS DE RESULTADOS ELECTORALES**  
(realizada con los valores medios de los votos válidos  
en el Congreso de las legislaturas 1996-2008).  
**RESULTADOS EN ESCAÑOS (ESC.) CON BARRERA DEL 3%**  
**Y APLICACIÓN DE DISTINTAS FÓRMULAS ELECTORALES: D'Hondt (DH),**  
**Saint-Lagüe (SL) y el cociente (C) Hagenbach-Bischoff (10).**

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escalaños	PSOE Votos Escalaños	IU Votos Escalaños	CIU Votos Escalaños	PNV Votos Escalaños	ERC Votos Escalaños	BNG Votos Escalaños	CC Votos Escalaños	OTROS Votos Escalaños DH-SL-C
ALAVA	4	51.566	52.340	12.586	-	36.997	-	-	-	EA:
D'Hondt		1	2	0		1				7.624
SaintLagüe		1	2	0		1				0-0-0
Cociente		1	2	0		1				
ALBACETE	4	110.662	104.266	12.735	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	2	0						
SL		2	2	0						
Cociente		2	2	0						

(10) Téngase en cuenta que la tabla sólo contempla los valores medios de votos de las 50 provincias donde el método de elección de los diputados es proporcional, pero no se incluyen las circunscripciones de Ceuta y Melilla, que se rigen por un sistema mayoritario.

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escaños	PSOE Votos Escaños	IU Votos Escaños	CIU Votos Escaños	PNV Votos Escaños	ERC Votos Escaños	BNG Votos Escaños	CC Votos Escaños	OTROS Votos Escaños DH-SL-C
ALICANTE	11	435.926	343.505	46.908	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		6	5	0						
SL		6	4	1						
Cociente		6	5	0						
ALMERIA	5	137.355	131.449	14.651	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
ASTURIAS (*)	9	299.247	290.526	72.138	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		4	4	1						
SL		4	4	1						
Cociente		4	4	1						
AVILA	3	68.364	35.753	5.170	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
BADAJOS	6	177.465	207.401	23.405	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	3	0						
SL		3	3	0						
Cociente		3	3	0						
BALEARES (*)	8	208.297	166.708	26.722	-	-	-	-	-	PSM- Entesa 24.526 0 - 0 - 0
D'Hondt		4	4	0						
SL		4	3	1						
Cociente		4	4	0						
BARCELONA	31	461.212	1.172.535	195.640	656.809	-	214.713	-	-	-
D'Hondt		5	14	2	8		2			
SL		4	16	2	7		2			
Cociente		5	14	2	8		2			
BURGOS	4	124.091	80.523	12.618	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	1	0						
SL		2	2	0						
Cociente		3	1	0						
CACERES (*)	4	117.862	131.677	11.127	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	2	0						
SL		2	2	0						
Cociente		2	2	0						
CADIZ	9	227.016	285.851	46.816	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		4	5	0						
SL		4	4	1						
Cociente		4	5	0						
CANTABRIA	5	185.082	136.670	19.199	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escalaños	PSOE Votos Escalaños	IU Votos Escalaños	CIU Votos Escalaños	PNV Votos Escalaños	ERC Votos Escalaños	BNG Votos Escalaños	CC Votos Escalaños	OTROS Votos Escalaños DH-SL-C
CASTELLON	5	147.763	125.178	12.683	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
C. REAL	5	145.802	139.694	13.312	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
CORDOBA	7	175.191	240.162	57.234	-	-	-	-	-	PA: 15.444 0 - 0 - 0
D'Hondt		3	4	0						
SL		3	3	1						
Cociente		2	4	1						
CORUÑA	9	328.108	246.832	16.196	-	-	-	97.350	-	-
D'Hondt		5	3	0				1		
SL		4	4	0				1		
Cociente		5	3	0				1		
CUENCA	3	68.171	58.457	4.523	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
GIRONA (*)	5	42.060	112.235	11.706	111.332	-	42.848	-	-	-
D'Hondt		0	2	0	2		1			
SL		1	2	0	1		1			
Cociente		0	2	0	2		1			
GRANADA	7	203.070	246.077	38.466	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	4	0						
SL		3	3	1						
Cociente		3	4	0						
GUADALAJARA	3	58.581	45.217	6.695	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
GUIPÚZCOA	6	60.277	98.079	22.049	-	90.266	-	-	-	EA: 42.995 1 - 1 - 1
D'Hondt		1	2	0		2				
SL		1	2	0		2				
Cociente		1	2	0		2				
HUELVA	5	91.653	139.351	21.167	-	-	-	-	-	PA: 9.348 0 - 0 - 0
D'Hondt		2	3	0						
SL		2	3	0						
Cociente		2	3	0						
HUESCA	3	54.688	56.677	5.398	-	-	-	-	-	PAR7218 0 - 0 - 0 CH:6004 0 - 0 - 0
D'Hondt		1	2	0						
SL		1	2	0						
Cociente		1	2	0						

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escalaños	PSOE Votos Escalaños	IU Votos Escalaños	CIU Votos Escalaños	PNV Votos Escalaños	ERC Votos Escalaños	BNG Votos Escalaños	CC Votos Escalaños	OTROS Votos Escalaños DH-SL-C
JAEN	6	152.965	213.853	30.589	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	4	0						
SL		3	3	0						
Cociente		2	4	0						
LEON	5	152.426	137.368	12.802	-	-	-	-	-	UPL: 17.913 0 - 0 - 0
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
LLEIDA	4	37.197	69.633	-	74.185	-	26.149	-	-	-
D'Hondt		1	1		2		0			
SL		1	1		1		1			
Cociente		1	1		2		0			
LUGO	4	124.497	81.780	-	-	-	-	28.403	-	-
D'Hondt		3	1					0		
SL		2	1					1		
Cociente		2	2					0		
MADRID (*)	35	1.645.661	1.254.144	304.946	-	-	-	-	-	UPyD: 132.095 1 - 1 - 1
D'Hondt		18	13	3						
SL		18	13	3						
Cociente		18	13	3						
MALAGA	10	285.881	371.150	60.638	-	-	-	-	-	PA:23901 0 0 0
D'Hondt		4	6	0						
SL		4	5	1						
Cociente		4	5	1						
MURCIA	9	405.745	246.837	42.257	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		6	3	0						
SL		5	3	1						
Cociente		6	3	0						
NAVARRA	5	133.010	103.154	23.597	-	-	-	-	-	EA: 13.209 0 - 0 - 0
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
OURENSE	4	121.981	76.072	-	-	-	-	29.568	-	-
D'Hondt		3	1					0		
SL		2	1					1		
Cociente		3	1					0		
PALENCIA	3	61.632	47.907	5.294	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
PALMAS	8	192.662	145.737	-	-	-	-	-	85.984	-
D'Hondt		4	3						1	
SL		3	3						2	
Cociente		4	3						1	

