

La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados y el principio de igualdad del sufragio: una propuesta de reforma

Sumario: I. LAS RELACIONES ENTRE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO.—II. LA CONFIGURACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SUS EFECTOS SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.—2.1. La Ley para la Reforma Política de 1976 y el Real Decreto-ley de Normas Electorales de 1977.—2.2. El sistema electoral del Congreso en la Constitución de 1978.—2.3. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985.—2.4. Los efectos sobre el principio de igualdad del voto.—III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DESIGUALDAD: ¿ES POSIBLE MEJORAR LO EXISTENTE?—IV. UNA PROPUESTA DE REFORMA.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN.—VI. ANEXOS.—VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

A lo largo de los casi treinta años de vigencia del actual sistema electoral del Congreso de los Diputados han sido relativamente frecuentes las críticas dirigidas a la circunscripción electoral, de carácter provincial. Muchos de los reproches se han centrado en la existencia de notables desigualdades en la representación, de forma que el voto de los ciudadanos tiene un distinto valor según la zona geográfica donde ejerzan su derecho. El principio de igualdad del sufragio, consagrado en el artículo 68 de la Constitución, se encuentra muy limitado en la dinámica real del sistema. El presente artículo se centra en el análisis de estas desigualdades, sus causas y efectos, y muestra algunas soluciones idóneas para la problemática que plantean, a modo de hipótesis de reforma.

* Doctora en Derecho. Colaboradora del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

I. LAS RELACIONES ENTRE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO

En las modernas democracias representativas el derecho de sufragio constituye el instrumento básico para concretar el poder decisorio que se atribuye a la ciudadanía. La plena realización del principio democrático exige que todos los miembros de la comunidad sean considerados titulares del poder político y que todos ellos puedan contribuir de forma igual a la legitimación del mismo. Por estas razones el derecho de sufragio, como derecho constitucional fundamental, debe revestir necesariamente una serie de garantías: universalidad, libertad, igualdad y carácter directo ¹.

En coherencia con ello, los sistemas electorales, como mecanismos de conversión de los votos en escaños, constituyen una pieza fundamental de cada ordenamiento político. Aun cuando no exista un único sistema electoral democráticamente admisible —pues su configuración concreta se ajustará a la realidad social y a las necesidades políticas de cada caso—, es evidente que todos deben respetar las garantías que protegen el derecho de sufragio democrático. En este sentido, la circunscripción electoral, como ámbito territorial de la elección, es un elemento de enorme relevancia para el funcionamiento de los sistemas electorales y su configuración legal incide directamente en la garantía de igualdad del sufragio ².

Para abordar la relación existente entre la circunscripción electoral y el respeto al principio de sufragio igual conviene partir del doble significado que tradicionalmente se ha venido atribuyendo a dicho principio.

Teóricamente, la «universalidad» del sufragio presupone su «igualdad», pero tanto la historia como la práctica democrática contemporánea han ofrecido ejemplos de sufragio universal desigual o de «consecuencias desiguales del ejercicio de un derecho fundamental atribuido por igual a todos los ciudadanos» ³. Cuando en la segunda mitad del siglo XIX se tuvo que aceptar irremisiblemente el sufragio universal, que implicaba la atribución de este derecho a todos los ciudadanos, se introdujeron a la vez una serie de mecanismos que aseguraran la prepotencia de unos sectores sociales dominantes, mediante el voto múltiple o voto plural: «todos votan, pero algunos votan más».

Por esta razón, y ya en el siglo XX, las Constituciones incluyeron entre los requisitos que regulan el derecho de sufragio la exigencia de que éste, ade-

¹ Así, las características del derecho de sufragio serían: «universal», es decir, sin exclusión de grupos sociales; «directo», con designación inmediata de representantes; «igual», sin votos reforzados; «secreto»; y «libre», con exclusión de los monopolios de poder. Véase M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp. 184-185.

² La importancia de esta variable ha sido puesta de relieve por la mayoría de la doctrina; véase, entre otros, D. Mackenzie, *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, pp. 67 y ss.; D. Rae, *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 67; D. Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 106 y ss.; M. Duverger, «Influencia de los sistemas electorales en la vida política», en VVAA, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1991.

³ G. Trujillo, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1981, p. 20.

más de universal, fuera igual⁴. Así, en el constitucionalismo de entreguerras el voto igual equivalía a trato formalmente idéntico para todos los electores, en cuanto a reconocimiento y ejercicio de su derecho de voto. Es decir, bastaba con que se proscibiera cualquier forma de sufragio que conllevara la atribución de más de un voto a algunas categorías de ciudadanos. Sin embargo, esta exigencia tiene en el constitucionalismo actual un sentido muy diferente al que se le atribuyó en los años treinta del siglo XX.

En este sentido, y dentro del ámbito europeo, la jurisprudencia y la doctrina alemanas han mostrado una clara tendencia a superar las interpretaciones tradicionales del principio de igualdad. El Tribunal Constitucional Federal alemán se ha pronunciado sobre la significación de la igualdad de voto con motivo de las cuestiones suscitadas en relación con la compatibilidad de este principio con las barreras electorales⁵. Dicha doctrina sostiene, en primer lugar, que el principio de igualdad del sufragio es un supuesto de aplicación del axioma o principio general de igualdad, como derecho fundamental de los individuos. A continuación distingue, por una parte, el significado estrictamente formal del principio de igualdad referido a los derechos de participación política y, por otra, la dependencia entre el contenido de dicho principio y la adopción de un sistema electoral mayoritario o proporcional. En el primer caso sólo puede tener valor numérico, es decir, el valor del voto antes de ser emitido; en el segundo, además, tiene un valor de resultado, que se deduce de la relación entre votos obtenidos y los escaños alcanzados, y que da un contenido material al referido principio. No obstante, reconoce que la igualdad en este último sentido tiene unos límites impuestos por razones de eficacia del sistema. Por lo tanto, el principio de igualdad referido al derecho de sufragio tiene un contenido formal, que resulta intangible en base a la igualdad numérica del voto, pero también posee un contenido material específico, si bien sólo referido a los sistemas de lógica proporcional⁶.

La distinción entre el contenido formal y material del principio de igualdad de sufragio supone, sin duda, una aportación trascendental. Evidentemente ello no significa que las desigualdades formales no incidan en el resul-

⁴ Tal es el caso de la Constitución alemana de Weimar de 1919, o de la española de 1931. La Constitución republicana establecía en su artículo 52 que los diputados serían «elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto». La doctrina de la época interpretaba la exigencia del voto igual como el rechazo de las diversas formas de voto plural. Así, «el voto igual quiere decir lo contrario de voto plural, o sea, el sistema que establece distinciones entre los ciudadanos, añadiendo al voto que a cada uno corresponde por el principio del sufragio universal, otros votos complementarios por razón de propiedad (...), por razón de cultura (...), o por razones sociales». A. Royo Villanova, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931: Con glosas jurídicas y apostillas*, Ed. Castellana, Valladolid, 1934, pp. 158-159.

⁵ En los años veinte el Tribunal de Estado (*Staatsgerichtshof*) elaboró una jurisprudencia sobre el principio de igualdad del voto, tomando como referencia la Constitución de Weimar y la Ley Electoral alemana de 1920, que es la que ha acogido el Tribunal Constitucional. Véase, O. Sánchez Muñoz, «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», en F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 499-501.

⁶ Sobre esta línea jurisprudencial, véase E. Stein, *Derecho político*, Aguilar, Madrid, 1973, pp. 41 y ss; G. Trujillo, «El Estado y las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, pp. 22-26; y O. Sánchez Muñoz, «Sistema electoral...», *op. cit.*, pp. 516-522, así como la bibliografía allí citada.

tado final de la votación, pues afectan directamente a la eficacia del sufragio. Lo característico es que ambos tipos de desigualdad atribuyen una posición desventajosa a ciertos electores; pero mientras las desigualdades de índole material determinan esa posición en el proceso de transformación de los votos en escaños, las desigualdades formales se configuran siempre *a priori*, antes de efectuarse la votación.

Tomando la terminología acuñada por la jurisprudencia alemana podemos distinguir lo que sería el principio de igualdad del voto como *igualdad aritmética* —contenido formal— y el principio de igualdad del voto como *igualdad de resultado* —contenido material—. Si la igualdad aritmética es exigible a todos los sistemas electorales de sufragio universal, cualquiera que sea su método de asignación de escaños, la igualdad de resultado sólo puede predicarse de aquellos sistemas que se basan en fórmulas electorales proporcionales, no mayoritarias. Junto a ello, mientras que el principio de igualdad del sufragio en sentido formal es de carácter absoluto, pues su fundamento se encuentra en un derecho fundamental como es el de la igualdad ante la ley; el principio de igualdad de resultado —o proporcionalidad— se relaciona con toda una serie de variables que lo convierten irremediabilmente en un concepto relativo ⁷.

Las vulneraciones del principio de igualdad del voto, tanto en el plano formal como en el material, están habitualmente vinculadas a la configuración del ámbito espacial de la elección. En efecto, la magnitud de las circunscripciones suele ser una de las variables más determinantes para apreciar la proporcionalidad de los sistemas electorales ⁸. Asimismo, la distribución desigual de los representantes entre las circunscripciones, ya sea en relación con la población de las mismas o con el número de electores inscritos, es una de las distorsiones que se producen con mayor frecuencia en los sistemas electorales contemporáneos. Este tipo de distorsiones suelen ser más acen tuadas en los sistemas mayoritarios, que por su especial configuración territorial —con distritos que eligen a un único representante— requieren unas mayores garantías ⁹. Los sistemas que operan con fórmulas proporcionales

⁷ La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha sido bastante elocuente en este punto. La consideración del principio proporcional como contingente y relativo (STC 40/1981) se reitera en sucesivas sentencias; así: «la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier corrección o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación implica necesariamente un recorte a esa pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada» (STC 75/1985, de 21 de junio). Véanse también las SSTC 72/1989, de 20 de abril, y 193/1989, de 16 de noviembre, así como el trabajo del profesor Sánchez Navarro, A.J. Sánchez Navarro, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

⁸ Así, se ha demostrado que por debajo de los cinco o seis escaños el sistema opera en dicha circunscripción con efectos mayoritarios, cualquiera que sea la fórmula electoral utilizada; entre otros, D. Rae, *Leyes electorales...*, *op. cit.*, pp. 118-119; y D. Nohlen, «La organización del sufragio», en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, CITEP, Madrid, 1976, p. 65.

⁹ En este sentido, la trayectoria experimentada en Estados Unidos es verdaderamente ejemplar: La delimitación de los distritos electorales —que es una competencia estatal— se encuentra inevitablemente expuesta a la manipulación partidista, y los procedimientos utilizados en los distintos Estados

suelen adoptar como circunscripciones demarcaciones territoriales preexistentes, y su magnitud es variable. En estos casos el respeto al principio de igualdad del sufragio en sentido formal es más difícil de conseguir, pues son varios los elementos a tener en cuenta (número de circunscripciones, tamaño de la Cámara, existencia de una asignación mínima de escaños a cada circunscripción y fórmula de prorrateo) y la combinación de los mismos es a menudo una tarea complicada ¹⁰.

El presente trabajo centra su atención precisamente en la problemática que plantea la configuración legal de la circunscripción en el sistema electoral español en relación con el principio de igualdad aritmética.

II. LA CONFIGURACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SUS EFECTOS SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El vigente sistema electoral del Congreso de los Diputados tiene su origen en la transición política a la democracia. Pese a carecer de contornos temporales definidos la transición cuenta, desde el plano institucional, con una referencia inicial en la Ley para la Reforma Política de 1976 y otra final en la ratificación por referéndum popular de la Constitución de 1978 ¹¹. Ese corto periodo de menos de dos años resulta absolutamente fundamental para la comprensión del actual sistema electoral; y es que en esa especial coyuntura histórica, y desde una franca pretensión de provisionalidad, se introdujeron una serie de criterios y principios electorales que ya no se han abandonado. Algunos de esos extremos, que fueron recogidos escrupulosamente en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, constituyen las causas directas de las

carecen de uniformidad. Este sistema provocó graves desigualdades durante la primera mitad del siglo xx, pero desde 1962 el Tribunal Supremo ha venido interpretando el principio de igualdad del voto rígida y escrupulosamente. Ha sentando una jurisprudencia que trata de asegurar las más plenas garantías democráticas, y no sólo respecto al principio de igualdad de población de los distritos —*equal population*—, sino también respecto a las prácticas partidistas de delimitación —*gerrymandering*—. Un excelente resumen de la evolución americana se encuentra en *Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections*, 3.^a ed., Congressional Quarterly's Inc., Washington, 1994, pp. 917-938.

¹⁰ Un referente imprescindible en este tipo de sistemas es el de Bélgica. Ya desde 1920 se recoge en la Constitución el sistema de elección proporcional, exigiéndose que los escaños se distribuyan entre las circunscripciones —distritos administrativos— de acuerdo con su población, sin asignación mínima, lo que significa una adecuada representación de todos los ciudadanos. Junto a ello, resulta muy relevante la capacidad de adaptación del sistema electoral belga a la diversidad lingüística del país. A partir de 1970, la circunscripción no sólo determina el ámbito territorial de la elección, sino que también sirve para precisar el grupo lingüístico —flamenco o valón— al que pertenecerá el diputado. Las últimas reformas constitucionales, que configuran un Estado federal, han reforzado aún más las garantías del principio de igualdad del sufragio, tanto en su vertiente formal como material, en un contexto sociopolítico enormemente complejo. Véase F. Delpérée, «Le Regime Politique de la Belgique», en Y. Guchet (dir.), *Les Systèmes Politiques des Pays de l'Union Européenne*, Armand Colin, París, 1994; y W. Dewachter, «Les modes de scrutin en Belgique pour l'élection des Assemblées Parlementaires», en J. Cadart (dir.), *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de L'Europe Occidentale*, PUF, París, 1983.

¹¹ En este sentido, M. Caclagli, *Elecciones y partidos en la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, pp. 7-8.

desigualdades de representación que se registran en nuestro sistema, siendo la configuración de la circunscripción el más relevante de todos.

2.1. La Ley para la Reforma Política de 1976 y el Real Decreto-ley de Normas Electorales de 1977

La Ley para la Reforma Política fue una norma formalmente elaborada en el marco de la legalidad franquista, con todos los condicionantes que ello suponía, y ése es un rasgo que no se puede desconocer. Pero al mismo tiempo la norma desbordaba el marco de esa legalidad y abría de hecho un proceso constituyente, sobre la base de la soberanía popular articulada mediante el sufragio universal.

Cabe destacar que inicialmente el proyecto de la Ley para la Reforma Política no preveía en su articulado cómo sería el sistema electoral del Congreso. Únicamente contenía una alusión a que éste se inspiraría en criterios proporcionales, atribuyendo al Gobierno su regulación concreta¹². Fue a su paso por el Consejo Nacional del Movimiento y, sobre todo, por las Cortes constituidas entonces cuando se precisaron los elementos más importantes del sistema, como condición para su aprobación.

Durante la tramitación parlamentaria se presentaron tres enmiendas a la totalidad y veinte enmiendas o «sugerencias» al articulado del proyecto¹³. La más polémica fue la presentada por Cruz Martínez Esteruelas, en representación de un sector de procuradores adscritos a la agrupación política *Alianza Popular*, cuya abstención habría supuesto un importante revés político. Dicha enmienda se centraba en el sistema electoral, tema al que se dio una especial notoriedad y en el que se centraron la mayoría de los debates. En ella se propugnaba la adopción de un sistema mayoritario como principio fundamental. La Ponencia defendió el texto alegando que no se trataba de introducir un sistema proporcional cerrado y radical, e insistiendo en que sería un «proporcional corregido», es decir, que se inspiraría en criterios de representación proporcional. La falta de concreción del texto propuesto por la Ponencia propició una frontal oposición a que se reservase al Gobierno la regulación de la futura normativa electoral sin que se establecieran unos principios rectores en la Ley¹⁴.

¹² El proyecto constaba de un preámbulo (que finalmente fue suprimido), cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final. Se afirmaba que las elecciones al Congreso de los Diputados se inspirarían en criterios de representación proporcional, mientras que las elecciones al Senado se harían por un sistema de carácter mayoritario con circunscripciones provinciales. El Gobierno sería el encargado de regular las primeras elecciones. Véase A. Soto Carmona, «De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas», en M. Redero San Román (ed.), *La transición a la democracia en España*, Ayer, núm. 15, 1994, pp. 110-114; y L. Sánchez Agesta, *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 43.

¹³ Véase *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas (DSCE)*, X Legislatura, núm. 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, pp. 6-31.

¹⁴ Todas las intervenciones en *DSCE*, X Legislatura, núm. 29, pp. 80-199. Un resumen de las mismas se encuentra en A. Sánchez Navarro, *Constitución, igualdad...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

Llegados a este punto, las posturas se definían de la siguiente manera: por una parte, el Gobierno no estaba dispuesto a renunciar al sistema proporcional, pues lo consideraba requisito ineludible para la participación electoral de la oposición democrática; por otra, los procuradores del grupo de *Alianza Popular* rechazaban el sistema proporcional por considerar que favorecía una excesiva polarización en la Cámara.

En este sentido, el mismo Martínez Esteruelas propuso «elementos correctores que puedan impedir que este país degenera en una situación ingobernable». Así, sería preciso que «la provincia, arraigada en la conciencia cívica de nuestro pueblo y en las realidades socioeconómicas del mismo, fuese la circunscripción electoral exclusiva. (...) que no haya provincia, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de procuradores que asegure su voz (...) para lograr el equilibrio territorial»¹⁵.