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escaños	PSOE Votos Escaños	IU Votos Escaños	CIU Votos Escaños	PNV Votos Escaños	ERC Votos Escaños	BNG Votos Escaños	CC Votos Escaños	OTROS Votos Escaños DH-SL-C
PONTEVEDRA	7	273.122	194.729	-	-	-	-	81.590	-	-
D'Hondt		4	2					1		
SL		4	2					1		
Cociente		4	2					1		
LA RIOJA	4	91.356	80.433	7.780	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	2	0						
SL		2	2	0						
Cociente		2	2	0						
SALAMANCA	4	129.289	86.646	9.130	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	2	0						
SL		2	2	0						
Cociente		2	2	0						
S. TENERIFE	7	139.554	148.732	-	-	-	-	-	133.648	-
D'Hondt		2	3						2	
SL		2	3						2	
Cociente		2	3						2	
SEGOVIA	3	53.613	35.020	4.958	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
SEVILLA	12	328.343	565.903	87.906	-	-	-	-	-	PA37.337
D'Hondt		4	7	1						0
SL		4	7	1						0
Cociente		4	7	1						0
SORIA	3	30.384	20.954	2.377	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
TARRAGONA	6	69.746	135.181	18.767	91.911	-	37.057	-	-	-
D'Hondt		1	3	0	2		0			
SL		1	2	0	2		1			
Cociente		1	2	0	2		1			
TERUEL	3	38.974	35.278	3.182	-	-	-	-	-	PAR:7578 0 - 0 - 0 CH:2.753 0 - 0 - 0
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
TOLEDO	5	177.544	152.769	16.814	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
VALENCIA	16	680.428	548.742	96.909	-	-	-	-	-	UV:66638
D'Hondt		8	7	1						0
SL		8	6	1						1
Cociente		8	6	1						1

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escaños	PSOE Votos Escaños	IU Votos Escaños	CIU Votos Escaños	PNV Votos Escaños	ERC Votos Escaños	BNG Votos Escaños	CC Votos Escaños	OTROS Votos Escaños DH-SL-C
VALLADOLID	5	167.178	134.202	21.490	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		3	2	0						
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
VIZCAYA	9	138.044	183.462	48.149	-	220.316	-	-	-	EA29.755
D'Hondt		1	3	1		4				0
SL		2	3	1		3				0
Cociente		2	3	1		3				0
ZAMORA	3	72.647	50.889	4.459	-	-	-	-	-	-
D'Hondt		2	1	0						
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
ZARAGOZA	7	226.671	200.873	26.370	-	-	-	-	-	Par23.696
D'Hondt		4	3	0						0 - 0 - 0
SL		3	3	0						CH55.629
Cociente		3	3	0						0 - 1 - 1
<b>TOTAL (sin Ceuta y Melilla)</b>	<b>348</b>	<b>9.926.790</b>	<b>9.914.823</b>	<b>1.344.381</b>	<b>934.237</b>	<b>350.003</b>	<b>326.521</b>	<b>236.911</b>	<b>219.632</b>	<b>1.406.636</b>
<b>D'Hondt</b>		<b>PP</b>	<b>PSOE</b>	<b>IU</b>	<b>CIU</b>	<b>PNV</b>	<b>ERC</b>	<b>BNG</b>	<b>CC</b>	<b>OTRO</b>
<b>SaintLäg.</b>		<b>158</b>	<b>150</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Cociente</b>		<b>153</b>	<b>145</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
		<b>156</b>	<b>147</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia

(\*) El total de escaños corresponde a la media de escaños de cada circunscripción durante el período 1996-2008. El valor medio ha implicado que se han obtenido datos con decimales en cinco provincias: Asturias (8'5 escaños), Baleares (7'5 escaños), Cáceres (4'5 escaños), Girona (5'5 escaños) y Madrid (34'5 escaños), siendo la suma de escaños de las 50 provincias 345, en lugar de 348 (350 con Ceuta y Melilla). Por este motivo, se ha procedido al redondeo de las cifras de los escaños al alza, atendiendo al criterio de mayor población de derecho en tres provincias, y a la baja, en las otras dos con menor población, para no elevar el techo del número de diputados total. El resultado del redondeo de escaños al alza es: Madrid (35 escaños), Asturias (9 escaños), Baleares (8 escaños) y a la baja: Cáceres (4 escaños) y Girona (5 escaños).

Como puede verse, el cambio de fórmula electoral no reduce significativamente el tamaño de la representación parlamentaria de los mayores partidos, a los que asegura, además, la conservación de una posición cuasi mayoritaria. Tampoco cambia notablemente la representación de los partidos nacionalistas, precisamente porque conservan la condición

de partidos grandes o medianos en algunos distritos. De hecho, ni el PNV, ni CiU, ERC, el BNG o CC sufren cambios relevantes con la aplicación de fórmulas distintas a D'Hondt. Además, el cambio de la fórmula electoral tampoco supone un incremento importante de la fragmentación parlamentaria y, básicamente, beneficia al único partido nacional de apoyo difuso en el período, en el caso IU/ICV. Dicho partido pasaría de tener 9 escaños con la fórmula D'Hondt a conseguir 16 con la aplicación de la técnica del divisor Saint-Lagüe y 12 escaños con el cociente Hagenbach-Bischoff. Por el contrario, el resto de los partidos obtendrían resultados similares a los actuales con el cociente Hagenbach-Bischoff, siendo los cambios más notables los producidos por la serie Saint-Lagüe, que reduciría ligeramente las primas de los grandes partidos (PP, PSOE, CiU) y mejoraría las posiciones de los pequeños y medianos (IU, ERC, BNG, CC), pero sin producir un vuelco electoral. En pocas palabras, la clave del rendimiento del actual sistema electoral no está en la fórmula, como se ha insistido, sino que está en el tamaño.