Que la provincia fuese la circunscripción electoral del Congreso era un extremo que parecía estar ya implícito en el texto originario del Proyecto de Ley, y sobre el que existía un evidente consenso. En efecto, si para el Senado el proyecto mencionaba la provincia como ámbito territorial de la elección, desde luego no era imaginable otra circunscripción para el Congreso, máxime si éste iba a ser elegido por un sistema proporcional. Y ello porque había bastantes razones que apoyaban esta solución: sobre todo, la inexistencia en ese momento de una delimitación geográfica objetiva que impidiera la manipulación arbitraria y que no fuera la provincial; unido a la imposibilidad de utilizar como circunscripción las llamadas regiones históricas, sobre cuyos límites no había un acuerdo pacífico, como se demostró después.

Lo que no estaba previsto en el proyecto inicial era el establecimiento de un número mínimo de escaños por provincia, con independencia de la población, medida que fue introducida por una enmienda de Morondo García. Este procurador valenciano se mostró más preocupado por la viabilidad de la integración política que por la igualdad del sufragio: «de las provincias que integran las regiones de Castilla la Vieja y Reino de León... junto con las de Castilla la Nueva, tendrían entre todas 43 diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una superficie de nuestro país de 151.776 km²... tendría exactamente la misma representación que 7.773 km²». En definitiva, lo que ponía de relieve era que los intereses en conflicto, las tensiones regionales y la necesidad de conseguir una cierta integración en el sistema de todos los sectores y territorios pasaba por alejarse de la estricta igualdad aritmética¹⁶.

Junto a estas propuestas, se exigía también que los elementos correctores que se expresaran en la ley no tuvieran el carácter de *numerus clausus*, de forma que se pudieran establecer «cuantos sean precisos para evitar los males de la fragmentación inconveniente» y «que sea preciso un número mínimo de sufragios para acceder al Congreso».

¹⁵ DSCE, *op. cit.*, pp. 92-93.

¹⁶ DSCE, *op. cit.*, p. 84.

El Gobierno, ante la necesidad de sacar adelante la ley, terminó por aceptar todas estas propuestas, que fueron recogidas en la Disposición Transitoria Primera ¹⁷. Entre estas precisiones destacan la fijación del tamaño de la Cámara en 350 diputados, la determinación de la provincia como circunscripción electoral y la asignación de una representación mínima a cada provincia.

La importancia de estos elementos en la configuración del sistema electoral, al que apuntalan de manera irreversible, y su influencia en el desenvolvimiento práctico del mismo están fuera de toda duda. De hecho, son considerados como los elementos clave para explicar nuestro sistema representativo, al margen de la fórmula utilizada. La fijación de un limitado número de diputados y la existencia de 50 circunscripciones, de reducidas dimensiones y con profundas desigualdades, que además debían tener una asignación mínima de escaños, limitan la proporcionalidad del sistema; pero además dificultan notablemente la distribución de representantes conforme a la población de cada circunscripción. Mientras que la primera consecuencia fue abiertamente buscada, para evitar una «excesiva fragmentación de la Cámara», la segunda apenas fue objeto de discusión y ni siquiera fue analizada en profundidad, suscitando un escaso interés.

De esta manera, el sistema de elección del Congreso de los Diputados, que había sido dejado en una consciente indeterminación terminó por quedar sometido a unos criterios que predisponían su configuración. En realidad, durante los debates en las Cortes se puso de manifiesto la confusión existente entre lo que era un *sistema electoral* y lo que era una mera *fórmula electoral*. En este sentido, la defensa a ultranza del sistema mayoritario o del proporcional era la defensa de una fórmula mayoritaria o una fórmula proporcional, sin que importaran el resto de los elementos que conforman el sistema electoral, o al menos, sin que fueran abordados con el mismo detenimiento. Así se explica el escaso interés que suscitaron elementos tan importantes como la circunscripción electoral o el tamaño de la Cámara ¹⁸.

El debate sobre la configuración de la circunscripción electoral —prácticamente inexistente en sede parlamentaria— se consideró esencial en sectores académicos, desde donde se hicieron notables aportaciones que, sin embargo, no fueron tomadas en consideración. Existía un acuerdo unánime respecto a la utilización de la provincia como circunscripción, a falta de cualquier otra demarcación aceptable, pero se insistía en la necesidad de que la representación atribuida a cada provincia fuera proporcional a la población, que se primara la representación «personal» sobre la «territorial», por supues-

¹⁷ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, BOE, de 5 de enero de 1977.

¹⁸ De esta suerte, como afirma Alfonso Fernández Miranda, «los partidarios del sistema proporcional no tenían inconveniente alguno en el diseño de circunscripciones cuasiuninominales, en las que la proporcionalidad tenía el destino inexorable de convertirse en mero *nomen iuris*; por otra parte, los partidarios del principio mayoritario jamás cuestionaron o, al menos, no ofrecieron alternativa alguna a la circunscripción provincial...». A. Fernández Miranda, «El sistema electoral del Congreso de los Diputados», en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, Madrid, 2001, p. 21.

to dentro de un sistema de elección proporcional que asegurara la representatividad y la presencia de grupos regionalistas ¹⁹.

En realidad, con las directrices tan precisas que contenía la Ley para la Reforma Política pocas eran las innovaciones que podría introducir la normativa electoral que elaborara el Gobierno. El Real Decreto-ley de Normas Electorales de marzo de 1977, que tenía por objeto regular las *primeras elecciones* al Congreso de los Diputados y al Senado y cuyo carácter provisional era expresamente reconocido, abarcaba con precisión todos los aspectos referidos a la organización y desarrollo de las elecciones ²⁰.

Respecto al sistema electoral del Congreso, el Real Decreto-ley concretó las previsiones de la Ley para la Reforma Política, de forma que se aseguraron dos escaños por provincia, distribuyéndose el resto, hasta 350, en función de la población (un diputado por cada 144.000 habitantes o fracción superior a 70.000). Esta asignación mínima de dos escaños se justificaba porque así «se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación».

Por otra parte, se afirmaba que el sistema electoral para el Congreso se inspiraba en criterios de representación proporcional con candidaturas de listas completas, bloqueadas y cerradas. La adjudicación de escaños se realizaría de acuerdo con la regla D'Hondt, porque permitía «corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias», finalidad a la que también respondía el establecimiento de una barrera electoral el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.

La misma norma contenía la distribución de los escaños entre las circunscripciones en función de dichos criterios, resultando que:

- 30 de las 52 circunscripciones (incluyendo a Ceuta y Melilla), el 57,8 por 100 del total, tenían entre 1 y 5 escaños;
- 18 circunscripciones, el 34,6 por 100 del total, elegían entre 6 y 10 diputados;
- 2 circunscripciones, el 3,8 por 100 del total, elegían 12 y 15 diputados respectivamente;
- 2 circunscripciones, el 3,8 por 100 del total, contaban con 31 y 33 escaños.

¹⁹ En este sentido, J. de Esteban y L. López Guerra, «Entre la Ley para la Reforma Política y la Ley Electoral: análisis del referéndum de diciembre de 1976», en *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977, p. 374; M. Ramírez y P. de Vega, «Apuntes para una ley electoral», Mesa Redonda celebrada el 18 de noviembre de 1976 en el I Congreso CITEP, en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, op. cit., pp. 255-257. J. de Esteban y L. López Guerra, «El proyecto electoral de la oposición», *Diario 16*, 22 de enero de 1977. También en la obra de los mismos autores, *De la Dictadura a la Democracia (diario político de un periodo constituyente)*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1979, pp. 215 y ss.

En contra de la circunscripción provincial, y a favor de una división electoral de ámbito regional, F. Rubio Llorente y J. Nicolás Muñiz, «Los sistemas electorales y el caso español», en *Triunfo*, año XXXI, núm. 722, 27 de noviembre de 1976.

²⁰ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales, BOE, de 23 de marzo de 1977.

Con respecto a esta distribución conviene hacer dos consideraciones: en primer lugar, el mecanismo de distribución de escaños, que parte de una asignación inicial con independencia de la población, provoca no pocas diferencias en la relación entre habitantes y diputados en las distintas provincias, que en rigor debería ser semejante. Siendo el valor medio igual a 87.601 habitantes por diputado, existen 23 circunscripciones por debajo de este valor (44,23 por 100 del total) y 29 por encima del mismo (55,77 por 100 del total). Sin embargo, lo más significativo es que esas 23 circunscripciones, cuya ratio de representación es menor que la media, eligen un total de 86 diputados (24,57 por 100), mientras que las restantes, cuya ratio de representación es mayor que la media, eligen a 264 diputados (75,43 por 100). Esto significa que más de las tres cuartas partes de los miembros de la Cámara son elegidos en circunscripciones cuya ratio de representación es superior a la media. De hecho, en dieciséis circunscripciones (Alicante, Baleares, Barcelona, Cádiz, Córdoba, La Coruña, Granada, Madrid, Málaga, Murcia, Oviedo, Las Palmas, Pontevedra, Sevilla, Valencia y Vizcaya) la relación entre habitantes y diputados sobrepasa los 100.000. Estas circunscripciones, además, eligen un total de 179 diputados, más de la mitad de la Cámara. Por el contrario, en seis circunscripciones (Álava, Cuenca, Guadalajara, Segovia, Soria y Teruel) la relación entre habitantes y diputados no llega a los 60.000, eligiéndose en ellas un total de 20 diputados, un 5,71 por 100 de la Cámara.

Las desigualdades existentes en la representación de las provincias provienen de la asignación inicial de dos escaños a cada una y se consolidan por el reducido tamaño de la Cámara que, fijado en 350 diputados, apenas puede contrarrestar los efectos del mínimo inicial.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en las circunscripciones de hasta cinco escaños la elección es una elección mayoritaria, con independencia de la fórmula utilizada, y que las circunscripciones de esa magnitud son mayoría en el territorio, existen severas limitaciones para que la proporcionalidad de la fórmula D'Hondt pueda desplegar sus efectos. De hecho, se puede hablar de dos sistemas electorales distintos, el de las pequeñas provincias, donde la fórmula funciona como mayoritaria, y el de las grandes circunscripciones, donde se comporta como perfectamente proporcional, las cuales coinciden precisamente con las zonas donde existen fuerzas regionalistas, lo que permite su representación ²¹.

Estas distorsiones, la desigualdad en la representación de cada circunscripción y restricción de los efectos proporcionales del sistema, son sin duda atribuibles a la determinación de la provincia como marco territorial; sin embargo, puesto que ésa fue una decisión aceptada por todos, no cabe, con independencia de su funcionalidad, realizar ningún reproche a la misma,

²¹ Véase, sobre este extremo, A. Fernández Miranda, «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en VVAA, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, pp. 131-133.

sobre todo tratándose de unas elecciones de transición, cuando el consenso sobre las reglas del juego debe primar sobre la eficacia del sistema ²².

2.2. El sistema electoral del Congreso en la Constitución de 1978

No sorprende que el sistema electoral del Congreso fuera uno de los temas más controvertidos durante la tramitación de la Constitución de 1978, pues se trata de una materia que incide directamente en la composición de una de las instituciones más importantes del Estado y que además es motivo de colisión entre los intereses electorales de los partidos políticos ²³.

La redacción del artículo 68 tuvo un camino accidentado: en el Anteproyecto de la Ponencia no se hacía referencia al sistema electoral, por considerar que era una materia que debía dejarse al legislador; pero la oposición de todos los grupos, con excepción de UCD y AP, llevó a un enfrentamiento abierto y contundente en el seno de la Comisión del Congreso, y se tuvo que aplazar su discusión hasta que estuviese aprobado el resto del texto constitucional ²⁴. Los distintos grupos defendían una alusión explícita al sistema electoral proporcional, pero también exigían que se recogiera la relación entre habitantes y diputados, para evitar las desigualdades en la representación de las circunscripciones ²⁵. Respecto a cuáles serían éstas, fueron muchas las voces que aconsejaban su indeterminación, a la espera de conocer cuál sería la estructura territorial del Estado, si bien la preferencia por la provincia parecía generalizada.

Cuando se retomaron los debates sobre dicho artículo, los grupos parlamentarios ya habían llegado a un acuerdo que se formalizó a través de una enmienda *in voce*, donde básicamente se recogían los criterios establecidos en la Ley para la Reforma Política, y que fue aprobada con amplio margen ²⁶.

²² Así, como defiende A. Fernández Miranda, «la democracia no puede medirse en términos de exactas magnitudes aritméticas, sino en términos políticos de consenso sobre las reglas del juego para la conquista legítima del poder. Que la igualdad no es un problema de uniformidad abstracta, sino de integración consensuada». A. Fernández Miranda, «El sistema electoral del Congreso...», *op. cit.*, p. 43.

²³ Los debates y textos sucesivos pueden verse en F. Sáinz Moreno y M. Herrero de Padura (eds.), *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, 2.ª ed., Madrid, 1994; también en la página web del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/docu/iniciativas/in8u_pant.html.

²⁴ Las intervenciones en la Comisión Constitucional del Congreso se encuentran en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC)*, núm. 78, de 1 de junio de 1977, pp. 1235-1260. Un magnífico resumen del *iter* parlamentario en M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en A. Pedriani y F. García de Enterría (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981.

²⁵ En este sentido se manifestaron el Grupo Socialista, el Grupo Comunista y la Minoría Catalana, que sostenían la necesidad de incluir una referencia a la ratio de habitantes por diputado (un diputado por cada 70.000 o 100.000 habitantes), de forma que se preservara la adecuada representación de todos los ciudadanos. Véanse, las intervenciones de Fajardo Spínola (socialista), Solé Tura (comunista) y Roca Junyent (Minoría Catalana), *DSCC*, núm. 78, pp. 1243-1250.

²⁶ La enmienda fue propuesta por Peces-Barba (Intervención en la Comisión del Congreso, *DSCC*, núm. 93, 20 de junio de 1977, p. 3521). Todas las previsiones acerca del sistema electoral del Congreso se aprobaron por unanimidad, excepto la determinación de la provincia como circunscripción, que

El artículo sólo experimentó una ligera modificación a su paso por el Senado (referida a la representación de Ceuta y Melilla) que no afectaba para nada a su espíritu, fijándose su redacción definitiva ²⁷.

Así, el artículo 68 de la Constitución establece, en primer lugar, que el Congreso tendrá un mínimo de 300 diputados y un máximo de 400, los cuales serán elegidos por sufragio universal, libre, *igual*, directo y secreto. Junto a ello, se señala que la provincia es la circunscripción electoral, y que la ley distribuirá los diputados asignando una representación mínima inicial a cada provincia y distribuyendo los demás en proporción a la población. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

Es indudable que la negociación política entre los dos principales partidos, UCD y PSOE, jugó un papel determinante para el mantenimiento del *statu quo*, mediante la constitucionalización de las directrices de la Ley para la Reforma Política, y que el artículo 68 fue fruto del realismo y pragmatismo político que presidió la gestión de la transición. Pero también es cierto que la Constitución terminó por recoger el sistema electoral diseñado por una Ley que fue producto de las últimas Cortes franquistas, cuyo desarrollo se debió a un Gobierno no democrático y que tenía una franca pretensión de provisionalidad. La inclusión en la Constitución de criterios tan rígidos no sólo limitaba notablemente la tarea del legislador ordinario, sino que incluso podrían entrar en colisión con ciertos principios y valores reconocidos en la propia norma fundamental, como la proporcionalidad y la igualdad del sufragio ²⁸. Todo ello con independencia del trasfondo político-partidista de los acuerdos, los cuales beneficiaban sin duda a la UCD, que podría consolidar su posición hegemónica gracias a las primas de representación que obtendría en las provincias más despobladas, pero también al PSOE, por las ventajas que el sistema otorga a los grandes partidos de implantación estatal.

2.3. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se pudo dar por cerrado el periodo de transición institucional a la democracia, pero todavía quedaba un largo proceso de desarrollo legislativo que permitiera su consolidación. Pese a que el texto constitucional contenía los criterios decisivos para la con-

obtuvo dos votos en contra, posiblemente de AP y Comunistas que, por motivos bien distintos, rechazaban la constitucionalización de dicho extremo.

²⁷ La enmienda fue presentada por el Grupo Centrista. Véase la intervención del Senador Jiménez Blanco en la Comisión del Senado, DSCC, núm., 49, 5 de septiembre de 1978, pp. 3815.

²⁸ Como afirma M. Fraile, el propio artículo 68 de la Constitución es tan contradictorio en sus resultados, y ante todo lo es su desarrollo por la Ley Electoral asignando un mínimo de dos escaños por provincia, manteniendo, por otro lado, el mínimo del margen de oscilación que marca la Constitución, 350 Diputados, que podría argumentarse que es inconstitucional él mismo. M. Fraile Clivillés, «Los sistemas electorales», en VVAA, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, *op. cit.*, p. 517.

figuración de la normativa electoral, entre ellos la utilización de la provincia como ámbito territorial de la elección, otros elementos estaban por determinar, como el número exacto de miembros del Congreso, el mínimo inicial de Diputados por provincia, o la fórmula electoral, confiando al legislador un margen de maniobra importante, aunque ciertamente limitado.

Antes de la tramitación de la Ley Orgánica que debía desarrollar el régimen electoral general fueron abundantes las propuestas de la comunidad académica que, con la experiencia de las elecciones generales de 1979 y 1982, aportaron valiosas observaciones en torno a la configuración del sistema electoral del Congreso. Los objetivos eran variados, así como las soluciones propuestas, pero todas coincidían en elevar al máximo el número de diputados, ciertamente escaso y fuente de la desigualdad en la representación de las circunscripciones ²⁹.

Cuando en 1985 se presentó el proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) ésta se planteó como un imperativo constitucional y una necesidad, pero no constituía una reforma radical del Decreto-ley de 1977, sino que se partía de lo existente para «mejorarlo técnicamente» ³⁰. En efecto, respecto al sistema electoral el Congreso, el legislador optó por conservar lo existente y reproducir casi literalmente la normativa de 1977. Se mantenían 350 diputados y el mínimo inicial de dos por provincia, así como la fórmula D'Hondt. La única novedad, por otra parte lógica, era la introducción de una cláusula móvil para distribuir los escaños en cada convocatoria electoral conforme al último censo de población y adecuar así los cambios que pudieran producirse, extremo éste que, dada la naturaleza provisional y transitoria del Decreto-ley de 1977, no estaba previsto. Para efectuar el prorrateo electoral se establecía un procedimiento basado en la fórmula de restos mayores ³¹.

²⁹ Destacan, entre otras muchas propuestas, las de M. Martínez Cuadrado, «Bases, principios y criterios de la reforma electoral española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983, pp. 41-48; F. Fernández Segado, «Constitución, sistema electoral y elecciones en España», en *Revista de Derecho Público*, vols. III y IV, núms., 84-85, julio-diciembre de 1981, pp. 619-623; F. Pallarés, «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, septiembre-octubre de 1981, pp. 233-267; y D. Nohlen, «Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983, pp. 62-63.

La propuesta más elaborada fue el anteproyecto de Ley Electoral preparado en 1981 por los profesores Jorge de Esteban y Luis López Guerra, que se publicó en J. de Esteban, «Un Anteproyecto de Ley Electoral para España», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15, 1989, pp. 759-820.

³⁰ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II Leg., núm. 120-I, pp. 1775-1817. La tramitación parlamentaria del proyecto puede verse en R. Entrena Cuesta (dir.), *Ley Orgánica de régimen Electoral general. Trabajos Parlamentarios*, 2 vols., Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

³¹ El proyecto de ley dedicaba cuatro artículos al sistema electoral del Congreso de los Diputados: artículo 160 (circunscripción electoral provincial); artículo 161 (Cámara de 350 Diputados; mínimo inicial de dos y método de distribución del resto de Diputados en función del población); artículo 162 (atribución de escaños mediante regla D'Hondt, con un ejemplo práctico); y artículo 163 (atribución de vacantes). Ninguno de estos artículos sufrió modificación alguna durante la tramitación parlamentaria de la ley, salvo su numeración.

El Partido Socialista defendió el Proyecto como un producto del consenso entre los grupos en el que habían tenido que ceder sobre algunos puntos para alcanzar un acuerdo, entre ellos, el mantenimiento de 350 diputados ³². Respecto al mínimo provincial, se había estudiado la posibilidad de reducir el mínimo de diputados por provincia a uno solo, pero con esos mínimos el sistema se convertiría en las provincias escasamente pobladas en un sistema mayoritario. Es significativo el cambio de criterio en este extremo, pues en 1977 se justificaba esta asignación por el desequilibrio territorial, mientras que ahora se pretendía evitar que algunas circunscripciones tuvieran sólo dos escaños, convirtiéndose la elección en mayoritaria. En realidad, y analizando los resultados electorales hasta 1982, es posible afirmar que en las siete provincias que podrían verse en esa situación, la elección sería de hecho más proporcional con dos escaños que con tres, pues el último en adjudicarse se consigue por un margen escasísimo de votos, produciendo una notable distorsión. En todo caso, también en este punto se afirmaba que se atendía a la petición mayoritaria de los grupos parlamentarios. Y en efecto, únicamente el Grupo mixto presentó algunas enmiendas a los artículos que regulaban el sistema electoral del Congreso, todas ellas dirigidas a aumentar a 400 diputados el tamaño de la Cámara y a reducir a uno el mínimo provincial, con el fin de aumentar la proporcionalidad y respetar el principio de igualdad del sufragio ³³. No obstante, los artículos no sufrieron ninguna modificación durante la tramitación parlamentaria y se consiguieron aprobar con un amplísimo respaldo. Nuevamente parece que los cálculos estratégicos de los partidos, en ocasiones realizados con una base errónea, prevalecieron sobre cualquier intento de reforma, pese a que algunas de ellas —como el incremento a 400 el número de diputados— tendrían unos efectos políticos limitados.

Las disposiciones particulares del sistema electoral del Congreso de los diputados se encuentran recogidas en el Título II de la LOREG, en concreto en los artículos 161 a 164, pero serán los artículos 161 y 162 los que incidan directamente sobre la configuración de la circunscripción. En realidad son una mera concreción de lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución, sin que se aprecien grandes novedades.

En primer lugar, el artículo 161.1 determina que: «Para la elección de diputados y senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales.»

En este caso, la Ley Electoral se limitó a recoger lo prescrito por la Constitución en este punto que, por otra parte, gozaba de un amplísimo consen-

³² Resulta muy interesante la intervención del entonces Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en la que se justificaba la postura adoptada. Véase, Intervención en el Pleno del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, II Legislatura, núm. 174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8062-8064.

³³ Enmiendas núms. 15, 36, 363, 421, 422, 423, 424 y 425. En este sentido, la enmienda núm. 15 proponía que para determinar el número de Diputados correspondiente a cada provincia se utilizara el censo electoral, en lugar de la población de derecho.

so. Aunque sí es importante señalar que con el desarrollo del Estado de las Autonomías la realidad social y geopolítica española había cambiado mucho entre 1978 y 1985, lo que permite deducir que, de no haber existido esa referencia expresa en la Constitución, es probable que se hubieran manejado —o al menos discutido en profundidad— otras alternativas³⁴.

Por su parte, el artículo 162 concreta los siguientes extremos:

1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados.
2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un diputado.
3. Los doscientos cuarenta y ocho diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:
 - a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.
 - b) Se adjudican a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.
 - c) Los diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforma al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.
4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

En este artículo se incluyen tres tipos de cuestiones: 1) el tamaño de la Cámara; 2) el número mínimo inicial de diputados por provincia, y 3) el método de reparto de los restantes diputados.

1. El tamaño del Congreso de los diputados era una de las variables en las que existía un mayor margen de flexibilidad para el legislador. Es evidente que toda decisión de aumentar el número de escaños permitido redundaría a favor del principio de igualdad del sufragio, pues permitiría una distribución de representantes más acorde con la población de cada circunscripción. No obstante, el legislador optó por conservar lo existente, pensando quizá que *in medio virtus*, aunque lo cierto es que si no se llevó a cabo una ampliación del tamaño

³⁴ Así, por ejemplo, como sugiere P. Santolaya, podría haber sido quizá una solución aceptable incluir una Disposición Adicional en la Constitución que permitiera la progresiva sustitución de las provincias por las Comunidades Autónomas como circunscripciones electorales, al mismo tiempo que se fueran constituyendo, lo que ciertamente habría paliado las graves desigualdades de representación. P. Santolaya Machetti, «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre de 1986, pp. 61 y ss.

de la Cámara probablemente fue pensando en el tipo de fuerzas políticas que habrían accedido, o que habrían aumentado su representación en el Congreso. La posibilidad de una mayoría absoluta se habría visto también dificultada, al aumentar la proporcionalidad y disminuir consecuentemente las primas a los grandes partidos ³⁵.

2. La Constitución no precisa el número de escaños que habrán de asignarse como «representación mínima inicial» a cada circunscripción, aunque exige que, con independencia de su población, cada provincia tenga un determinado número de diputados. La inercia también jugó aquí un papel importante, pues el mandato constitucional impedía modificaciones significativas. Si la alternativa respecto al tamaño de la Cámara era o 350 o 400, aquí la disyuntiva se reducía a fijar en uno o en dos los escaños mínimos por circunscripción.

En este punto concreto se trataba de asumir un criterio mixto (territorial y poblacional) para la representación, y la decisión sobre el número de diputados que se asignaran con independencia de la población iba a afectar al postulado fundamental de la igualdad de voto. Al mantener en dos diputados el mínimo inicial, más de un cuarto de los escaños de la Cámara (28,7 por 100) se reparten sin tener en cuenta su población. Este dato juega a favor de la territorialización de la representación y en detrimento de la igualdad efectiva del sufragio, puesto que al ser menor el número de escaños a repartir en función del criterio poblacional, el mínimo provincial favorece claramente a las circunscripciones más despobladas y perjudica sensiblemente a las áreas donde el nivel del electorado tienen una mayor concentración.

3. Con la fijación de dos diputados como mínimo en cada provincia, y descontando los diputados de Ceuta y Melilla, quedan 248 escaños para repartir en función de la población. Para llevar a cabo este reparto, la ley introduce como novedad un método basado en los restos más altos, descrito en el apartado 3 del artículo 162. En primer lugar, se halla un cociente, resultante de dividir la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares entre 248. A continuación se van adjudicando los escaños a las provincias de acuerdo con el cociente resultante, en números enteros. Por último, el resto de escaños se adjudican a los decimales más altos.

El sistema de reparto de la representación entre las provincias es, por tanto, muy semejante al previsto en el Real Decreto-ley de 1977. Sin embargo, hay una diferencia comprensible: Mientras en 1977 se especificaba el número de escaños de cada circunscripción, calculado sobre la base de atribuir un

³⁵ Véase M. Alba Navarro, «Artículo 162», en L. M.^a Cazorla Prieto (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, p. 1321.

escaño por cada 144.500 habitantes o restos de población superiores a 70.000, la LOREG, en el apartado 4 del artículo 162, prescribe que: «El Decreto de convocatoria debe especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción.» El criterio por el que se opta parece más lógico, pues la Ley no pretende regular una sola elección, como en teoría era el objeto del Decreto-ley anterior. Se trata de una solución flexible, que permite acoger los cambios producidos por los movimientos de población, evitando que éstos acentúen todavía más el ya desequilibrado reparto.

2.4. Los efectos sobre el principio de igualdad del voto

La configuración de la circunscripción electoral del Congreso, que se ha mantenido esencialmente igual desde 1977, se concreta mediante la combinación de cuatro elementos: el tamaño de la Cámara (350 diputados); la utilización de la provincia como circunscripción electoral; la asignación de un mínimo de dos escaños por provincia; y la distribución de los 248 escaños restantes en proporción a la población, utilizando una fórmula de prorrateo basado en los restos mayores. La conjunción de estas variables ha producido una notable desigualdad en la representación atribuida a los ciudadanos que en algunos casos puede calificarse de grave.

Con el fin de examinar empíricamente las distorsiones que se producen en el principio de igualdad del sufragio se han elaborado una serie de tablas en las que se muestran los datos referentes a la población de cada provincia y el número de diputados que les corresponde, tanto en cifras absolutas como en porcentajes. Junto a ello, la ratio habitantes/diputados permite establecer un parámetro comparativo entre las circunscripciones, mientras que el cociente de representación (CR), fruto de dividir el porcentaje de escaños de cada circunscripción entre el porcentaje de población, nos ofrece, en términos relativos, el dato acerca de la sobre o infrarrepresentación de cada circunscripción, según sea mayor o menor que uno.

Entre 1977 y 1986, fecha en la que se aplicó por primera vez el mecanismo de prorrateo previsto en la LOREG, la distribución de los escaños entre las provincias se mantuvo invariable durante tres convocatorias electorales (1977, 1979 y 1982). Desde 1986 hasta 2004 se han celebrado seis convocatorias más, y en cada una de ellas se ha procedido al reparto de los escaños utilizando los censos de población más recientes. La única excepción fue la convocatoria de 1989, que debido a defectos en la elaboración de los padrones municipales, hubo de tomar como referencia los datos oficiales de 1986, reproduciendo, por tanto, la misma distribución ³⁶.

³⁶ Véase la respuesta de la Junta Electoral Central a la consulta del Presidente del Senado sobre las cifras de población utilizadas para las elecciones de 1989 (Acta núm. 120 de 3 de mayo de 1991). Las cifras que se utilizaron fueron las resultantes del padrón de 1 de abril de 1986, declaradas oficiales por Real Decreto 8/1987, de 3 de julio.

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 1977, 1979 Y 1982

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	237.440	0,66	4	1,14	59.360	1,73
Albacete	331.404	0,92	4	1,14	82.851	1,24
Alicante	1.051.852	2,91	9	2,57	116.872	0,88
Almería	388.437	1,08	5	1,42	77.687	1,31
Asturias	1.096.811	3,04	10	2,85	109.681	0,93
Ávila	192.465	0,53	3	0,85	64.155	1,60
Badajoz	640.850	1,77	7	2,00	91.550	1,13
Baleares	633.016	1,75	6	1,71	105.502	0,98
Barcelona	4.425.475	12,26	33	9,42	134.105	0,77
Burgos	349.413	0,97	4	1,14	87.353	1,17
Cáceres	425.667	1,18	5	1,42	85.133	1,20
Cádiz	952.328	2,64	8	2,28	119.041	0,86
Castellón	411.153	1,14	5	1,42	102.788	1,24
Ceuta	67.077	0,18	1	0,28	67.077	1,55
Ciudad Real	481.212	1,33	5	1,42	96.242	1,07
Córdoba	717.005	1,99	7	2,00	102.429	1,00
Coruña, La	1.042.880	2,89	9	2,57	115.875	0,89
Cuenca	222.306	0,62	4	1,14	55.576	1,84
Gerona	441.806	1,22	5	1,42	88.361	1,16
Granada	737.045	2,04	7	2,00	105.292	0,98
Guadalajara	139.514	0,39	3	0,85	46.504	2,18
Guipúzcoa	682.517	1,89	7	2,00	97.502	1,06
Huelva	402.973	1,12	5	1,42	80.594	1,27
Huesca	216.320	0,60	3	0,85	72.106	1,42
Jaén	645.524	1,79	7	2,00	92.217	1,12
León	526.495	1,45	6	1,71	87.749	1,18
Lérida	349.284	0,97	4	1,14	87.321	1,17
Logroño	240.736	0,67	4	1,14	60.184	1,70
Lugo	416.415	1,15	5	1,42	83.283	1,23

TABLA 1 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Madrid	4.365.505	12,10	32	9,14	136.422	0,75
Málaga	915.422	2,54	8	2,28	114.427	0,89
Melilla	60.191	0,17	1	0,28	60.191	1,65
Murcia	881.340	2,44	8	2,28	110.167	0,93
Navarra	483.867	1,34	5	1,42	96.773	1,06
Orense	435.210	1,21	5	1,42	87.042	1,17
Palencia	186.710	0,52	3	0,85	62.236	1,63
Las Palmas	671.786	1,86	6	1,71	11.964	0,92
Pontevedra	828.812	2,30	8	2,28	103.601	0,99
Salamanca	349.860	0,97	4	1,14	87.465	1,17
S. C. Tenerife	686.958	1,90	7	2,00	98.136	1,05
Santander	493.139	1,37	5	1,42	98.627	1,03
Segovia	151.200	0,42	3	0,85	50.400	2,02
Sevilla	1.375.540	3,81	12	3,42	114.628	0,89
Soria	103.918	0,29	3	0,85	34.639	2,93
Tarragona	483.709	1,34	6	1,71	80.618	1,28
Teruel	156.588	0,43	3	0,85	52.196	1,98
Toledo	464.236	1,29	5	1,42	92.847	1,10
Valencia	1.901.040	5,27	15	4,28	126.736	0,81
Valladolid	446.475	1,24	5	1,42	89.295	1,14
Vizcaya	1.151.102	3,19	10	2,85	115.110	0,89
Zamora	230.787	0,64	4	1,14	57.696	1,78
Zaragoza	797.430	2,21	8	2,28	99.678	1,03
Total/Media	36.086.245	100,00	350	100,00	87.601	1,25

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

Los datos de población que muestra la Tabla 1 son los correspondientes al año 1977, pero fueron utilizados también para las elecciones de 1979 y 1982, sin que se introdujera ningún tipo de actualización para acoplar la distribución de los escaños a los movimientos de población.

Como puede apreciarse, las diferencias entre las diversas provincias son muy notables, rasgo que puede advertirse sin dificultad observando la ratio

habitantes/diputados. En los casos extremos se sitúa Madrid, con un diputado por cada 136.422 habitantes, frente a Soria con uno por cada 34.369, aunque la gran mayoría de las circunscripciones se encuentra bastante alejada de la media nacional, que se sitúa en un diputado por cada 87.601 habitantes.

Por otra parte, para evaluar la adecuación de la representación otorgada a cada provincia con su población respectiva conviene fijarse en el dato del Cociente de Representación (C. R.). Si se considera aceptable una desviación de 0,05 puntos, sólo seis de las cincuenta y dos circunscripciones poseen una representación adecuada (con C. R. entre 0,95 y 1,05); el resto están en una situación de infrarrepresentación (trece provincias) o sobrerrepresentación (treinta y tres provincias). Los casos más severos son, por una parte, Madrid (0,75), Barcelona (0,77), Valencia (0,81) y Cádiz (0,86), que tienen una representación muy inferior a su peso demográfico; por otra, Soria (2,93), Segovia (2,02), Guadalajara (2,18) y Teruel (1,98) se encuentran muy sobrerrepresentadas, si bien todas ellas tienen tres escaños, el mínimo de representación. Fuera de los casos extremos resaltan Cuenca (1,84), Zamora (1,78), Álava (1,73) y Logroño (1,70), todas ellas con una abultada sobrerrepresentación y que, sin embargo, tienen cuatro escaños, uno más que el mínimo, lo que repercute directamente en la infrarrepresentación del resto. Por lo tanto, es fácil constatar los grandes contrastes existentes en la representación otorgada a los ciudadanos dependiendo de su lugar de residencia.