#### *3.4. Escenario hipotético IV: reforma del tamaño de la circunscripción*

El tamaño de la circunscripción es fundamental en la medida en que afecta, por un lado, a los resultados globales de las elecciones y, por otro, al número de partidos electorales (11) que se convierten en partidos parlamentarios, esto es, en partidos presentes en el hemiciclo. Así por ejemplo, a continuación se muestran varias tablas en las que se compara el número de partidos parlamentarios y partidos electorales en las elecciones al Congreso de 2004 y 2008.

---

(11) Se consideran partidos electorales sólo a aquellos que superan la barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

TABLA 14:  
ELECCIONES CONGRESO 2004.  
DISTRITOS: PARTIDOS ELECTORALES Y PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Población total	Tamaño medio del distrito (nº escaños)
1 partido	–	–	–	–	–	–
2 partidos	9	28	8'0	17'31	2.255.704	3'11
3 partidos	26	186	53'14	50'0	23.623.249	7'15
4 o más	17	133	38'0	32'69	16.837.081	7'82
Distritos (Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Población total	Tamaño medio
1 partido	2	2	0'57	3'85	143.394	1'0
2 partidos	35	188	53'71	67'35	20.316.416	5'37
3 partidos	12	117	33'43	23'08	15.865.923	9'75
4 o más	3	43	12'29	5'77	6.391.231	14'33

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

TABLA 15:  
ELECCIONES CONGRESO 2008.  
DISTRITOS: PARTIDOS ELECTORALES Y PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Tamaño medio del distrito (nº escaños)
1 partido	–	–	–	–	–
2 partidos	19	81	23'14	36'54	4'26
3 partidos	22	151	43'14	42'31	6'86
4 o más	11	120	34'29	21'15	10'90
Distritos (Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Tamaño medio (nº escaños)
1 partido	2	2	0'57	3'85	1'0
2 partidos	38	184	52'57	73'07	4'84
3 partidos	10	60	17'14	19'23	6'0
4 o más	2	66	18'86	3'85	33'0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

TABLA 16:

## ELECCIONES CONGRESO 2004-2008. BALANCE DE LOS DISTRITOS: PARTIDOS ELECTORALES Y PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos 2004	Esaños (nº)	Nº distritos 2008	Esaños (%)	Diferencia Nº distritos	Diferencia Nº esaños
1 partido	–	–	–	–	–	–
2 partidos	9	28	19	81	+ 10	+ 53
3 partidos	26	186	22	151	– 4	– 35
4 o más	17	133	11	120	– 6	– 13
(Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos 2004	Esaños (nº)	Nº distritos 2008	Esaños (%)	Diferencia Nº distritos	Diferencia Nº esaños
1 partido	2	2	2	2	0	0
2 partidos	35	188	38	184	+ 3	– 4
3 partidos	12	117	10	60	– 2	– 57
4 o más	3	43	2	66	– 1	+ 23

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

A la luz de las tablas se puede ver cómo, en 2008, ha aumentado el número de distritos bipartidistas y se ha reducido el número de distritos con tres, cuatro y más partidos. Ello obedece al voto útil propiciado por el efecto psicológico del empate técnico de los sondeos pre-electorales, pero, además, tiene diversas consecuencias prácticas.

En efecto, el tamaño es una dimensión compleja, en la que juegan al menos cuatro elementos distintos: el tamaño mismo de la Cámara, el número de distritos electorales, la dimensión media del distrito (que viene indirectamente a indicar el umbral a partir del cual la subrepresentación de los partidos menores es fuertemente decreciente) y su dispersión.

Por de pronto hay que señalar que el Congreso actual es, en términos relativos, pequeño o muy pequeño. En términos históricos, es igual que el previsto en la ley electoral de 1846 y es menor que todas las Cámaras Bajas españolas desde 1854, hallándose muy lejos de los 435 diputados de los últimos Congresos de la Restauración y los algo más de los 470 de las Cortes republicanas. En términos comparativos, el único país de la Unión Europea de tamaño similar a España es Polonia,

que cuenta con una Dieta de 450 diputados (12), e incluso hay países mucho menores en población con una asamblea mayor (Hungría, 386). En consecuencia, aún cuando el tamaño del Congreso se llevara al máximo constitucionalmente posible a día de hoy (400 diputados) seguiría siendo pequeño (13).

La reforma del tamaño de la circunscripción se plantea en torno a tres escenarios hipotéticos, de los cuales dos son constitucionalmente factibles sin una reforma del art.68 CE y un tercer escenario que sí la exigiría. A saber:

- 1) *Hipótesis de un diputado por cada 100.000 habitantes o fracción superior a 50.000. Véanse las tablas 17 y 18.* En este caso, se trata del tamaño que exige reforma constitucional y que daría lugar a un Congreso de tamaño similar al *Sejm* polaco y no muy distante de los Congresos anteriores a la Guerra Civil (mayor que el de 1923, última elección de la Restauración, y menor que las Cortes de la II República). Naturalmente, el aumento de tamaño y la desaparición del mínimo inicial de diputados por provincia (lo que posibilita una elección «*one man, one vote*») tiene por consecuencia hacer desaparecer la subrepresentación crónica de los distritos de mayor tamaño, en donde vive bastante más de la mayoría absoluta de los españoles, y posibilita un reparto de escaños entre las circunscripciones estrechamente correlacionado con la demografía y capaz de ajustarse automáticamente a los cambios en la distribución de la población. Adicionalmente, permite el ajuste entre los diputados y la población sin afectar mucho a los distritos de menor población, hoy fuertemente primados.

---

(12) Los grandes países de la UE tienen Cámaras Bajas sustancialmente mayores: la Asamblea Nacional francesa cuenta 577 escaños –algo más que las Cortes franquistas– mientras que Alemania, Italia y Gran Bretaña pasan de los 600 diputados. Un resumen de la situación en 2007 puede verse en Martínez Sospedra, M. *et al.* (2007), *op. cit.*, pp. 190-91.