Desde la entrada en vigor en la LOREG se establece por imperativo legal que en cada convocatoria se deben determinar los diputados que elige cada circunscripción, con el fin de adaptar los posibles movimientos de la población. Así, el Decreto de convocatoria de las elecciones de junio de 1986 (RD 794/1986, de 22 de abril), se producen algunos cambios con respecto a la distribución vigente desde 1977. La Tabla 2 muestra de nuevo los valores y variables que permiten analizar la relación entre votos y escaños.

La Tabla 2 muestra algunas variaciones respecto al anterior reparto de escaños, si bien son muy superficiales, afectando sólo a 10 circunscripciones que ganan o pierden un escaño. Ganan un escaño Alicante, Cádiz, Madrid, Málaga y Valencia; y pierden un diputado Asturias, Badajoz, Cuenca, Jaén y León. Todas las provincias que consiguen un escaño más estaban infrarrepresentadas y mejoran levemente su situación. Por el contrario, no todas las que pierden escaños mejoran: Asturias, que se encontraba ya infrarrepresentada, pasa de tener un cociente de representación de 0,93 en 1977 a 0,88, empeorando claramente su situación relativa. Badajoz, se encontraba ligeramente sobrerrepresentada (1,13) pero pasa a estar infrarrepresentada (0,98). Jaén y León mejoran y se sitúan prácticamente en el equilibrio de representación con un cociente de 1,02. Cuenca, que tenía el doble de diputados que los que le correspondían, ahora sigue estando sobrerrepresentada pero mejora su desequilibrio.

Lo más relevante es que las desigualdades de representación entre las provincias aumentan considerablemente: Las circunscripciones con mayor índice de sobrerrepresentación aumentan su cociente. Así, Ávila pasa de 1,60 a 2,02; Soria pasa de 2,93 a 3,42, Teruel pasa de 1,98 a 2,18 y Zamora de 1,78

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 1986

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	267.728	0,69	4	1,14	66.932	1,65
Albacete	346.217	0,90	4	1,14	86.554	1,26
Alicante	1.217.279	3,16	10	2,85	121.728	0,90
Almería	442.324	1,15	5	1,42	88.465	1,23
Asturias	1.112.186	2,89	9	2,57	123.576	0,88
Ávila	181.917	0,42	3	0,85	60.639	2,02
Badajoz	666.053	1,73	6	1,71	111.009	0,98
Baleares	680.933	1,77	6	1,71	113.489	0,96
Barcelona	4.614.364	11,99	33	9,43	139.829	0,78
Burgos	359.242	0,93	4	1,14	89.810	1,22
Cáceres	420.367	1,09	5	1,42	84.073	1,30
Cádiz	1.044.493	2,71	9	2,57	116.055	0,95
Castellón	436.588	1,13	5	1,42	87.318	1,25
Ceuta	65.151	0,16	1	0,28	65.151	1,75
Ciudad Real	483.634	1,25	5	1,42	96.726	1,13
Córdoba	747.505	1,94	7	2,00	106.786	1,03
Coruña, La	1.109.788	2,88	9	2,57	123.310	0,89
Cuenca	213.359	0,55	3	0,85	71.120	1,54
Gerona	488.342	1,27	5	1,42	97.668	1,11
Granada	783.765	2,04	7	2,00	111.966	0,98
Guadalajara	146.311	0,38	3	0,85	48.770	2,23
Guipúzcoa	689.222	1,79	7	2,00	98.460	1,18
Huelva	433.995	1,13	5	1,42	86.799	1,26
Huesca	210.094	0,55	3	0,85	70.031	1,54
Jaén	646.849	1,68	6	1,71	107.808	1,02
León	530.983	1,38	5	1,42	106.197	1,02
Lérida	352.049	0,91	4	1,14	88.012	1,25

TABLA 2 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Logroño	260.024	0,67	4	1,14	65.006	1,70
Lugo	404.888	1,05	5	1,42	80.978	1,35
Madrid	4.780.572	12,42	33	9,43	144.866	0,76
Málaga	1.150.434	2,99	9	2,57	127.826	0,86
Melilla	52.388	0,14	1	0,28	52.388	2,00
Murcia	1.006.788	2,62	8	2,28	125.848	0,87
Navarra	515.900	1,34	5	1,42	103.180	1,06
Orense	429.382	1,12	5	1,42	85.876	1,27
Palencia	189.433	0,49	3	0,85	63.144	1,73
Las Palmas	751.269	1,95	7	2,00	107.324	1,02
Pontevedra	900.414	2,34	8	2,28	112.552	0,97
Salamanca	359.285	0,93	4	1,14	89.821	1,22
S. C. Tenerife	715.122	1,86	6	1,71	102.160	0,92
Santander	522.664	1,35	5	1,42	104.532	1,05
Segovia	150.634	0,39	3	0,85	50.211	2,18
Sevilla	1.540.907	4,00	12	3,42	128.409	0,85
Soria	97.734	0,24	3	0,85	32.578	3,42
Tarragona	523.883	1,36	5	1,42	104.776	1,04
Teruel	149.423	0,39	3	0,85	49.807	2,18
Toledo	486.194	1,26	5	1,42	97.238	1,13
Valencia	2.078.815	5,40	16	4,57	129.925	0,85
Valladolid	491.093	1,28	5	1,42	98.218	1,11
Vizcaya	1.179.150	3,06	10	2,85	117.915	0,93
Zamora	222.006	0,58	4	1,14	55.501	1,96
Zaragoza	824.778	2,14	8	2,28	103.097	1,06
Total	38.473.418	100,00	350	100,00	94.259	1,28

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

a 1,96. Todas estas provincias excepto Zamora, eligen el mínimo de diputados, tres, por lo que sería imposible reducir su representación; no así Zamora, que tiene cuatro diputados asignados de los cuales podría perder uno en favor de las provincias más desequilibradas. En este sentido conviene poner de relieve ciertas circunscripciones, como Zamora, Logroño o Álava, siguen contando en 1986 con cuatro diputados y sus poblaciones no superan los 275.000 habitantes, de suerte que la relación de habitantes por diputado no alcanza en ningún caso los 67.000, mientras la media nacional es de 94.259.

En el otro extremo, las circunscripciones de mayor tamaño siguen siendo las más infrarrepresentadas, con Madrid y Barcelona a la cabeza, siendo muy difícil superar dicha desigualdad por el escaso margen de reparto.

En las elecciones de 1989 se volvió a utilizar el mismo censo de población que en 1986, por lo que la distribución de escaños entre las circunscripciones no sufrió variación alguna. En cambio, la convocatoria de las elecciones de 6 de junio de 1993 (RD 534/1993, de 12 de abril) sí aportó nuevas variaciones de escaños, aunque también afectaron a pocas provincias. La Tabla 3 muestra los datos de dicha convocatoria.

De los datos mostrados en la Tabla 3 llama la atención el débil crecimiento de la población, pues en un intervalo de siete años (1986-1993) sólo creció en 400.000 personas. De hecho, la mayor parte de las circunscripciones pierden población, aumentado ésta sólo ligeramente en ciertas provincias tradicionalmente muy pobladas, como Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia. Destaca, además, el crecimiento sostenido de las provincias insulares y las situadas en la periferia que contrasta con la lenta pero continua despoblación de algunas provincias del interior peninsular, como Soria, Palencia o Teruel.

El nuevo reparto de escaños, que afecta a un total de 12 circunscripciones, se limita también a añadir o restar un diputado. Así, ganan un representante Baleares, Madrid, Málaga, Murcia, Santa Cruz de Tenerife y Tarragona; lo pierden Barcelona, Guipúzcoa, Orense, Vizcaya, Zamora y Zaragoza.

Respecto a las circunscripciones que aumentan su representación, parece razonable en el caso de Madrid (0,76), Málaga (0,86) y Murcia (0,87), todas ellas con cocientes inferiores a 0,90 y que se encontraban claramente infrarrepresentadas, situación que mejora notablemente, aunque no en el caso de Madrid, pues experimenta un crecimiento importante de población y mantiene su cociente. Los casos de Tenerife y Baleares también parecen aceptables, pues se encontraban ligeramente infrarrepresentadas (0,92 y 0,96 respectivamente) y consiguen quedarse prácticamente en equilibrio (Tenerife con 1,06 y Baleares con 1,09), teniendo en cuenta además que son circunscripciones en continuo crecimiento demográfico. Sin embargo, Tarragona, que ya se encontraba sobrerrepresentada (1,04) gana un escaño con un crecimiento de población de apenas 18.000 habitantes y se sitúa entre las circunscripciones con clara sobrerrepresentación, con un cociente de 1,23.

Por el contrario, casi todas las circunscripciones que pierden un diputado empeoran manifiestamente su cociente de representación. Sólo Orense y Zamora, cuyos cocientes eran altos o muy altos (1,27 y 1,96), disminuyen su sobrerrepresentación, ligeramente en el caso de Orense (1,25) y acusada-

TABLA 3
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 1993

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	272.447	0,70	4	1,14	68.112	1,63
Albacete	342.677	0,88	4	1,14	85.669	1,29
Alicante	1.292.563	3,32	10	2,85	129.256	0,85
Almería	455.496	1,17	5	1,42	91.099	1,21
Asturias	1.093.937	2,81	9	2,57	121.548	0,91
Ávila	174.378	0,45	3	0,85	58.126	1,89
Badajoz	650.388	1,67	6	1,71	108.398	1,02
Baleares	709.138	1,82	7	2,00	101.305	1,09
Barcelona	4.654.407	11,97	32	9,14	145.450	0,76
Burgos	352.772	0,90	4	1,14	88.193	1,27
Cáceres	411.464	1,06	5	1,42	82.329	1,34
Cádiz	1.078.404	2,77	9	2,57	119.822	0,92
Castellón	446.744	1,15	5	1,42	89.348	1,23
Ceuta	67.615	0,17	1	0,28	67.615	1,64
Ciudad Real	475.435	1,22	5	1,42	95.087	1,63
Córdoba	754.452	1,94	7	2,00	107.779	1,03
Coruña, La	1.096.966	2,82	9	2,57	121.885	0,91
Cuenca	205.193	0,53	3	0,85	68.397	1,60
Gerona	509.628	1,31	5	1,42	101.925	1,08
Granada	790.515	2,03	7	2,00	112.930	0,98
Guadalajara	145.593	0,37	3	0,85	48.531	2,30
Guipúzcoa	676.488	1,74	6	1,71	112.748	0,98
Huelva	443.476	1,14	5	1,42	88.695	1,24
Huesca	207.810	0,53	3	0,85	69.270	1,60
Jaén	637.633	1,64	6	1,71	106.272	1,04
León	525.896	1,35	5	1,42	105.179	1,05
Lérida	353.455	0,91	4	1,14	88.363	1,25

TABLA 3 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Logroño	263.434	0,68	4	1,14	65.858	1,68
Lugo	384.365	0,99	5	1,42	76.873	1,43
Madrid	4.947.555	12,73	34	9,71	145.516	0,76
Málaga	1.160.843	2,92	10	2,85	116.843	0,97
Melilla	56.600	0,14	1	0,28	56.600	2,00
Murcia	1.045.601	2,69	9	2,57	116.177	0,95
Navarra	519.277	1,33	5	1,42	103.855	1,07
Orense	353.491	0,91	4	1,14	88.372	1,25
Palencia	185.479	0,48	3	0,85	61.826	1,77
Las Palmas	767.969	1,97	7	2,00	109.709	1,01
Pontevedra	896.847	2,30	8	2,28	112.105	0,99
Salamanca	357.801	0,92	4	1,14	89.450	1,24
S. C. Tenerife	725.815	1,87	7	2,00	103.687	1,06
Santander	527.326	1,35	5	1,42	105.465	1,05
Segovia	147.188	0,38	3	0,85	49.062	2,23
Sevilla	1.619.703	4,17	12	3,42	134.975	0,82
Soria	94.537	0,24	3	0,85	31.512	3,54
Tarragona	542.004	1,39	6	1,71	90.334	1,23
Teruel	143.680	0,37	3	0,85	47.893	2,30
Toledo	489.543	1,25	5	1,42	97.908	1,13
Valencia	2.117.957	5,44	16	4,57	132.372	0,84
Valladolid	494.207	1,27	5	1,42	98.841	1,12
Vizcaya	1.155.106	2,97	9	2,57	128.345	0,86
Zamora	213.668	0,55	3	0,85	71.222	1,54
Zaragoza	837.327	2,15	7	2,00	119.618	0,93
Total	38.872.268	100,00	350	100,00	94.703	1,30

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

mente en el caso de Zamora (1,54). No obstante, cabe que decir que hay muchas circunscripciones cuyo cociente es bastante más elevado y que podrían haber sido disminuidas, como Logroño (1,68), Álava y Ciudad Real (1,63) o Lugo (1,43). Junto a estas circunscripciones, Guipúzcoa, que pierde también un escaño, consigue quedarse prácticamente en equilibrio, pasando del 1,18 a 0,98.

En los casos restantes, la pérdida del escaño ha conducido a una clara infrarrepresentación y han contribuido a empeorar la situación de circunscripciones ya de por sí con menos escaños de los debidos. El caso de Barcelona es el más impactante, pues se trata de la segunda circunscripción en tamaño y una de las pocas que mantienen un crecimiento sostenido, cuyo cociente en 1986 era ya de 0,78 y que al perder un escaño baja a 0,76, quedando su relación en cerca de 140.000 habitantes por diputado.

Junto a ello, Vizcaya, que se encontraba ligeramente infrarrepresentada (0,93), pasa a estarlo ya claramente (0,86), a pesar de haber perdido 20.000 habitantes. De manera semejante, Zaragoza, que se encontraba en una situación de casi equilibrio (1,06), pasa a quedar infrarrepresentada (0,93).

De esta forma, las severas desigualdades de representación entre las circunscripciones se van agravando cada vez más: Madrid y Barcelona cuentan con el cociente más bajo (0,76), mientras que Soria (3,54), Guadalajara y Teruel (2,30) y Segovia (2,23) son las más sobrerrepresentadas cuyo desequilibrio no hace sino aumentar, al irse despoblando progresivamente. De hecho, la media nacional de habitantes por diputado se eleva en sólo 400 habitantes pero las desviaciones respecto a la media, por arriba y por abajo, se incrementan (Madrid, la más alta, con 145.516, y Soria la más baja, con 31.512). Junto a ello, la media de los cocientes de representación se ha elevado notablemente, hasta 1,30.

Con la convocatoria de 1996 (R.D. 1/96, de 8 de enero), la distribución de escaños apenas varió con respecto al anterior, si bien la población total se incrementó en 1.800.000 personas. La Tabla 4 muestra los datos referidos a esa elección.

Como puede apreciarse en la Tabla 4, los cambios en esta convocatoria afectan únicamente a cuatro circunscripciones y también se limitan a un escaño. Así, ganan un escaño Alicante y Sevilla, y lo pierden Barcelona y Lugo. Tanto Alicante como Sevilla se encontraban bastante infrarrepresentadas en 1993 (0,85 y 0,86 respectivamente), de forma que consiguen mejorar su situación, si bien continúan infrarrepresentadas: Sevilla con 0,87 y Alicante con 0,93. Hay que tener en cuenta que Sevilla aumentó en 100.000 habitantes su población, mientras que Alicante lo hizo en 70.000, lo que matiza la ganancia del escaño.