(13) El cambio de las reglas del art. 68 CE sobre el tamaño podría ser cuestión a considerar en el caso de que se planteara seriamente la reforma del Senado, pues, dada la consideración unitaria de las Cortes Generales que asumen los arts. 66 y ss. de la CE, no es factible una reforma racional de la Cámara Alta que no afecte directamente a la Cámara Baja.

TABLA 17:

HIPÓTESIS DE UN DIPUTADO POR CADA 100.000 HABITANTES  
O FRACCIÓN SUPERIOR A 50.000. Datos ordenados por provincias  
(Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005).

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	18	+6
Asturias	8	11	+3
Baleares	8	10	+3
Barcelona	31	53	+22
Cádiz	9	12	+3
Coruña	8	11	+3
Madrid	35	61	+26
Málaga	10	15	+5
Murcia	10	14	+4
Las Palmas	8	10	+2
Sevilla	12	18	+6
Valencia	16	25	+9
Vizcaya	8	11	+3
<i>Total</i>	175	269	+94
<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	7	9	+2
Pontevedra	7	9	+2
Santa Cruz Tenerife	7	10	+3
Tarragona	6	8	+2
Zaragoza	7	9	+2
Córdoba	6	8	+2
<i>Total</i>	40	53	+13
<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	6	=
Badajoz	6	7	+1
Castellón	5	6	+1
Ciudad Real	5	5	=
Cantabria	5	6	+1
Girona	6	7	+1
Guipúzcoa	6	7	+1
Jaén	6	7	+1
Navarra	5	6	+1
Toledo	6	6	=
Valladolid	5	5	=
<i>Total</i>	61	68	+7
<i>De 250.000 a 500.000</i>			
Albacete	4	4	=
Alava	4	3	-1
Burgos	4	4	=

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
Cáceres	4	4	=
Huelva	5	5	=
León	5	5	=
Lleida	4	4	=
Rioja	4	3	-1
Lugo	4	4	=
Orense	4	4	=
Salamanca	4	4	=
<i>Total</i>	46	44	-2
<i>Menos de 250.000</i>			
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	2	-1
Guadalajara	3	2	-1
Huesca	3	2	-1
Palencia	3	2	-1
Segovia	3	2	-1
Soria	2	1	-1
Teruel	3	1	-2
Zamora	3	2	-1
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
<i>Total</i>	28	18	-10
Total Estado	350	452	+102

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 18:

HIPÓTESIS DE UN DIPUTADO POR CADA 100.000 HABITANTES O FRACCION SUPERIOR A 50.000. Datos ordenados por Comunidades Autónomas (Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005)

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	80	+19
Aragón	13	12	-1
Asturias	8	11	+3
Baleares	8	10	+2
Canarias	15	20	+5
Cantabria	5	6	+1
Castilla-León	32	27	-5
Castilla-Mancha	21	19	-2
Cataluña	47	72	+25
Extremadura	10	11	+1

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Galicia	23	28	+5
Madrid	35	61	+26
Murcia	10	14	+4
Navarra	5	6	+1
País Vasco	18	21	+3
Rioja	4	3	-1
C.Valenciana	33	49	+16
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	452	+102

Fuente: Elaboración propia.

El precio político a pagar pasa por la minoración del número de escaños de un puñado de distritos de baja o muy baja población, muy fuertemente sobrerrepresentados en la regulación electoral actual, y que afectan sustancialmente a las dos mesetas y a Aragón. Tal efecto es inevitable si se desea compaginar una clave de representación igualitaria y un tamaño moderado de la Cámara. Piénsese que, para conseguir una representación provincial igualitaria, que no supusiera una reducción del número de escaños de las provincias, con una población igual o menor del cuarto de millón de habitantes, se necesitaría una asamblea algo por encima de los 700 escaños. Si se adoptara como circunscripción electoral la Comunidad Autónoma las cosas cambiarían, pero aún así la conservación de los escaños de las Comunidades en las que predominan las provincias de escasa población y, por ello, fuertemente sobrerrepresentadas en el sistema LOREG, exigiría una clave de representación situada entre «1 escaño / 75.000 habitantes» y «1 escaño / 80.000 habitantes». Ello nos llevaría a un tamaño de la Cámara similar al de la Asamblea Nacional francesa y algo por encima del tamaño de las Cortes Españolas de la última dictadura. No está de más advertir que la reducción de la representación de las provincias de menor población, hoy fuertemente sobrerrepresentadas, es neutra (o menos viciada), en lo que afecta a los intereses de los partidos nacionales, ya que ninguno de ellos tiene una estructura electoral semejante a la que tenía la UCD cuando se diseñó el sistema. Así, la minoración de los escaños en las dos Castillas se compensa con la notable ampliación de los escaños de

la Comunidad de Madrid, lo que da un saldo favorable a los intereses del PP; mientras que el crecimiento de escaños de Cataluña viene a favorecer al PSOE. Además, el aumento del tamaño medio del distrito, unido al crecimiento de los distritos más poblados, mejora sustancialmente las opciones de los partidos nacionales de apoyo difuso.

- 2) *Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 350 escaños.* A diferencia del caso anterior, esta solución no exige reforma del art. 68 CE y puede operarse mediante una mera reforma de la LOREG. Obviamente al mantener el número actual de escaños convierte el reparto en juego de suma cero, de tal modo que no es posible mejorar el tamaño de la representación de las provincias de mayor población sin empeorar la posición de las provincias de población más reducida. El resultado puede verse en las tablas 19 y 20.

TABLA 19:

HIPÓTESIS DE UN MÍNIMO INICIAL DE UN DIPUTADO POR PROVINCIA  
Y 350 ESCAÑOS.

(Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005).