Respecto a Lugo, la pérdida del escaño permite que equilibre un poco su representación, pasando de 1,43 a 1,20, aunque continúa sobrerrepresentada. La reducción de la representación en Barcelona, sin embargo, parece del todo punto injusta. Se trata de una circunscripción que ya perdió en la anterior convocatoria un escaño y que a pesar de seguir creciendo (en casi 100.000 habitantes) ve reducidos de nuevo sus escaños, pasando a ser la circunscripción

TABLA 4
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 1996

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	282.944	0,70	4	1,14	70.736	1,63
Albacete	361.327	0,89	4	1,14	90.331	1,28
Alicante	1.363.785	3,37	11	3,14	123.980	0,93
Almería	493.126	1,22	5	1,42	98.625	1,16
Asturias	1.117.370	2,76	9	2,57	124.152	0,93
Ávila	176.791	0,43	3	0,85	58.930	1,98
Badajoz	675.592	1,67	6	1,71	112.598	1,02
Baleares	787.984	1,95	7	2,00	112.569	1,02
Barcelona	4.748.236	11,73	31	8,86	153.169	0,75
Burgos	360.677	0,89	4	1,14	90.169	1,28
Cáceres	424.946	1,05	5	1,42	84.989	1,35
Cádiz	1.127.622	2,79	9	2,57	125.291	0,92
Castellón	464.670	1,15	5	1,42	92.934	1,23
Ceuta	73.142	0,18	1	0,28	73.142	1,55
Ciudad Real	490.573	1,21	5	1,42	98.114	1,17
Córdoba	782.221	1,93	7	2,00	111.745	1,03
Coruña, La	1.136.283	2,80	9	2,57	126.253	0,92
Cuenca	207.499	0,51	3	0,85	69.166	1,67
Gerona	541.995	1,34	5	1,42	108.399	1,06
Granada	841.829	2,08	7	2,00	120.261	0,96
Guadalajara	155.884	0,38	3	0,85	51.961	2,24
Guipúzcoa	684.113	1,69	6	1,71	114.018	1,01
Huelva	458.674	1,33	5	1,42	91.734	1,07
Huesca	210.276	0,52	3	0,85	70.092	1,63
Jaén	666.767	1,65	6	1,71	111.127	1,04
León	532.706	1,32	5	1,42	106.541	1,07
Lérida	360.407	0,89	4	1,14	90.101	1,28

TABLA 4 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Logroño	268.206	0,66	4	1,14	67.051	1,73
Lugo	386.405	0,95	4	1,14	96.601	1,20
Madrid	5.181.659	12,80	34	9,71	152.401	0,76
Málaga	1.224.959	3,03	10	2,85	122.495	0,94
Melilla	64.727	0,16	1	0,28	64.727	1,75
Murcia	1.109.977	2,74	9	2,57	123.330	0,94
Navarra	536.192	1,32	5	1,42	107.238	1,07
Orense	364.521	0,90	4	1,14	91.130	1,27
Palencia	186.035	0,46	3	0,85	62.011	1,85
Las Palmas	844.140	2,09	7	2,00	120.591	0,96
Pontevedra	937.811	2,32	8	2,28	117.226	0,98
Salamanca	365.293	0,90	4	1,14	91.323	1,27
S. C. Tenerife	787.358	1,95	7	2,00	112.479	1,02
Santander	541.885	1,34	5	1,42	108.377	1,06
Segovia	149.653	0,37	3	0,85	49.884	2,28
Sevilla	1.719.446	4,25	13	3,71	132.265	0,87
Soria	94.396	0,23	3	0,85	31.465	3,69
Tarragona	576.231	1,42	6	1,71	96.038	1,20
Teruel	143.055	0,35	3	0,85	47.685	2,43
Toledo	515.434	1,27	5	1,42	106.086	1,12
Valencia	2.200.319	5,44	16	4,57	137.520	0,84
Valladolid	504.583	1,25	5	1,42	100.916	1,14
Vizcaya	1.163.726	2,88	9	2,57	129.302	0,89
Zamora	214.273	0,53	3	0,85	71.424	1,60
Zaragoza	852.332	2,11	7	2,00	121.761	0,95
Total	40.460.055	100,00	350	100,00	98.893	1,28

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

más infrarrepresentada con un cociente de 0,75 y una relación de 153.169 habitantes por diputado, casi cinco veces superior a la de Soria (31.465).

En este sentido, cabe destacar que las provincias con menos representación, de tres y cuatro escaños, no hacen sino aumentar su posición privilegiada respecto a las más pobladas. Así, de las circunscripciones con tres escaños, Soria pasa de 3,54 a 3,69; Teruel de 2,30 a 2,43; Segovia de 2,23 a 2,28; Ávila de 1,77 a 1,98; y Palencia de 1,77 a 1,85. De las provincias que eligen cuatro escaños, los cocientes se incrementan también aunque más ligeramente: Lérida pasa de 1,25 a 1,28; Logroño de 1,68 a 1,73; Orense 1,25 a 1,27; y Salamanca 1,24 a 1,27. Esta circunstancia evidencia que dichas circunscripciones pierden peso específico respecto al total de población nacional, sin perder parte de la representación que les corresponde. En el caso de Logroño, por ejemplo, incluso quedándose con tres escaños seguiría sobrerrepresentada. En este sentido, llaman la atención las ciudades de Ceuta y Melilla, que experimentan un crecimiento sostenido de población que hace que se reduzca su sobrerrepresentación (Ceuta pasa de 1,64 a 1,55 y Melilla de 2 a 1,75), inferior a la de muchas otras circunscripciones.

Por el contrario, las circunscripciones con mayor población continúan infrarrepresentadas, si bien en general no agravan su situación. Por esta razón el cociente medio ha descendido respecto de la anterior convocatoria, de 1,30 a 1,28, incrementándose, eso sí, el valor medio de la relación de habitantes por diputado, que ahora está en 98.893, lo que implica una mayor distorsión en los casos extremos de sobrerrepresentación.

La convocatoria de las elecciones de 2000 (R.D. 64/2000, de 17 de enero) no arroja ningún cambio en los escaños de cada circunscripción con respecto a 1996, si bien el censo total de población se reduce en 607.404 habitantes. La Tabla 5 muestra los datos.

La disminución en el censo total de población afecta especialmente a las grandes circunscripciones que, lejos de crecer en el ritmo en el que lo estaban haciendo durante los años ochenta y noventa, comienzan a perder población. Por esta razón, y a pesar de no variar la distribución de escaños, se consigue mejorar ligeramente los desequilibrios. Casi todas las circunscripciones infrarrepresentadas mejoran levemente su cociente de representación y, en el peor de los casos, lo mantienen. Por el contrario, las provincias con sobrerrepresentación tienden a agravar esa situación, con casos claros como Huelva, que pasa de 1,07 a 1,25, o Melilla, que pasa de 0,75 a 0,86. No obstante, en general se produce una mejora en los cocientes de representación, como, por ejemplo, el caso de Guadalajara, que pasa de 2,24 a 2,13 o Granada, que pasa de 0,93 a 0,99 y se sitúa prácticamente en equilibrio. Junto a ello, los casos extremos se mantienen prácticamente igual, con lo que no se agravan las distorsiones. Soria, pasa de 3,69 a 3,70, mientras que Madrid y Barcelona se quedan en 0,76.

La convocatoria de marzo de 2004 (R.D. 100/2004, de 19 de enero) introdujo algunos cambios en la distribución de escaños, fruto de los movimientos de población. Ello se traduce en un incremento importante del censo total, quizá debido a la recepción de un buen número de inmigran-

TABLA 5
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 2000

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	284.595	0,71	4	1,14	71.148	1,61
Albacete	358.597	0,90	4	1,14	89.649	1,27
Alicante	1.388.933	3,49	11	3,14	126.266	0,90
Almería	505.448	1,27	5	1,42	101.089	1,12
Asturias	1.081.834	2,71	9	2,57	120.203	0,95
Ávila	167.132	0,42	3	0,85	55.710	2,03
Badajoz	663.803	1,67	6	1,71	110.633	1,03
Baleares	796.483	2,00	7	2,00	113.783	1,00
Barcelona	4.666.271	11,71	31	8,86	150.524	0,76
Burgos	346.355	0,87	4	1,14	86.588	1,31
Cáceres	405.616	1,02	5	1,42	81.123	1,40
Cádiz	1.107.484	2,78	9	2,57	123.053	0,92
Castellón	461.712	1,16	5	1,42	92.342	1,23
Ceuta	72.117	0,18	1	0,28	72.117	1,55
Ciudad Real	479.474	1,20	5	1,42	95.894	1,18
Córdoba	767.175	1,93	7	2,00	109.596	1,04
Coruña, La	1.106.325	2,78	9	2,57	122.925	0,93
Cuenca	199.086	0,50	3	0,85	66.362	1,70
Gerona	543.191	1,36	5	1,42	108.638	1,04
Granada	801.177	2,01	7	2,00	114.453	0,99
Guadalajara	159.331	0,40	3	0,85	53.110	2,13
Guipúzcoa	676.439	1,70	6	1,71	112.739	1,01
Huelva	453.958	1,14	5	1,42	90.791	1,25
Huesca	204.956	0,51	3	0,85	68.318	1,65
Jaén	645.792	1,62	6	1,71	107.632	1,06
León	506.365	1,27	5	1,42	101.273	1,12
Lérida	357.903	0,90	4	1,14	89.475	1,27

TABLA 5 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Logroño	263.644	0,66	4	1,14	65.911	1,72
Lugo	367.751	0,92	4	1,14	91.937	1,24
Madrid	5.091.336	12,78	34	9,71	149.745	0,76
Málaga	1.240.580	3,11	10	2,85	124.058	0,92
Melilla	60.108	0,15	1	0,28	60.108	1,86
Murcia	1.115.068	2,80	9	2,57	123.896	0,92
Navarra	530.819	1,33	5	1,42	106.163	1,07
Orense	344.170	0,86	4	1,14	86.042	1,32
Palencia	179.623	0,45	3	0,85	59.874	1,89
Las Palmas	849.863	2,13	7	2,00	121.409	0,94
Pontevedra	906.298	2,27	8	2,28	113.287	1,03
Salamanca	349.550	0,88	4	1,14	87.387	1,29
S. C. Tenerife	780.152	1,96	7	2,00	111.450	1,02
Santander	527.137	1,32	5	1,42	105.427	1,07
Segovia	146.755	0,37	3	0,85	48.918	2,31
Sevilla	1.714.845	4,30	13	3,71	131.911	0,86
Soria	91.593	0,23	3	0,85	30.531	3,70
Tarragona	580.245	1,46	6	1,71	96.707	1,17
Teruel	136.840	0,34	3	0,85	45.613	2,48
Toledo	519.664	1,30	5	1,42	103.932	1,09
Valencia	2.172.796	5,45	16	4,57	135.799	0,84
Valladolid	492.029	1,23	5	1,42	98.405	1,15
Vizcaya	1.137.594	2,85	9	2,57	126.399	0,90
Zamora	205.201	0,51	3	0,85	68.400	1,65
Zaragoza	841.438	2,11	7	2,00	120.205	0,95
Total	39.852.651	100,00	350	100,00	97.095	1,30

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

tes durante este periodo. La Tabla 6 muestra los datos correspondientes a esta convocatoria.

Como puede apreciarse en la Tabla 6, el censo total de habitantes crece en cerca de dos millones de personas, superándose claramente los 40 millones. Este crecimiento se localiza principalmente en las dos grandes provincias, Madrid y Barcelona, así como en las provincias insulares, especialmente en Canarias. Por otra parte, las circunscripciones menos pobladas mantienen su población, aunque comparativamente disminuyen su peso demográfico relativo. Los cambios en la representación afectan a ocho circunscripciones y se limitan a la pérdida o ganancia de un escaño. Así, ganan Gerona, Madrid, Baleares y Las Palmas de Gran Canaria. Pierden un escaño Asturias, Pontevedra, Sevilla y Cáceres.

Respecto a las provincias que reciben un escaño, Madrid conserva el mismo cociente de representación, puesto que, a pesar de obtener un escaño más, su población aumenta en un 10 por 100, lo que equivale a mantener el *statu quo* en 0,76. Baleares, que estaba en el perfecto equilibrio con un cociente igual a la unidad, obtiene un escaño más pero al mismo tiempo experimenta un fuerte aumento de población (120.000 habitantes, un 15 por 100), lo que la deja en una situación de ligera sobrerrepresentación (1,04). Las Palmas partía ya de una situación de infrarrepresentación (0,94) que, al crecer la población en más de 100.000 habitantes, se consigue paliar con el nuevo escaño, quedándose en equilibrio.

Gerona es la única circunscripción que aumenta su representación a pesar de estar ya sobrerrepresentada. En la convocatoria de 2000 tenía un cociente de 1,03 que se eleva a 1,20 en 2004. De hecho, sin ese aumento de representación, y a pesar de experimentar un crecimiento de 55.000 habitantes, se quedaría en 0,99.

Por el contrario, casi ninguna de las circunscripciones que pierden un escaño lo merecía, en términos de sobrerrepresentación. Con la excepción de Cáceres, que al pasar de un cociente de 1,40 a uno de 1,16, mejora su situación relativa, el resto empeoran claramente. Asturias, ya infrarrepresentada (0,95), pasa a estarlo mucho más (0,89), pese a haber perdido 8.000 habitantes. Pontevedra es un caso similar, pues partía de una situación de práctico equilibrio (1,03) que, al perder un diputado e incrementar su población en 13.000 habitantes, se convierte en infrarrepresentada (0,91). Pero sin duda el caso más relevante es el de Sevilla, la cuarta circunscripción en tamaño, que estaba claramente infrarrepresentada (0,86), pasa a ser la tercera circunscripción más infrarrepresentada después de Barcelona y Madrid, con 0,81.

Este dato viene a poner de manifiesto que la regla de reparto basada en los restos conduce a veces a situaciones paradójicas, en el sentido de que una provincia gane población de una convocatoria a otra y, sin embargo, pierda representantes; mientras otras, cuya población desciende, mantienen o incluso aumentan sus escaños.

Junto a ello, estos cambios y el incremento generalizado de la población han producido un aumento en el promedio del cociente de representación, que se eleva hasta 1,32. En este sentido, destaca el hecho de que la gran mayo-

TABLA 6
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES DE 2004

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Álava	291.860	0,70	4	1,14	72.965	1,63
Albacete	371.787	0,89	4	1,14	92.946	1,28
Alicante	1.557.968	3,72	11	3,14	141.163	0,84
Almería	546.498	1,31	5	1,42	109.299	1,09
Asturias	1.073.971	2,57	8	2,28	134.246	0,89
Ávila	165.138	0,39	3	0,85	55.046	2,15
Badajoz	662.808	1,58	6	1,71	110.468	1,08
Baleares	916.968	2,19	8	2,28	114.621	1,04
Barcelona	4.906.117	11,73	31	8,85	158.261	0,75
Burgos	352.723	0,84	4	1,14	88.180	1,35
Cáceres	410.242	0,98	4	1,14	102.560	1,16
Cádiz	1.140.793	2,73	9	2,57	126.754	0,94
Castellón	501.237	1,20	5	1,42	100.247	1,19
Ceuta	76.152	0,18	1	0,28	76.152	1,54
Ciudad Real	484.338	1,16	5	1,42	96.867	1,23
Córdoba	771.131	1,84	7	2,00	110.161	1,09
Coruña, La	1.111.886	2,66	9	2,57	123.542	0,97
Cuenca	201.614	0,48	3	0,85	67.204	1,76
Gerona	598.112	1,43	6	1,71	99.685	1,20
Granada	818.959	1,96	7	2,00	116.994	1,02
Guadalajara	177.761	0,42	3	0,85	59.253	2,00
Guipúzcoa	682.977	1,63	6	1,71	113.996	1,05
Huelva	464.934	1,11	5	1,42	92.986	1,28
Huesca	208.963	0,50	3	0,85	69.654	1,70
Jaén	647.387	1,55	6	1,71	107.897	1,11
León	496.655	1,19	5	1,42	99.331	1,20
Lérida	371.055	0,89	4	1,14	92.763	1,29

TABLA 6 (Continuación)

Circunscripción	Población	% Pob.	Esaños	% Esc.	Hab./Dip.	C. R.
Logroño	281.614	0,67	4	1,14	70.403	1,69
Lugo	361.782	0,86	4	1,14	90.445	1,32
Madrid	5.527.152	13,21	35	10,00	157.918	0,76
Málaga	1.330.010	3,18	10	2,85	133.001	0,90
Melilla	69.184	0,17	1	0,28	69.184	1,69
Murcia	1.226.993	2,93	9	2,57	136.332	0,88
Navarra	569.768	1,36	5	1,42	113.925	1,04
Orense	343.368	0,82	4	1,14	85.842	1,39
Palencia	176.125	0,42	3	0,85	58.708	2,02
Las Palmas	951.037	2,27	8	2,28	118.879	1,00
Pontevedra	919.934	2,20	7	2,00	131.419	0,91
Salamanca	347.120	0,83	4	1,14	86.780	1,37
S. C. Tenerife	892.718	2,13	7	2,00	127.531	0,94
Santander	542.275	1,30	5	1,42	108.455	1,10
Segovia	149.286	0,36	3	0,85	49.762	2,38
Sevilla	1.758.720	4,20	12	3,42	146.560	0,81
Soria	91.487	0,22	3	0,85	30.495	3,89
Tarragona	631.156	1,51	6	1,71	105.192	1,13
Teruel	137.342	0,33	3	0,85	45.780.	2,59
Toledo	546.538	1,31	5	1,42	109.307	1,09
Valencia	2.268.288	5,42	16	4,57	141.768	0,84
Valladolid	501.157	1,20	5	1,42	100.231	1,19
Vizcaya	1.133.444	2,71	9	2,57	125.938	0,95
Zamora	200.678	0,48	3	0,85	66.892	1,77
Zaragoza	871.209	2,08	7	2,00	124.458	0,96
Total	41.838.679	100,00	350	100,00	102.405	1,32

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

ría de las circunscripciones de tres y cuatro escaños han aumentado su sobrerrepresentación, al perder su peso demográfico específico respecto al total nacional: De las de tres escaños, Ávila pasa de 2,02 a 2,15; Cuenca de 1,70 a 1,76; Huesca de 1,65 a 1,70; Palencia de 1,89 a 2,02; Segovia de 2,31 a 2,38; Teruel de 2,48 a 2,59; Zamora de 1,65 a 1,77; y Soria, la circunscripción más sobrerrepresentada, se sitúa ya en 3,89, aumentando en 19 puntos porcentuales su desequilibrio. Guadalajara es la única circunscripción de tres escaños que mejora su representación al pasar de 2,13 a 2. Por su parte, las ciudades de Ceuta y Melilla consiguen reducir su sobrerrepresentación al crecer su población, situándose Ceuta en 1,54 y Melilla en 1,69.

Respecto a las circunscripciones de cuatro escaños, en general también incrementan su cociente de representación: Mientras que Albacete, Cáceres y Lérida tienen cocientes de representación inferiores a 1,30, el resto sobrepasan esa cifra: Así, Álava pasa de 1,61 a 1,63; Burgos pasa de 1,31 a 1,35; Logroño disminuye su sobrerrepresentación pero sigue siendo la más sobrerrepresentada de este grupo con 1,69; Lugo pasa de 1,24 a 1,32; Orense de 1,32 a 1,39; y Salamanca de 1,29 a 1,37. Todo ello significa que estas circunscripciones podrían perder un escaño para conseguir un cociente más equilibrado con su población, lo que permitiría al mismo tiempo aumentar la representación de otras que lo necesitan.

Por el contrario, las circunscripciones de mayor magnitud aumentan su población y con ello su infrarrepresentación. Mientras que en el año 2000 sólo había cuatro circunscripciones con cocientes inferiores a 0,90 (Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia), en 2004 son siete circunscripciones las que están por debajo de ese umbral: así, Alicante pasa de 0,90 a 0,84; Asturias pasa de 0,95 a 0,89; Barcelona de 0,76 a 0,75, Madrid se mantiene en 0,76, si bien gana un escaño; Murcia pasa de 0,92 a 0,88; Sevilla de 0,86 a 0,81; y Valencia se mantiene en 0,84. Esto significa que hay una importante pérdida de representación en las circunscripciones de más de 9 escaños, lo que hace más acusada aún la distancia entre los casos extremos, siendo el cociente de Soria 5,05 veces superior al de Barcelona, con una relación de habitantes por diputado de 30.495 y 158.261 respectivamente.

De los datos aportados respecto a 2004 se puede concluir que existe una poderosa relación entre el tamaño de circunscripción y el nivel de representación: así, todas las provincias que tienen entre 1 y 5 escaños están sobrerrepresentadas si bien alguna de cinco diputados lo ésta sólo ligeramente (como Navarra, con 1,04, o Toledo con 1,09), siendo los casos más excesivos los correspondientes a las circunscripciones de tres escaños. En el otro extremo, todas las circunscripciones que superan los 8 escaños están infrarrepresentadas, siendo este desequilibrio más radical en las que eligen a más de diez diputados. Junto a ello, de las siete provincias que eligen 7 u 8 escaños, tres están infrarrepresentadas (Asturias con 8 escaños y Zaragoza y Tenerife con 7). Sólo Granada y Córdoba, con 7 escaños, y Baleares y Las Palmas, con 8, tienen una representación acorde con su población. En las circunscripciones de seis escaños los cocientes de representación se encuentran más equilibrados, si bien todos superan la unidad.

Además, esta situación de desequilibrio territorial no hace sino aumentar, como puede comprobarse a partir de la evolución de los distintos cocientes de representación de las circunscripciones: las más grandes tienden a estar cada vez más infrarrepresentadas y las más pequeñas tienden a agravar su sobrerrepresentación. Estas dos tendencias se corresponden con dos zonas claras de nuestra geografía: la zona del interior peninsular, especialmente la región de Castilla y León, que ha sido la que tradicionalmente ha estado más sobrerrepresentada y presenta signos evidentes de despoblación progresiva; y en el extremo contrario, las regiones litorales que acusan una infrarrepresentación que se remonta al siglo XIX, unido a un crecimiento demográfico sostenido y a la expansión de las grandes urbes, que no hace sino agravar esta situación. Los movimientos de población y la inmigración masiva a estas zonas, especialmente los archipiélagos y el litoral mediterráneo, además de Madrid, parecen confirmar que el desequilibrio entre el centro y la periferia irá cada vez a más ³⁷.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DESIGUALDAD: ¿ES POSIBLE MEJORAR LO EXISTENTE?

El examen de las sucesivas distribuciones de escaños desde 1977 hasta 2004 permite concluir sin ninguna duda que en el sistema español se producen graves distorsiones del principio de igualdad del voto, en el sentido de igual valor aritmético del sufragio. Estas distorsiones son consecuencia directa de tres factores: en primer lugar, la fijación del número total de diputados en 350, cifra bastante reducida si se tiene en cuenta que hay cincuenta y dos circunscripciones; en segundo lugar, la asignación de dos escaños por provincia, que reduce aún más el número de diputados que pueden distribuirse en proporción a la población; y, por último, la fórmula de reparto utilizada, basada en los restos mayores, que no consigue una distribución aceptable en términos de proporcionalidad. Todo ello impide afirmar que en España el número de representantes que se eligen en cada circunscripción sea proporcional al número de habitantes. De hecho, permite sostener que el vigente sistema electoral provoca una democracia de territorios, de entidades abstractas, una *territocracia*, y no una auténtica democracia de ciudadanos ³⁸.

En consecuencia, debe contemplarse la posibilidad de que esta situación suponga de hecho una vulneración de los imperativos constitucionales de igualdad (art. 14 CE) y de sufragio igual (art. 68.1 CE).

³⁷ Según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, procedentes del último censo oficial (actualizados a 1 de enero de 2004), la población total de España se sitúa en 43.197.684 habitantes. Madrid alcanza ya los 5.804.829 habitantes, y Barcelona tiene 5.117.885. Véase, *España en Cifras 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2005, pp. 8-13.

³⁸ Véase, en este sentido, C. Alarcón y R. Soriano, *Justicia electoral. Un nuevo modelo de elecciones para España*, Almuzara, Córdoba, 2004, pp. 101-106.

Mientras que el principio de proporcionalidad (art. 68.3), entendido como igualdad de resultado, ha sido objeto de no pocos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han llevado a la afirmación de la constitucionalidad del sistema electoral en este punto, el principio de igualdad del sufragio referido a la determinación del número de escaños de cada circunscripción sólo ha sido abordado de manera tangencial. Así, en todas las sentencias centradas en la cuestión de la proporcionalidad el Tribunal apreció que las condiciones de concurrencia electoral son idénticas para todas las candidaturas y vienen legislativamente fijadas con carácter previo y general. Es decir, confirmó la dimensión «formal» de la igualdad del voto ³⁹.

Pero en la STC 45/1992, de 2 de abril, que resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de las Islas Baleares ⁴⁰ se introduce una innovación importante en esta materia. La disposición impugnada (art. 12.2) se refiere al reparto de escaños entre las circunscripciones insulares, que atribuye un número fijo de representantes a cada isla: Mallorca, 33; Menorca, 13; Ibiza, 12 y Formentera, 1. Este reparto produce una notable desigualdad en la representación de los ciudadanos baleares, al prescindirse casi por completo de cualquier relación entre el número de habitantes y el de representantes ⁴¹.

Los recurrentes alegaron la vulneración de los artículos 14 y 23 de la Constitución, argumentando que los contenidos de dichos preceptos «no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias». Por lo tanto, el objeto de control ya no se sitúa en los resultados concretos de una elección, o en las condiciones de concurrencia electoral de los candidatos, sino en el propio contenido de la norma, que en sí puede provocar efectos discriminatorios ⁴².

³⁹ Así, en la STC 193/1989 sostiene que «el principio democrático de la igualdad se trata de una igualdad ante la ley (...) referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla», entendiendo, por tanto, el principio de igualdad como igualdad de condiciones en la competición electoral. En síntesis, lo significativo desde la perspectiva del artículo 23.2 en relación con el 14, es que «la regla legal se aplica a todas las candidaturas por igual».

⁴⁰ Recurso de inconstitucionalidad núm. 365/1987 interpuesto por 57 diputados contra el artículo 2.2 de la Ley 8/1986, reguladora del Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares.

⁴¹ De esta forma, la diferencia entre Mallorca y Formentera es de 4 a 1. Véanse, a este respecto, los artículos de F. Pallarés, «Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales», y F.J. Llera Ramo, «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en J. Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate. 20 años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid, 1998, pp. 221-245 y 247-273.

⁴² Precisamente este planteamiento fue el alegado por una de las partes que formuló el recurso de amparo resuelto por STC 72/89, referido a la barrera electoral para las elecciones al Parlamento canario. Allí se afirmaba que «existe un manifiesto desajuste entre islas en materia electoral», debido a la «desproporcionada asignación de escaños entre las islas en relación a su población. Se ha seguido un criterio principalmente territorial (...) en lugar de seguir el poblacional con correcciones territoriales». La consecuencia era que la inconstitucionalidad no afectaba a la barrera, sino a la propia Disposición Transitoria primera del Estatuto, donde se recogía el reparto de escaños entre las circunscripciones; pero

En definitiva, el recurso se centraba en el derecho de los ciudadanos de una misma entidad política a que su voto sea igualmente valorado a la hora de designar representantes políticos. El Tribunal afirmó que en ese caso «no parecía existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos (...) que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción». Ello permite deducir que si el contenido de la regla establece desigualdades en el ejercicio del derecho de sufragio que carezcan de un apoyo constitucional, el Tribunal Constitucional podría entrar a conocer dicha cuestión. La principal consecuencia de todo ello es que, si bien no cabe un control constitucional del sistema electoral a partir del principio de proporcionalidad, porque el propio ordenamiento permite diversas configuraciones del mismo, sí es posible controlar constitucionalmente la igualdad del voto en sentido formal, es decir, la igualdad del valor del voto.

Aplicando estas consideraciones al sistema electoral del Congreso de los Diputados, cabe señalar que, para examinar la constitucionalidad del reparto efectivo de escaños entre las circunscripciones habrá que considerar, en primer lugar, los límites y modulaciones previstas en la propia Constitución, que ya de por sí tienden a matizar la rotundidad de este principio. Es el caso de la asignación de un mínimo de representantes a cada provincia, o el establecimiento de un número máximo de Diputados. Pero, respetando esos criterios, aún existe un margen bastante amplio que el legislador no quiso aprovechar, manteniendo las desigualdades existentes y contribuyendo a su progresiva amplificación.

Por tanto, aunque los límites previstos en la propia Constitución dificultan la consecución del objetivo de igualdad del voto, es evidente que dicho sistema es susceptible de perfeccionamiento. En este sentido, conviene destacar que una de las principales fallas del sistema, además de las ya conocidas —como el reducido tamaño de la Cámara o el mínimo inicial asignado a cada provincia—, es la fórmula empleada para atribuir los escaños a las circunscripciones, lo que se conoce como prorrateo electoral. El legislador, movido quizá por la inercia, optó en este aspecto por la fórmula conocida como de restos mayores, que recoge el apartado 3 del artículo 162 de la LOREG, y cuya repercusión en el resultado final del reparto no ha sido valorada suficientemente.

En realidad, no existe ninguna fórmula proporcional mejor que las demás, sino que todas poseen una serie de propiedades matemáticas que, al traducirlas al lenguaje político y a las necesidades de cada sistema, se convierten en idóneas, precisamente por dichas propiedades. En primer lugar, es necesario distinguir la finalidad de la fórmula proporcional, con dos planos diferencia-

dicha inconstitucionalidad no podía declararse si previamente no se otorgaba el amparo por vulneración del artículo 23.2. Véase A. Sánchez Navarro, *op. cit.*, p. 113, nota 93.

dos: el referido al reparto de los escaños entre las circunscripciones; y el que atiende al reparto de los escaños entre los partidos, una vez producida la votación. En cada caso los propósitos son distintos, por lo que la solución también será diversa ⁴³.

Las fórmulas proporcionales se dividen en dos tipos generales o familias de fórmulas: la de restos mayores ⁴⁴ y las basadas en los divisores, que pueden ser números enteros o quebrados ⁴⁵. Todas estas fórmulas responden de una forma determinada a las propiedades «deseables» que debe tener un reparto proporcional. Así, según V. Ramírez, algunas de estas propiedades serían ⁴⁶:

- *Monotonía respecto al tamaño de la circunscripción*: Un método de reparto posee esta propiedad si un aumento en el tamaño de la circunscripción, permaneciendo invariable el porcentaje de votos que recibe cada partido, éstos consiguen aumentar su representación o al menos se quedan con el mismo número de escaños. Ello se traduce, en el plano que nos ocupa, a que una fórmula monótona impide que un aumento en la población de una circunscripción conlleve una reducción de los diputados asignados a la misma, que aumentarán o al menos se quedarán igual. En este caso, el método de los restos mayores no posee esta propiedad, dando lugar a menudo a situaciones paradójicas ⁴⁷, mientras que las fórmulas basadas en divisores sí la cumplen.

⁴³ Así, numerosos estudios han demostrado que la fórmula «más justa» para repartir los escaños entre las circunscripciones o estados confederados (en el caso de Estados Unidos o Alemania) es la St. Lagüe; pero esta misma fórmula no tiene tanto éxito cuando se utiliza para asignar la representación que le corresponde a cada partido, y ello porque las circunscripciones o los estados no pueden fusionarse con otros, ni subdividirse o escindirse, como lo pueden hacer las formaciones políticas, y éste es sólo uno de los parámetros a tener en cuenta. Véase, D. Rae y V. Ramírez, *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, pp. 57-58.

⁴⁴ Conocida también como método Vinton o Hamilton en EEUU, y como Niemeyer en Alemania.

⁴⁵ Dentro de este tipo existen numerosas fórmulas, siendo las más conocidas la fórmula D'Hondt (divisores enteros tipo 1, 2, 3, 4...), la de St. Lagüe (divisores enteros tipo 1, 3, 5, 7...), y la de 2/3 (divisores tipo 2, 5, 8, 11...). Véase, para un análisis de las fórmulas electorales, J. M. Vallés y A. Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 89-99.

⁴⁶ D. Rae y V. Ramírez, *El sistema electoral...*, op. cit., pp. 60-63.

⁴⁷ En Estados Unidos se han utilizado a lo largo de la historia diversas fórmulas para distribuir los escaños correspondientes a cada Estado en la Cámara de Representantes, en un intento por conseguir el método más «proporcional». En 1881 apareció por primera vez el fenómeno que más tarde se vendrá a denominar la «Paradoja de Alabama». Con la fórmula de reparto de restos mayores, y con una Cámara de 299 miembros, Alabama tenía 8 escaños, mientras que empleando la misma fórmula y con una Cámara de 300, Alabama se quedaba tan sólo con 7 representantes. Esta paradoja se produce porque un incremento en el tamaño de la Cámara produce también un incremento en la cuota de cada Estado en la misma proporción, pero no en cantidades absolutas, ya que los restos más altos se refieren a los decimales. Véase, M. Balinski y H. P. Young, *Fair Representation: Meeting the ideal of one man, one vote*, Yale University Press, New Haven, 1982, pp. 78 y ss.

En nuestro país, el reparto de escaños con ocasión de las elecciones de 1993 y 1996 condujo a una reducción de la representación de Barcelona que, sin embargo, había experimentado un crecimiento de población notable.

- *Monotonía respecto a los votos.* Si un partido aumenta el número de votos con respecto a una elección anterior, y todos los demás elementos permanecen igual (tamaño de la circunscripción y votos recibidos por los otros partidos) dicho partido no debe disminuir su representación. Esta propiedad la tienen todas las fórmulas basadas en divisores, pero no siempre se cumple con la fórmula de restos mayores.
- *Consistencia.* Significa que el reparto de escaños entre dos partidos o más debe depender sólo de los votos conseguidos por ellos. Por ejemplo, si dos partidos A y B se reparten cuatro escaños en forma tal que A consigue 4 y B ninguno, en cualquier otra situación, manteniendo los mismos votos y el mismo número de escaños, el reparto debe ser el mismo.
- *Respetar la cuota.* Esta propiedad se basa en la existencia de una cuota, q , que tiene cada partido, normalmente resultado de dividir el número de votos conseguido entre el cociente electoral (número total de votos entre número de escaños). Pues bien, la cuota mínima sería el número entero igual o menor a la cuota; mientras que la cuota máxima sería el número entero igual o mayor que la cuota. Si q es un número entero, ambas cuotas coinciden. En los restantes casos las cuotas mínima y máxima son dos números enteros consecutivos que fijan el intervalo donde se encuentra q . Por lo tanto, cualquier fórmula basada en la proporcionalidad debe asignar a cada partido un número de escaños coincidente con algunas de esas dos cuotas, máxima o mínima. Son muchas las fórmulas que no presentan esta propiedad. Por ejemplo, la fórmula D'Hondt siempre asigna, al menos, la cuota mínima, pero a veces supera la cuota máxima para el partido más votado. En cambio, el método de restos mayores sí respeta esta propiedad.
- *Evitar el sesgo.* Se entiende por sesgo de una fórmula electoral la tendencia sistemática a favorecer partidos con determinadas características. Por ejemplo, al más votado —como ocurre con la D'Hondt—, o al menos votado —como ocurre con el método de Huntington—. Si no favorece ni a uno ni a otro, como sucede, por ejemplo, con la St. Lagüe, se dice que la fórmula es *insesgada*.
- *Fortalecer coaliciones.* En teoría, para el reparto de escaños entre circunscripciones o estados, cualquier fórmula que presente un sesgo a favor de las circunscripciones más grandes o de las más pequeñas, debería ser rechazable. Sin embargo, para la asignación de los escaños a los partidos, aunque es deseable que el reparto sea insesgado, lo cierto es que a menudo conviene favorecer las coaliciones con objeto de evitar la fragmentación parlamentaria. Por ello, parece lógico admitir un cierto sesgo a favor de los partidos mayores a cambio de fortalecer las coaliciones. Esto significa que el número de escaños que recibiría una coalición formada por varios partidos deberá ser mayor o igual que la suma de los obtenidos separadamente.