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	13	+1
Asturias	8	8	=
Baleares	8	8	=
Barcelona	31	36	+5
Cádiz	9	9	=
Coruña	8	9	+1
Madrid	35	41	+6
Málaga	10	11	+1
Murcia	10	10	=
Las Palmas	8	8	=
Sevilla	12	13	+1
Valencia	16	17	+1
Vizcaya	8	9	+1
<i>Total</i>	175	192	+17
<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	6	6	=
Pontevedra	7	7	=
Santa Cruz Tenerife	7	7	=

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
Tarragona	7	8	+1
Zaragoza	7	7	=
Córdoba	7	7	=
<i>Total</i>	40	41	+3
<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	5	-1
Badajoz	6	6	=
Castellón	5	5	=
Ciudad Real	5	4	-1
Cantabria	5	5	=
Girona	6	6	=
Guipúzcoa	6	6	=
Jaén	6	5	-1
Navarra	5	5	=
Toledo	6	5	-1
Valladolid	5	4	-1
<i>Total</i>	61	56	-5
<i>De 250.000 a 500.000</i>			
Albacete	4	4	=
Alava	4	3	-1
Burgos	4	3	-1
Cáceres	4	4	=
Huelva	5	4	-1
León	5	4	-1
Lleida	4	4	=
Rioja	4	3	-1
Lugo	4	3	-1
Orense	4	3	-1
Salamanca	4	3	-1
<i>Total</i>	46	38	-8
<i>Menos de 250.000</i>			
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	2	-1
Guadalajara	3	3	=
Huesca	3	3	=
Palencia	3	2	-1
Segovia	3	2	-1
Soria	2	2	=
Teruel	3	2	-1
Zamora	3	2	-1
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
<i>Total</i>	28	22	-6
<b>Total Estado</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>+102</b>

TABLA 20:

HIPÓTESIS DE UN MÍNIMO INICIAL DE UN DIPUTADO POR PROVINCIA Y 350 ESCAÑOS. Datos por Comunidades Autónomas.  
(Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005)

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	60	-1
Aragón	13	12	-1
Asturias	8	8	=
Baleares	8	8	=
Canarias	15	16	+1
Cantabria	5	5	=
Castilla-León	32	24	-8
Castilla-Mancha	21	18	-3
Cataluña	47	52	+5
Extremadura	10	10	=
Galicia	23	22	-1
Madrid	35	41	+6
Murcia	10	10	=
Navarra	5	5	=
País Vasco	18	18	=
Rioja	4	3	-1
C.Valenciana	33	35	+2
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	350	

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, la hipótesis que contemplamos supone lisa y llanamente trasladar escaños de las provincias menores de 750.000 habitantes a las mayores de un millón. Dado que las diferencias de población entre éstas últimas es muy fuerte, en la práctica, supone un trasvase del tamaño absoluto reducido (17 escaños más el adicional de Tenerife). No obstante lo cual, el resultado es fuertemente asimétrico, ya que, de los 18 escaños, nada menos que 11 corresponden a dos distritos macro-cefálicos (Barcelona y Madrid), sin aumentos mayores de la unidad en los demás casos. Adicionalmente, cabe decir que se trata de una hipótesis de baja neutralidad política: el descenso en las dos Castillas no es compensado por el ascenso en Madrid, lo que daña, bien

que en términos distintos, los intereses de los dos mayores partidos. Esto es, beneficia sólo marginalmente a los partidos nacionales de apoyo difuso y encierra la paradoja de beneficiar a los dos partidos nacionalistas catalanes, cuya cuota de representación aumentaría, aunque en términos modestos. Si desde el punto de vista del procedimiento es la solución más sencilla, desde el de los rendimientos, es la que asocia ventajas más reducidas, con un coste político no significativamente menor al que comportan otras.

- 3) *Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 400 escaños. Véanse las tablas 21 y 22.* Esta es la posibilidad extrema en el marco de la interpretación convencional del art. 68 CE. Como se puede fácilmente suponer después de lo dicho, los cincuenta escaños adicionales van asignados en su casi totalidad a las provincias de mayor población que, recuérdese, concentran bastante más de la mayoría absoluta de la población. Además, aun cuando el mínimo inicial se conserva, su reducción conlleva el incremento en otros cincuenta escaños en la fase equitativa de la aplicación de la clave de representación, lo que hace que el número de escaños distribuidos igualitariamente pase de los 248 actuales a 348. El mantenimiento del mínimo inicial mejora la equi-distribución de los escaños y se obtiene al muy bajo precio de rebajar escasamente la representación de los distritos de escasa población, hasta la fecha muy fuertemente sobrerrepresentados. Prueba de ello es que dichos distritos pierden en conjunto sólo seis escaños y ninguno de ellos queda por debajo de los dos diputados (que es la representación actual del distrito de menor población).

TABLA 21:

HIPÓTESIS DE UN MÍNIMO INICIAL DE UN DIPUTADO POR PROVINCIA  
Y 400 ESCAÑOS. Datos por provincias  
(Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005)

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	15	+3
Asturias	8	9	+1
Baleares	8	9	+1
Barcelona	31	42	+11
Cádiz	9	10	+1
Coruña	8	10	+2
Madrid	35	48	+13
Málaga	10	13	+3
Murcia	10	12	+2
Las Palmas	8	9	+1
Sevilla	12	15	+3
Valencia	16	20	+4
Vizcaya	8	10	+2
<i>Total</i>	175	222	+47
<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	6	7	+1
Pontevedra	7	8	+1
Santa Cruz Tenerife	7	8	+1
Tarragona	7	9	+2
Zaragoza	7	7	=
Córdoba	7	8	+1
<i>Total</i>	40	471	+7
<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	6	=
Badajoz	6	6	=
Castellón	5	5	=
Ciudad Real	5	5	=
Cantabria	5	5	=
Girona	6	7	+1
Guipúzcoa	6	6	=
Jaén	6	6	=
Navarra	5	6	+1
Toledo	6	6	=
Valladolid	5	5	=
<i>Total</i>	61	63	+2
<i>De 250.000 a 500.000</i>			
Albacete	4	4	=
Alava	4	3	-1

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
Burgos	4	4	=
Cáceres	4	4	=
Huelva	5	5	=
León	5	5	=
Lleida	4	4	=
Rioja	4	3	-1
Lugo	4	4	=
Orense	4	4	=
Salamanca	4	4	=
<i>Total</i>	46	44	-2
<i>Menos de 250.000</i>			
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	3	=
Guadalajara	3	3	=
Huesca	3	3	=
Palencia	3	2	-1
Segovia	3	2	-1
Soria	2	2	=
Teruel	3	2	-1
Zamora	3	3	=
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
<i>Total</i>	28	24	-4
Total Estado	350	400	+502