Como análisis de conjunto, la Tabla 7 muestra el comportamiento de las distintas fórmulas en cada una de las propiedades analizadas:

TABLA 7
PROPIEDADES DE LAS FÓRMULAS PROPORCIONALES

Propiedades	Resto	St. Lagüe	D'Hondt	2/3	Huntington
Monotonía (circunscripción)	No siempre	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre
Monotonía (votos)	No siempre	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre
Consistencia	No siempre	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre
Cuota	Siempre	Prácticamente siempre	La incumple frecuentemente	Prácticamente siempre	Castiga partido más votado
Evita sesgo	Siempre	Siempre	Gran sesgo a favor partido más votado	Poco sesgo a favor partido más votado	Poco sesgo a favor partido menos votado
Fortalece coaliciones	Prácticamente nunca	Prácticamente nunca	Siempre	Casi siempre	Nunca

Fuente: D. Rae y V. Ramírez, *El sistema electoral...*, op. cit., p. 64.

Como puede apreciarse en la Tabla 7, no hay ninguna fórmula que satisfaga todas las propiedades deseables, pero es claro que si se pretende satisfacer la mayoría de ellas, se debe recurrir a fórmulas basadas en divisores. Además, hay que diferenciar si se trata de repartir escaños entre circunscripciones o si se hace entre partidos. En el primer caso, que es el que nos ocupa, no hay que fortalecer coaliciones ni evitar excesiva fragmentación de la Cámara, siendo muy importante, por el contrario, que la fórmula sea monótona, consistente y que evite sesgos.

El método proporcional puro, o de restos mayores, que es el utilizado en España para la distribución de los escaños entre las provincias presenta varios inconvenientes que lo hacen poco aceptable, entre ellos, que no es monótono y que normalmente favorece a las circunscripciones menos pobladas. Este beneficio de las circunscripciones más pequeñas se produce en dos etapas: en la primera, porque existe una asignación de fija de dos escaños por provincia; y en la segunda, porque se utiliza el método proporcional puro. Esto lleva a que el voto en ciertas circunscripciones pequeñas tenga un valor de hasta cinco veces superior al de alguna de las más grandes, y no parece que ése fuera el objetivo inicial de los constituyentes, sino sólo asegurar que toda circunscripción tuviera más de un escaño.

IV. UNA PROPUESTA DE REFORMA

La constatación de la desigualdad existente en el valor del voto de los ciudadanos, junto con la vulneración del principio constitucional de sufragio igual que ello puede suponer, obligan a plantearse la necesidad de una posible reforma y el alcance de la misma. Para ello conviene, en primer lugar,

identificar los aspectos que han de reformarse para después plantear las modificaciones que permitan alcanzar los objetivos propuestos; todo ello, sin introducir problemas nuevos o elementos que distorsionen aún más los efectos ya existentes. En el presente caso, la reforma que se propone se centra exclusivamente en la configuración legal de la circunscripción, en sentido amplio, y tiene como objetivo la reducción de las desigualdades en el valor del voto. Además, y con el fin de hacer más factible la reforma en términos políticos, la propuesta se limita a una reforma de la LOREG, manteniendo, por tanto, las directrices del artículo 68 de la Constitución ⁴⁸.

Los análisis precedentes han permitido comprobar que los desequilibrios se generan por la combinación de tres variables, sobre las que tendría que incidir una posible reforma:

- a) Número de diputados de la Cámara. Si se eleva el número de diputados aumentaría el margen de representantes asignados en función de la población, permitiendo una distribución más justa;
- b) Número mínimo de diputados por provincia. La reducción del mínimo inicial a un solo escaño conllevaría igualmente un aumento de los representantes que se distribuyen de acuerdo con la población de cada provincia;
- c) Fórmula de reparto de escaños entre las provincias. La modificación de la actual fórmula de restos mayores por alguna otra que cumpla las propiedades necesarias para un correcto prorrateo, como la monotonía o la consistencia, contribuiría a afinar el método de asignación de escaños.

Identificadas las variables sobre si pueden proponer modificaciones, es necesario evaluar el impacto de cada una de ellas en el conjunto del sistema, para escoger las que mejor cumplan los objetivos.

Primero, no cabe duda sobre la necesidad de ampliar el tamaño del Congreso, pues ello contribuiría a mejorar la relación entre población y representantes. El artículo 68.1 de la Constitución deja abierto el número de diputados que debe componer el Congreso, limitándolo sólo a un mínimo de 300 y un máximo de 400. Si lo que se persigue es acercarse a una mayor proporcionalidad entre habitantes y diputados, el aumento del número de representantes se hace evidente, habida cuenta del escaso número de ellos que con el sistema vigente pueden distribuirse en función de la población —248—. En definitiva, para alcanzar los fines propuestos es imprescindible plantear un aumento de diputados hasta 400.

No parece tan clara, sin embargo, la necesidad de reducir el mínimo inicial de diputados por provincia, fijado actualmente en dos, hasta uno solo. Esta

⁴⁸ Sin duda, una reforma constitucional que incluyera otro tipo de demarcación territorial para las elecciones, como pudiera ser la Comunidad Autónoma, garantizaría mejor la igualdad del voto, tanto aritmética como de resultado. No obstante, ello afectaría a numerosos elementos del sistema electoral, que supondría de hecho una modificación radical del mismo. La dificultad para predecir con un mínimo de fiabilidad los efectos que esa hipotética reforma tendría sobre el sistema de partidos y sobre la distribución de fuerzas en el Parlamento desaconseja, de momento, su análisis.

medida, aparte de los costes políticos que significa, conduciría a que una gran cantidad de circunscripciones, precisamente las menos pobladas, verían con seguridad reducida su representación, incrementándose el número de circunscripciones de tamaño bajo, en las que la proporcionalidad entre votos y escaños es prácticamente imposible. En definitiva, supondría una solución contradictoria: podría mejorar el principio de igualdad del voto, pero reduciría la ya escasa proporcionalidad del sistema en la mayoría de las circunscripciones ⁴⁹.

Por último, la fórmula de prorrateo no es un elemento neutro del sistema electoral. La sustitución del vigente método de prorrateo electoral, basado en la regla de restos mayores, por otro más adecuado es una solución de escaso coste —en el sentido de no precisar grandes reformas legales— y puede contribuir a mejorar la relación de representación. Como se ha puesto de manifiesto, la regla actual de reparto carece de una serie de propiedades que son indispensables para una correcta distribución proporcional. En la medida en que dicha distribución proporcional es un imperativo constitucional (art. 68.2), no cabe objeción alguna a la sustitución de la fórmula de restos mayores por otra que reúna las características de monotonía y consistencia. En este sentido, la fórmula D'Hondt cuenta con la ventaja de que, además de poseer dichas propiedades, es una regla sobradamente conocida en el ámbito político-institucional español, por lo que todas las hipótesis contemplan esta variación.

Finalmente, cabe señalar que teniendo en cuenta que el objetivo perseguido con estas reformas no es otro que la mejora del derecho a la igualdad del sufragio, no se ha contemplado la modificación de la fórmula de adjudicación de escaños a los partidos, que únicamente tendría efectos sobre la proporcionalidad del sistema, extremo éste fuera de nuestro alcance. No obstante, para evaluar las diferentes propuestas sí se tendrán presentes los efectos sobre la proporcionalidad entre votos y escaños.

La propuesta de reforma que se presenta incluye tres supuestos distintos en función de los elementos que se modifican:

- *Supuesto 1.* Congreso de 350 diputados, con un mínimo inicial de dos por provincia, pero con un prorrateo basado en la fórmula D'Hondt (sólo se modifica la fórmula de prorrateo);
- *Supuesto 2.* Congreso de 400 diputados, con un mínimo inicial de dos por provincia, y un prorrateo basado en la fórmula de restos mayores (sólo se modifica el número de escaños del Congreso);
- *Supuesto 3.* Congreso de 400 diputados, con un mínimo inicial de dos diputados por provincia, y un prorrateo basado en la fórmula D'Hondt (combina la modificación de la fórmula de prorrateo y el aumento del tamaño de la Cámara).

⁴⁹ Existen varios estudios en los que se contempla esta hipótesis de reforma, entre otros, C. Vidal Prado, *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pp. 242-288; V. Ramírez, *Apuntes para reforma de la ley electoral*, Proyecto Sur Ediciones, Granada, 1990.

Todas estas propuestas se analizan de la siguiente manera: Con los datos del censo utilizado para las elecciones de marzo de 2004 se han distribuido los escaños correspondientes a cada circunscripción, de acuerdo con los tres supuestos, de forma que pueda comprobarse los efectos de las reformas sobre la igualdad del sufragio y el equilibrio en la representación. A continuación se realizan diversas simulaciones de los resultados electorales obtenidos según los tres supuestos planteados en las convocatorias seleccionadas para el análisis. Se han utilizado para ello las convocatorias de 1982, 1993, 1996, 2000 y 2004. El criterio fundamental que se ha manejado para seleccionar estas convocatorias y no otras ha sido el dato de la participación: todas ellas, menos la de 2000, han registrado cuotas de participación superiores al 76 por 100 del censo electoral. Junto a ello, se ha añadido la convocatoria de 2000, que, aunque no registró porcentajes tan altos de participación, arrojó una mayoría absoluta para el PP, lo que permite completar la perspectiva de análisis. De esta manera tendríamos cinco convocatorias sobre las que basar las hipótesis de reforma, casi todas de una elevada participación, en las que ha habido dos mayorías absolutas para dos partidos diferentes y una altísima competitividad partidista en el resto.

La Tabla 8 muestra con nitidez las principales diferencias entre los distintos supuestos:

— *Supuesto 1.* Con 350 diputados, las diferencias entre el reparto mediante la fórmula de Restos Mayores y la D'Hondt se limitan a once circunscripciones. Con la fórmula D'Hondt siete provincias pierden un escaño: Álava, Baleares, Gerona, Logroño, Segovia, Soria y Teruel. Exceptuando Baleares, que con el sistema vigente tiene un cociente de 1,04; y Gerona que tiene 1,20, el resto de circunscripciones registran cocientes superiores a 1,50. Los casos más significativos son los de Segovia, Soria y Teruel cuyos cocientes sobrepasan los 2 puntos (Soria tiene 3,89) con el sistema diseñado en la LOREG. Con el método propuesto, basado en la fórmula D'Hondt, estas tres provincias ven reducida su representación a sólo dos escaños pero equilibran notablemente su situación relativa. De esta forma, ninguna circunscripción tendría un cociente superior a 2, excepto Soria, que tendría un cociente de 2,39. En conjunto, las circunscripciones que pierden escaños mejoran su representación, salvo Baleares, que queda ligeramente infrarrepresentada, con un cociente de 0,90.

Por el contrario, cuatro provincias, las más infrarrepresentadas en el sistema vigente, aumentan su representación: Alicante y Sevilla en un escaño, Barcelona en dos y Madrid en tres. Con este nuevo reparto los cocientes de representación de Alicante (0,92) y Sevilla (0,88) se acercan al equilibrio técnico, y en cualquier caso registran una infrarrepresentación aceptable. Madrid aumenta en seis centésimas su cociente de representación, que pasa a 0,82, mejorando notablemente. La circunscripción más infrarrepresentada sigue siendo Barcelona, aunque mejora su situación relativa, con un cociente de 0,80.

Por otra parte, con este método de prorrateo electoral la relación entre Soria y Barcelona, que son los valores extremos, pasa de 5,2 a 3,2. Esto quiere decir que si actualmente el voto de un elector soriano «vale» cinco veces

TABLA 8
COMPARATIVA DE LAS DISTINTAS HIPÓTESIS DE REPARTO
DE ESCAÑOS PARA 2004

Circunscripción	350 R. M. (vigente)		350 D'Hont		400 R. M.		400 D'Hont	
	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.
Álava	4	1,63	3	1,21	4	1,43	4	1,43
Albacete	4	1,28	4	1,28	5	1,26	4	1,12
Alicante	11	0,84	12	0,92	13	0,87	14	0,94
Almería	5	1,09	5	1,09	6	1,14	6	1,14
Asturias	8	0,89	8	0,89	10	0,97	10	0,97
Ávila	3	2,15	3	2,15	3	1,92	3	1,92
Badajoz	6	1,08	6	1,08	7	1,11	7	1,11
Baleares	8	1,04	7	0,91	9	1,03	9	1,03
Barcelona	31	0,75	33	0,80	37	0,78	40	0,85
Burgos	4	1,35	4	1,35	5	1,49	4	1,19
Cáceres	4	1,16	4	1,16	5	1,27	5	1,27
Cádiz	9	0,94	9	0,94	10	0,91	10	0,91
Castellón	5	1,19	5	1,19	6	1,25	5	1,04
Ceuta	1	1,54	1	1,54	1	1,38	1	1,38
Ciudad Real	5	1,23	5	1,23	5	1,07	5	1,07
Córdoba	7	1,09	7	1,09	8	1,08	7	0,95
Coruña, La	9	0,97	9	0,97	10	0,93	10	0,93
Cuenca	3	1,76	3	1,76	3	1,56	3	1,56
Gerona	6	1,20	5	0,99	6	1,04	6	1,04
Granada	7	1,02	7	1,02	8	1,02	8	1,02
Guadalajara	3	2,00	3	2,00	3	1,78	3	1,78
Guipúzcoa	6	1,05	6	1,05	7	1,07	7	1,07
Huelva	5	1,28	5	1,28	5	1,13	5	1,13
Huesca	3	1,70	3	1,70	3	1,5	3	1,5
Jaén	6	1,11	6	1,11	7	1,13	7	1,13
León	5	1,20	5	1,20	6	1,26	5	1,05
Lérida	4	1,29	4	1,29	5	1,40	4	1,12

TABLA 8 (Continuación)

Circunscripción	350 R. M. (vigente)		350 D'Hont		400 R. M.		400 D'Hont	
	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.	Diputados	C. R.
Logroño	4	1,69	3	1,26	4	1,49	4	1,49
Lugo	4	1,32	4	1,32	5	1,45	4	1,116
Madrid	35	0,76	38	0,82	41	0,77	44	0,83
Málaga	10	0,90	10	0,90	11	0,86	12	0,94
Melilla	1	1,69	1	1,69	1	1,47	1	1,47
Murcia	9	0,88	9	0,88	11	0,94	11	0,94
Navarra	5	1,04	5	1,04	6	1,1	6	1,1
Orense	4	1,39	4	1,39	4	1,21	4	1,21
Palencia	3	2,02	3	2,02	3	1,78	3	1,78
Las Palmas	8	1,00	8	1,00	9	0,99	9	0,99
Pontevedra	7	0,91	7	0,91	9	1,02	9	1,02
Salamanca	4	1,37	4	1,37	4	1,20	4	1,20
S. C. Tenerife	7	0,94	7	0,94	8	0,93	8	0,93
Santander	5	1,10	5	1,10	6	1,15	6	1,15
Segovia	3	2,38	2	1,58	3	2,08	3	2,08
Sevilla	12	0,81	13	0,88	15	0,89	15	0,89
Soria	3	3,89	2	2,59	3	3,41	2	2,27
Tarragona	6	1,13	6	1,13	6	0,99	6	0,99
Teruel	3	2,59	2	1,72	3	2,27	3	2,27
Toledo	5	1,09	5	1,09	6	1,14	6	1,14
Valencia	16	0,84	16	0,84	18	0,83	19	0,87
Valladolid	5	1,19	5	1,19	6	1,25	5	1,04
Vizcaya	9	0,95	9	0,95	10	0,92	10	0,92
Zamora	3	1,77	3	1,77	3	1,56	3	1,56
Zaragoza	7	0,96	7	0,96	8	0,96	8	0,96
Total	350	1,32	350	1,24	400	1,26	400	1,21

el de un barcelonés, con la fórmula D'Hondt se reduce a tres ⁵⁰. En definitiva, los datos confirman que la distribución de los escaños mediante la regla D'Hondt ofrece unos resultados mucho más proporcionales, otorgando más representación a las circunscripciones más pobladas y reduciendo la de aquellas provincias cuya sobrerrepresentación es a todas luces excesiva, lo que pone de manifiesto, al mismo tiempo, que la fórmula de restos mayores produce un sesgo a favor de las circunscripciones menos pobladas.

— *Supuesto 2.* Aumentando el tamaño de la Cámara a 400 diputados, la relación entre población y representación mejora de forma generalizada. Efectivamente, al aumentar los diputados que se distribuyen proporcionalmente a la población de cada circunscripción —hasta 298—, las desigualdades en el valor del voto se reducen y el reparto, en su conjunto, es notoriamente mejor. Así, exceptuando los casos más extremos, todas las circunscripciones mejoran su situación relativa, adecuando su representación con su peso demográfico. Dentro de los extremos, Segovia y Teruel siguen sobrepasando los 2 puntos de coeficiente de representación, y Soria llega hasta el 3,41. Sin embargo, el resto de circunscripciones de tamaño muy bajo (tres diputados) y que constituyen los casos de mayor sobrerrepresentación con el sistema vigente, mejoran notablemente sus coeficientes, siendo los casos más relevantes los de Guadalajara y Palencia con un coeficiente de 1,78; y Cuenca y Zamora, que bajan más de dos décimas, y se sitúan en 1,56.