TABLA 22:

HIPÓTESIS DE UN MÍNIMO INICIAL DE UN DIPUTADO POR PROVINCIA  
Y 400 ESCAÑOS. Datos por Comunidades Autónomas  
(Hipótesis calculada en función de los datos del Padrón de 2005)

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	70	+9
Aragón	13	13	=
Asturias	8	9	+1
Baleares	8	9	+1
Canarias	15	18	+3
Cantabria	5	5	=
Castilla-León	32	29	-3
Castilla-Mancha	21	21	=
Cataluña	47	59	+12
Extremadura	10	10	=

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Galicia	23	26	+3
Madrid	35	48	+13
Murcia	10	12	+2
Navarra	5	6	+1
País Vasco	18	19	+1
Rioja	4	3	-1
C. Valenciana	33	40	+7
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	400	+50

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de las tablas anteriores se puede ver cómo la puesta en práctica de la tercera hipótesis aumenta la representación parlamentaria y es neutra en todas las Comunidades Autónomas, con una sola excepción: Castilla y León. Esta última es la más fuertemente sobrerrepresentada, por contar con un elevado número de provincias y estar todas ellas también sobrerrepresentadas en el régimen actual. Aun así, la pérdida de escaños es muy reducida (sólo tres). La aplicación de esta alternativa aumentaría el índice de proporcionalidad del sistema de dos formas. De un lado, lo haría al aumentar el tamaño medio del distrito (que pasaría a ser 7,69 escaños, es decir, un escaño por encima del actual). Del otro, concentra el aumento de Diputados en los distritos de mayor población, ahora subrepresentados, de lo que se siguen dos consecuencias relevantes: el ajuste entre cuerpo electoral y representación parlamentaria es mayor; y el aumento de tamaño de la Cámara se aplica casi exclusivamente a los distritos de mayor dimensión, en los que el rendimiento de la fórmula electoral sería más proporcional. En conjunto, la reducción de las fuertes asimetrías del sistema en vigor es neutra respecto de los grandes partidos, rebaja las barreras de acceso para los partidos nacionales de apoyo difuso (aunque no demasiado) y aumenta la posibilidad de los nacionalistas catalanes de alcanzar una equi-representación estricta. La cuestión de si una reforma de este tipo mejoraría la posición de los partidos nacionales de apoyo difuso hasta el punto de erosionar la actual posición pivotal de las formaciones nacionalistas es, sencillamente, una incógnita que sólo la praxis podría, en su caso, despejar.

### 3.5. *Escenario hipotético V: otras reformas*

Hasta este punto, se ha venido razonando de conformidad con la imagen tópica que se predica de las reglas del art. 68 CE: que la elección debe hacerse en su totalidad, siempre y necesariamente, en el marco provincial y que las provincias son las actualmente existentes. Cabe cuestionarse si esa imagen, que es desde luego conforme a las citadas reglas, es, además, la única solución legal conforme a las mismas o si, por el contrario, resultan compatibles con las mencionadas otras soluciones alternativas al régimen electoral actual.

Aquí se plantearán dos supuestos. El primero, basado en la modificación de las actuales provincias electorales, por otras de mayor tamaño. El segundo, se refiere a la posibilidad de aumentar el número de escaños al máximo constitucional de 400, de tal modo que los 50 escaños adicionales se proveyeran mediante elección separada en la forma de un mecanismo de igualación organizado, según la técnica del distrito nacional único.

#### 3.5.1. Reforma de la provincia electoral

En cuanto a la posibilidad de alterar el marco geográfico del actual distrito electoral, hay que decir, desde una perspectiva exclusivamente jurídica, que la respuesta más simple a la cuestión es la que cabe dar a la políticamente más compleja: el art. 141.1. CE exige ley orgánica para alterar los límites provinciales (lo que no es sino una consecuencia de la inclusión de la elección general en el dominio de la ley orgánica). En consecuencia, mediante ley orgánica se pueden alterar los límites de las actuales (cosa que ya se he efectuado de modo puntual), y, por lo mismo, se pueden erigir nuevas provincias. Es cierto que las provincias diseñadas por D. Javier de Burgos han tenido un fuerte arraigo, porque satisfacen necesidades evidentes y porque, lejos de diseñarse *more* geométrico, la división provincial se hizo sobre la base de los antecedentes históricos, como prueba la mera lectura del correspondiente Decreto. Dicho lo cual, nos resulta factible la afirmación de que crear provincias nuevas está dentro del dominio del legislador

orgánico, que podría ciertamente crear las provincias de la división de 1822 que no han pervivido, o escoger entre varias posibilidades planteadas en su día una de las no elegidas, como las provincias de Játiva o de Calatayud, sin ir más lejos, o la quinta provincia gallega.

Siendo así las cosas no parece que pueda tacharse de incompatible con las reglas del art. 68 CE que se operase una reforma que generara «provincias electorales», haciendo coincidir los límites provinciales con los de las Comunidades Autónomas. E incluso, si se desea mantener la realidad material existente, dividir cada Comunidad Autónoma en «departamentos» correspondientes a las provincias actuales, dotados de la correspondiente corporación (14). Ciertamente, ésa no es la solución más constitucional posible, pero como legislar no es ejecutar la Constitución, no es menos cierto que ésa es una posibilidad abierta, que supondría un cambio relevante de nuestro sistema electoral, constante todo lo demás, por tres razones. En primer lugar, aumentaría drásticamente el tamaño medio del distrito electoral (que se situaría en algo más de 18 escaños, es decir, más de dos veces y media mayor que el actual). En segundo lugar, incrementaría la proporcionalidad del rendimiento del sistema. Y, por último, reduciría los efectos perversos de la cláusula del «mínimo inicial», que en caso de mantenerse en los actuales términos, pasaría de suponer 102 escaños sobre 350 a suponer 36 escaños sobre idéntica cifra, y se ajustaría mejor a la realidad político-administrativa del Estado realmente existente. Sobre la base del actual mínimo inicial y el actual tamaño de la Cámara, la elección del Congreso adquiriría el aspecto que se presenta en la siguiente tabla.

---

(14) Ello permitiría, de paso, alinear nuestras elecciones provinciales con la Carta Europea de Poderes Locales, y con la práctica general: elección por sufragio universal directo, acabando así con el último resto de las técnicas electorales propias del franquismo que hoy conserva el Título V de la LOREG.

TABLA 23:

HIPÓTESIS: COMUNIDAD AUTONOMA COMO PROVINCIA.  
 NUMERO DE ESCAÑOS  
 (simulación realizada con la media de los escaños disfrutados  
 por cada provincia durante el período 1996-2008)

Circunscripción	Mínimo inicial de Escaños	Nº Escaños por población	Total Escaños
Andalucía	2	59	61
Aragón	2	11	13
Asturias	2	7	9
Baleares	2	6	8
Canarias	2	13	15
Cantabria	2	3	5
Castilla y León	2	28	30
Castilla-La Mancha	2	21	23
Cataluña	2	44	46
Extremadura	2	8	10
Galicia	2	22	24
Madrid	2	33	35
Murcia	2	7	9
Navarra	2	3	5
P. Vasco	2	17	19
La Rioja	2	2	4
C. Valenciana	2	30	32
Ceuta	1	-	1
Melilla	1	-	1
Total	36	314	350

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de este reparto de escaños, cabe proceder a realizar una simulación semejante a la efectuada con anterioridad respecto de las diversas fórmulas electorales (*vide*. tabla 13 *ut supra*). Así, en la tabla 24 se ofrece una comparativa de resultados electorales (excepto en la categoría «otros partidos») que incluye:

- a) Los datos agregados por Comunidades Autónomas manteniendo la provincia actual como circunscripción, tal como indica la actual LOREG (véase la columna «L» –los datos están desglosados por provincias en la tabla 13–); y





PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escaños	PSOE Votos Escaños	IU Votos Escaños	CIU Votos Escaños	PNV Votos Escaños	ERC Votos Escaños	BNG Votos Escaños	CC Votos Escaños	OTROS Votos Escaños (H)
		L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	DH-SL-C
<b>TOTAL</b> (sin Ceuta y Melilla)	348	9.926.790	9.914.823	1.344.381	934.237	350.003	326.521	236.911	219.632	1.406.636
		PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS
Escaños		L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H
<b>D'Hondt</b>		158 143	150 155	9 15	14 13	7 6	3 4	2 3	3 4	2 5
<b>S.Lágu</b>		153 140	145 152	16 21	11 12	6 6	5 4	4 3	4 4	4 6
<b>Cociente</b>		156 149	147 146	12 18	14 12	6 6	4 4	2 3	3 4	4 6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

*Nota 1:* Se han sombreado ligeramente las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde, obviamente, la aplicación de la hipótesis (H) no supone ningún cambio respecto de la LOREG (L).

*Nota 2:* Las columnas «L» recogen los datos agregados (en escaños) por Comunidades Autónomas manteniendo la provincia actual como circunscripción, tal como indica la actual LOREG. Las columnas «H» recogen la hipótesis de ampliación de las actuales provincias hasta el tamaño de las CCAA.

Un examen aún superficial de la tabla 24 permite afirmar sintéticamente que una eventual reforma del método de elección en los términos señalados conlleva las siguientes consecuencias:

1. Primero. No aumenta significativamente el número de partidos parlamentarios, ni incrementa significativamente la fragmentación; por ello no puede sostenerse que de alguna manera introduzca un grado de inestabilidad gubernamental significativamente mayor que el actual.
2. Segundo. Aunque se mantiene una notable prima a los dos mayores partidos, ésta es menor que en el sistema actual, porque se registra un mayor ajuste entre la cuota electoral y la representación parlamentaria que se alcanza. A pesar de lo cual el mapa de la eventuales mayorías parlamentarias no sufre cambios importantes respecto de la situación actual. A lo sumo, cabría señalar como posible efecto diferenciado una mayor presión al efecto de sustituir los usuales acuerdos parlamentarios (coalición parlamentaria expresa o tácita) por la coalición gubernamental, hasta la fecha inédita.

3. Tercero. La mayor proporcionalidad respeta la cuota de representación de los partidos nacionalistas cuando éstos cuentan con bastiones, y sólo resulta marginalmente algo más favorable a los partidos nacionalistas menores.
4. Cuarto. La mayor proporcionalidad beneficia prioritariamente a los partidos nacionales de apoyo difuso, cuya representación parlamentaria se aproxima más a su cuota electoral, aun cuando la primera siga siendo significativamente inferior a la segunda.
5. Quinto. Las fórmulas del cociente y Saint-Laguë dan un patrón de resultados algo más proporcional que la regla D'Hondt, siendo la segunda la que más acusadamente reduce la subrepresentación de los partidos nacionales de apoyo difuso.

### 3.5.2. Inclusión de un mecanismo de igualación

La segunda cuestión a tratar en el apartado de otras reformas del presente artículo se refiere a que cabría, por último, considerar el supuesto de aumentar el número de escaños al máximo constitucional de 400, de tal modo que los 50 escaños adicionales se proveyeran mediante elección separada en la forma de un mecanismo de igualación organizado, según la técnica del distrito nacional único. En sí misma, dicha técnica es cualquier cosa menos extraña, sin ir más lejos, se aplica un sistema similar en Suecia, Dinamarca, Austria, Grecia o Hungría.

La técnica puede organizarse a partir de dos modelos distintos:

- 1) En un primer caso, se operaría, a imagen y semejanza de la elección al Parlamento Europeo. Es decir, cada elector contaría con un segundo voto, mediante cuya emisión se procedería a fijar un total nacional de voto de cada formación política, sobre la que se aplicaría una fórmula electoral proporcional.
- 2) En un segundo supuesto, el elector contaría con un solo voto (el emitido en distrito provincial) y el reparto de los 50 escaños del mecanismo de igualación se efectuaría sobre la base de los votos que no hubieren obtenido representación en la fase provincial. Es decir, alimentarían el mecanismo de igualación de un

lado aquellos votos de los partidos que obtengan en cada provincia representación parlamentaria que no hayan obtenido representación (lo que sucederá siempre que uno de ellos no fije la cifra repartidora en el distrito) y del otro la totalidad de los votos obtenidos en cada distrito por los partidos que no hayan alcanzado dicha representación.

Este segundo modelo es más favorable a los intereses de los partidos nacionales de apoyo difuso, porque les permite rentabilizar todos sus apoyos electorales. No en vano, hay que tener en cuenta que la existencia de un mecanismo de igualación tiene precisamente ese sentido. Es por ello que ésa era la técnica que seguía para la parte proporcional la anterior ley electoral italiana, o lo sigue la húngara, dado que la igualación palia los efectos de la parte mayoritaria (dominante) en el sistema electoral.

Efectuar al respecto alguna clase de simulación no parece que tenga mucho sentido: sencillamente no existe elección alguna de naturaleza homologable fuera de la elección europea, y la condición de elección de segundo orden de ésta, hace inválida cualquiera clase de simulación, pues la misma se basaría en un presupuesto falso. En consecuencia, no se pueden hacer hipótesis racionalmente fundadas sobre el comportamiento de los electores (en especial si se escoge una técnica que implique el doble voto) y es eso lo que conduciría a la condición de mera literatura cualquier simulación.

No obstante, conviene tener en cuenta que la hipótesis del mecanismo de igualación encierra un problema jurídico-constitucional: cuál es el alcance del concepto «circunscripción» en el art. 68 CE. Si por tal entendemos aquella unidad electoral en la que se efectúan todas las operaciones electorales conducentes a la elección de diputados es claro que el mecanismo de igualación es constitucionalmente inviable. Si por tal entendemos aquella unidad electoral en la que se realizan las operaciones electorales fundamentales, cabe la posibilidad de introducir un mecanismo de igualación, con marcada preferencia a favor de la variante que exige un solo voto y efectúa el reparto de los escaños adicionales en función de los votos privados de representación en la fase provincial. Pero si eso es así, nada impide articular el reparto de escaños (en todo o en parte) entre agrupaciones de provincias o en el nivel de la

Comunidad Autónoma siempre y cuando el voto se emitiera en el ámbito provincial (como sucede sin ir más lejos en el caso belga).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

La propuesta de modificar el sistema electoral del Congreso en sentido mayoritario carece de sentido: es una elección fundamentalmente mayoritaria lo que la LOREG contempla, y los argumentos que giran en torno al tópico del derecho de la mayoría a gobernar no tienen otro significado real que pedir que la ley electoral otorgue la mayoría absoluta del Parlamento a una minoría –ciertamente la mayor– mayoría que los electores no le han dado. Y es que, aun cuando no resulte políticamente correcto decirlo abiertamente, existe una muy fuerte afinidad electiva entre principio democrático y representación proporcional (lo que explica que solo dos de 27 Parlamentos de la UE sean elegidos por escrutinio mayoritario puro y todas las delegaciones de los 27 en el Parlamento Europeo lo sean por escrutinio proporcional). Es más, si no es democráticamente aceptable un sistema electoral que prive a la mayoría de los electores de la mayoría de la representación se sigue que la elección mediante escrutinio mayoritario no es aceptable. Por eso la mayoría aplastante de las propuestas articuladas de reforma de la elección principal de nuestro sistema electoral van en el sentido de procurar un rendimiento de mayor proporcionalidad. Que un sistema de elección más proporcional facilite una representación en el Congreso más ajustada a su peso electoral de los partidos nacionales de apoyo difuso, y con ello minore la posición pivotal de los partidos nacionalistas es, en su caso, una ventaja agregada.

En suma, son muchas las opciones posibles de modificación del sistema de elección del Congreso de los Diputados en nuestro país. Todas las expuestas en el presente artículo son constitucionalmente viables y mejorarían la proporcionalidad del la Cámara Baja española, si bien con matices relevantes según la reforma de que se trate. Así, mientras el cambio del tipo de voto nos acercaría a países como Bélgica o Finlandia, con unos bajos índices de desproporcionalidad; la modificación de la fórmula electoral, por el contrario, no traería consecuencias relevantes, salvo para los partidos nacionales de apoyo difuso. Igualmente, mientras la modificación del tamaño del distrito generaría unos efectos

muy positivos en términos de representación proporcional; la reducción o eliminación de la barrera electoral, por su parte, sería irrelevante, excepto para los partidos de ámbito nacional y apoyo difuso. Por consiguiente, son éstos últimos los más beneficiados por cualquiera de las cinco modalidades de reforma expuestas. Ello conlleva como efecto indirecto, la reducción de las primas que han venido obteniendo hasta ahora los dos grandes partidos de ámbito nacional, la disminución del bipartidismo y la apertura de un espacio político para terceras fuerzas de ámbito nacional, que puedan actuar como partidos bisagra llegado el momento, y una ligera reubicación, de acuerdo a su tamaño real, de los partidos de defensa de la periferia.

En consecuencia, urge plantearse la necesidad de una reforma de nuestro sistema electoral porque la España de la legislatura 2008-2012 y las futuras legislaturas que le sucedan no es la misma España que vio nacer la Constitución: Es una España con menor población rural y una mayor concentración geográfica en las grandes ciudades; es una España donde una parte de los electores pierden constantemente sus votos si optan por terceras fuerzas nacionales, con el consiguiente efecto psicológico o voto útil que se deriva de ello; y es una España donde la posibilidad de otorgar primas al partido ganador es cada vez menor ante el «bloqueo» del reparto de escaños, que queda concentrado en dos partidos. En definitiva, es una España a la que le urge la puesta en práctica del principio que exige la Constitución: que lo proporcional no sea el método de elección, sino la representación.

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ALCUBILLA, A. E. y DELGADO-IRIBARREN, M. (2008), *Código electoral*, El Consultor, Madrid.
- DAHL, R. (1999), *La democracia*, Taurus, Madrid.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M., J. MARCO, A. URIBE (2007), *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Ministerio del Interior, [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)
- NOHLEN, D. (1981), *Los sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- VALLES, J. M. y A. BOSCH (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.