En el extremo contrario, con el incremento a 400 diputados, Madrid y Barcelona apenas aumentan su cociente de representación en una y dos centésimas respectivamente, manteniendo su infrarrepresentación casi en los mismos términos. Sin embargo, el resto de circunscripciones grandes mejoran ligeramente, con algunas excepciones, como Málaga o Valencia, que empeoran su situación, siendo esta última la tercera circunscripción más infrarrepresentada, con un cociente de 0,83. El aumento hasta 400 escaños tiende a suavizar las desigualdades de representación entre las circunscripciones de manera generalizada, si bien se siguen manteniendo grandes desequilibrios en los casos extremos. Así, si tomamos como referencia la relación entre habitantes y diputados, la diferencia entre Madrid (un diputado por cada 134.808 habitantes) y Soria (uno por cada 30.495) es de 4,4 a 1, lo que significa menos de un punto de diferencia con respecto al sistema vigente. En todo caso, el incremento de diputados repercute favorablemente en la obtención de un equilibrio entre población y representantes.

— *Supuesto 3.* Como puede comprobarse, este supuesto difiere mínimamente del anterior, pues únicamente se ha sustituido la fórmula de reparto de los escaños. Por lo tanto, las diferencias son muy escasas aunque ciertamente relevantes. Mientras que con la fórmula de restos mayores los casos extremos apenas mejoraban su situación (Soria sigue sobrepasando los 3 puntos de cociente y Madrid y Barcelona no alcanzan el 0,80) y ciertas circuns-

⁵⁰ La relación entre habitantes/diputados pasa de 158.261 a 148.670 (Barcelona) y de 30.495 a 45.743 (Soria).

cripciones ganaban escaños aun estando ya sobradamente representadas (como Burgos, Castellón, Lugo y Valladolid), el reparto mediante la fórmula D'Hondt aprovecha más eficazmente el aumento de escaños, al concentrarlo en pocas circunscripciones, precisamente las más infrarrepresentadas. De esta forma, Barcelona y Madrid ganan hasta tres diputados con respecto al supuesto 2, aumentando sus cocientes hasta 0,85 y 0,83 respectivamente. El resto de las grandes circunscripciones, como Valencia, Sevilla, Alicante o Málaga se acercan o sobrepasan el umbral del 0,90 que sería un desequilibrio perfectamente asumible. Y todo ello a costa de reducir la representación de circunscripciones que se encontraban sobrerrepresentadas. En total, ocho circunscripciones pierden un escaño con respecto a la fórmula de restos (Burgos, Castellón, Córdoba, León, Lérida, Lugo, Soria y Valladolid), escaño que en realidad no requieren, y mantendrían la representación que tienen en el sistema vigente. Todo ello siempre con la salvedad de Soria que, por su reducido peso demográfico se quedaría con dos escaños, si bien continuaría siendo la circunscripción más sobrerrepresentada, junto con Teruel, con un cociente de 2,27. Además, las diferencias entre los casos extremos se atenúan considerablemente, siendo la representación de Soria sólo 2,7 veces mayor que la de Madrid (un diputado por cada 45.743 habitantes, frente a uno por cada 125.617).

En conjunto, la distribución de los escaños es aceptablemente proporcional a la población de las circunscripciones, como lo muestra el promedio de cocientes de representación, que se sitúa en el 1,21.

Con estas consideraciones es obvio que la hipótesis de reforma que mejor cumple el objetivo marcado —reducir las desigualdades del voto— es ésta última, que consistiría en aumentar la Cámara hasta 400 diputados y proceder a la distribución de los escaños mediante la fórmula D'Hondt. Sin embargo, siendo esta conclusión bastante razonable, resta por examinar qué tipo de repercusión política tendría dicha reforma en el resultado electoral. Para ello, y con carácter previo, se han aplicado los tres procedimientos de reparto para los datos de 1982, 1993, 1996 y 2000, como muestran las Tablas 9, 10, 11 y 12 del Anexo. En cada una de estas tablas se incluye la población de cada circunscripción y el número de escaños que le corresponde con el sistema vigente (350 diputados con fórmula de restos mayores) y con los tres que se proponen.

Con esos datos se han elaborado las simulaciones de resultados electorales que se muestran más adelante. Cabe advertir que dichos resultados hipotéticos son ejercicios estadísticos artificiales, que exigen prudencia en su valoración, si bien pueden considerarse válidos para el análisis al menos de ciertas tendencias de identidad o transformación de la representación parlamentaria de las fuerzas políticas ⁵¹.

⁵¹ Hay que tener en cuenta, como previene J. R. Montero, que los datos electorales que sirven de base a las simulaciones no es que no sean sólo *reales*, sino que tampoco son *puros*, puesto que no han sufrido los efectos psicológicos por parte de los votantes, que en su momento los expresaron unas determinadas condiciones estructurales. J. R. Montero, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997, p. 25.

Las simulaciones sobre los resultados de 1982 no ofrecen grandes variaciones con respecto al sistema vigente, en parte debido a la enorme ventaja del PSOE sobre el resto de los partidos. Si se comparan los resultados reales con los que se habrían obtenido de haberse efectuado el prorrateo electoral

ELECCIONES DE 28 DE OCTUBRE DE 1982

Participación: 79,9 %

Sistema vigente (350 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.127.392	48,11	202	57,71	9,6
AP-PDP	5.548.107	26,36	107	30,57	4,21
UCD	1.425.093	6,77	11	3,14	-3,63
PCE	846.515	4,02	4	1,14	-2,88
CDS	604.309	2,87	2	0,57	-2,3
CiU	772.726	3,67	12	3,42	0,25
PNV	395.656	1,88	8	2,28	0,4
HB	210.601	1,00	2	0,57	-0,43
Otros *	235.444	1,14	2	0,57	-0,57

* Obtuvieron un escaño: ERC, con 135.118 votos (0,66 por 100); y EE, con 100.326 (0,48 por 100).

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

Supuesto 1 (350 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.127.392	48,11	202	57,71	9,6
AP-PDP	5.548.107	26,36	107	30,57	4,21
UCD	1.425.093	6,77	10	2,86	-3,91
PCE	846.515	4,02	5	1,42	-2,6
CDS	604.309	2,87	2	0,57	-2,6
CiU	772.726	3,67	12	3,42	0,25
PNV	395.656	1,88	8	2,28	0,4
HB	210.601	1,00	2	0,57	-0,43
Otros *	235.444	1,14	2	0,57	-0,57

* Obtuvieron un escaño: ERC, con 135.118 votos (0,66 por 100); y EE, con 100.326 (0,48 por 100).

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

Supuesto 2 (400 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.127.392	48,11	227	56,75	8,64
AP-PDP	5.548.107	26,36	122	30,5	4,14
UCD	1.425.093	6,77	14	3,5	-3,27
PCE	846.515	4,02	6	1,5	-2,52
CDS	604.309	2,87	2	0,5	-2,37
CiU	772.726	3,67	15	3,75	0,08
PNV	395.656	1,88	9	2,25	0,37
HB	210.601	1,00	3	0,75	-0,25
Otros *	235.444	1,14	2	0,5	-0,64

* Obtuvieron un escaño: ERC, con 135.118 votos (0,66 por 100); y EE, con 100.326 (0,48 por 100).

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

Supuesto 3 (400 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.127.392	48,11	227	56,75	8,64
AP-PDP	5.548.107	26,36	121	30,25	3,89
UCD	1.425.093	6,77	13	3,25	-3,52
PCE	846.515	4,02	6	1,5	-2,52
CDS	604.309	2,87	2	0,5	-2,37
CiU	772.726	3,67	16	4,0	0,33
PNV	395.656	1,88	9	2,2	0,37
HB	210.601	1,00	4	1,0	0,00
Otros *	235.444	1,14	2	0,5	-0,64

* Obtuvieron un escaño: ERC, con 135.118 votos (0,66 por 100); y EE, con 100.326 (0,48 por 100).

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

Las simulaciones se recogen en distintas tablas que expresan los votos y los escaños obtenidos por los partidos con el sistema vigente y con cada una de las hipótesis. Junto a ello, se indica también la diferencia de ambos porcentajes, que viene a expresar las primas o penalizaciones recibidas por cada fuerza política.

mediante la fórmula D'Hondt (supuesto 1), ninguno de los dos principales partidos (PSOE y AP-PDP) alteran su número de escaños. Únicamente se produce una transferencia de un escaño entre la UCD y el PCE, manteniéndose el resto de partidos en la misma situación.

El aumento del número de escaños hasta 400 produce algunas variaciones, si bien de poca importancia. Así, con el prorrateo efectuado por el método de restos mayores (supuesto 2), el PSOE reduce su porcentaje de escaños en casi un punto, lo que se traduce en una reducción de la prima de representación que le otorga el sistema en la misma proporción. La coalición AP-PDP mantiene su representación en los mismos términos, con una variación insignificante. Por el contrario, tanto la UCD como el PCE aumentan su porcentaje de escaños ligeramente, lo que significa una mayor adecuación entre votos y escaños. Con el reparto mediante la regla D'Hondt (supuesto 3) se mantienen a grandes rasgos los efectos que produce el incremento de diputados, si bien ofrece diferencias con respecto al supuesto 2. Así, tanto el PSOE como AP-PDP reducen su porcentaje de escaños, lo que implica una moderación en la sobrerrepresentación que el sistema les reporta. Si sumamos las diferencias entre el porcentaje de escaños y de votos de ambas formaciones políticas, con los resultados reales serían 13,81 puntos, mientras que con las simulaciones del supuesto 3, las primas de representación son de 12,53, reduciéndose, por tanto, en más de un punto. Junto a ello, tanto la UCD como el PCE también mejoran su relación de representación, y el aumento de escaños reduce en un punto la infrarrepresentación que sufrían, que pasa de 6,51 con los resultados reales a 6,04 puntos. El resto de partidos se mantiene prácticamente igual, con excepción de CiU que aumenta ligeramente su representación relativa.

En conclusión, el aumento de diputados, cualquiera que sea la fórmula de prorrateo, no produce cambios significativos en esta convocatoria, sino que los partidos conservan su peso relativo en la Cámara, sin que pueda hablarse de fragmentación excesiva. Por otra parte, la operación de distribución de escaños utilizando la fórmula D'Hondt arroja unos resultados más proporcionales respecto a la relación entre votos y escaños, precisamente porque la asignación de representantes a las circunscripciones es más acorde con la población de cada una de ellas.

Los resultados de las elecciones de 1993 fueron muy distintos a los de 1982, pues la diferencia entre el primer partido y el segundo en porcentaje de votos se reduce de 21,75 puntos a sólo 4,02. Esto significa que las pequeñas variaciones que ofrecen las simulaciones de resultados sean mucho más significativas. Respecto al supuesto 1, cabe señalar que el PSOE pierde tres diputados, lo que viene a ser casi un punto en su porcentaje de escaños, reduciendo su sobrerrepresentación de 6,64 a 5,79. Por su parte, el PP gana un escaño e incrementa su prima de representación en casi 3 décimas. Todo ello arroja un total de 11,6 puntos de sobrerrepresentación a los dos principales partidos, frente a los 12,16 que produce el sistema vigente. Esta reducción de la sobrerrepresentación no va, sin embargo, acompañada de una mayor fragmentación partidista, sino que el resto de formaciones se mantienen igual.

ELECCIONES DE 6 DE JUNIO DE 1993
Participación: 76,44 %

Sistema vigente (350 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	9.150.083	38,78	159	45,42	6,64
PP	8.201.463	34,76	141	40,28	5,52
IU	2.253.722	9,55	18	5,14	-4,41
CiU	1.165.783	4,94	17	4,86	-0,08
PNV	291.448	1,24	5	1,42	0,18
CC	207.077	0,88	4	1,14	0,26
HB	206.876	0,88	2	0,57	-0,31
Otros *	575.810	2,44	4	1,14	-1,3

* Conquistaron un escaño, ERC, con 189.632 votos (0,8 por 100); PAR, con 144.544 votos (0,61 por 100); EA, con 129.293 votos (0,55 por 100); y UV, con 112.341 votos (0,48 por 100).

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

Supuesto 1 (350 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	9.150.083	38,78	159	45,42	6,64
PP	8.201.463	34,76	142	40,57	5,81
IU	2.253.722	9,55	18	5,14	-4,41
CiU	1.165.783	4,94	18	5,14	0,2
PNV	291.448	1,24	6	1,71	0,47
CC	207.077	0,88	4	1,14	0,26
HB	206.876	0,88	2	0,57	-0,31
Otros *	575.810	2,44	4	1,14	-1,3

* Conquistaron un escaño, ERC, con 189.632 votos (0,8 por 100); PAR, con 144.544 votos (0,61 por 100); EA, con 129.293 votos (0,55 por 100); y UV, con 112.341 votos (0,48 por 100).

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

Supuesto 2 (400 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Esaños	% Esaños (E)	E-V
PSOE	9.150.083	38,78	181	45,25	6,47
PP	8.201.463	34,76	164	41,00	6,24
IU	2.253.722	9,55	19	4,75	-4,8
CiU	1.165.783	4,94	19	4,75	-0,19
PNV	291.448	1,24	6	1,5	0,26
CC	207.077	0,88	4	1,00	0,12
HB	206.876	0,88	3	0,75	-0,13
Otros *	575.810	2,44	4	1,00	-1,44

* Consiguieron un escaño, ERC, con 189.632 votos (0,8 por 100); PAR, con 144.544 votos (0,61 por 100); EA, con 129.293 votos (0,55 por 100); y UV, con 112.341 votos (0,48 por 100).

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

Supuesto 3 (400 D'Hont)

Partido	Votos	% Votos (V)	Esaños	% Esaños (E)	E-V
PSOE	9.150.083	38,78	181	45,25	6,47
PP	8.201.463	34,76	160	40,00	5,24
IU	2.253.722	9,55	21	5,25	-4,3
CiU	1.165.783	4,94	20	5,00	0,06
PNV	291.448	1,24	6	1,5	0,26
CC	207.077	0,88	4	1,0	0,12
HB	206.876	0,88	3	0,75	-0,13
PAR	144.544	0,61	2	0,5	-0,11
Otros *	431.266	1,83	4	1,0	-0,83

* Consiguen un escaño, ERC, con 189.632 votos (0,8 por 100); EA, con 129.293 votos (0,55 por 100); y UV, con 112.341 votos (0,48 por 100).

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

Únicamente CiU y PNV aumentan en un escaño su representación, probablemente debido al aumento de diputados en circunscripciones como Barcelona y Vizcaya, donde ocupan el primer o segundo puesto en las preferencias del electorado, lo que les ha permitido conseguir un diputado más. En cuanto a la posibilidad de formar gobierno, cabe advertir que si con los resul-

tados reales el PSOE podía apoyarse exclusivamente en CiU, pues juntos sumaban 176 diputados, con esta hipótesis ya no es posible, pues se quedan en 174. No obstante, el PSOE mantiene una holgada mayoría que le permite gobernar sin dificultades.

El incremento de diputados hasta 400 plantea algunos cambios en el arco parlamentario. Con el prorrateo basado en el método de restos mayores (supuesto 2), el PSOE mantiene prácticamente inalterada su representación, reduciéndose en sólo 0,17 puntos; por el contrario, el PP la aumenta en 0,72 puntos. Ambas variaciones son poco reveladoras, pero juntas suponen un aumento de la sobrerrepresentación otorgada a las dos primeras fuerzas en casi medio punto (de 12,16 con el sistema vigente a 12,71 con el hipotético). El resto de partidos empeoran su situación, excepto HB. A pesar de ello, la suma de los diputados del PSOE y los de CiU alcanza los 200, al límite de la mayoría absoluta, lo que viene a significar una distribución de la representación muy semejante a la que resulta del sistema vigente.

Con el método de prorrateo D'Hondt los resultados son bien distintos. El PSOE se mantiene en los 181 escaños (45,25) que consigue en el supuesto 2, pero la representación ganada por el PP se reparte entre el resto de partidos. De esta manera, la suma de las primas obtenidas por los dos primeros se reduce hasta 11,71 puntos, lo que garantiza un sistema más proporcional. Al mismo tiempo, el resto de fuerzas mejoran su representación, de forma que vuelve a ser perfectamente factible el apoyo en solitario de CiU al PSOE para formar gobierno. En definitiva, vuelve a quedar patente que el incremento de escaños y la distribución de los mismos entre las circunscripciones mediante la regla D'Hondt no sólo mejora la relación entre habitantes y escaños, sino también la de escaños y votos, sin mermar por ello las posibilidades de alcanzar mayorías de gobierno.

La convocatoria de 1996 es semejante a la de 1993 en cuanto a los resultados de los dos primeros partidos, si bien la distancia entre ellos es notablemente inferior, con una diferencia de tan sólo 1,36 puntos. La aplicación de la fórmula D'Hondt para un Congreso de 350 diputados (supuesto 1) arroja unos resultados muy similares, pero con alguna variación. Así, el PP incrementa su representación en un escaño, mientras que el PSOE pierde tres diputados, de forma que la suma de las primas obtenidas por ambos se reduce ligeramente con respecto al sistema vigente (de 8,95 a 8,37). Hay que señalar, no obstante, que en esta convocatoria electoral la ventaja obtenida por el segundo partido, el PSOE, se redujo considerablemente, alcanzando apenas los 3 puntos, ventaja que con el reparto D'Hondt se reduce hasta 2,15. Por otra parte, con el supuesto 1 tanto IU como CiU consiguen un escaño más, lo que en el primer caso reduce la penalización electoral de dicha formación política. En conjunto, los resultados son más proporcionales y la relación de fuerzas mejora en aras de la gobernabilidad, al ganar un escaño el partido vencedor y perder tres diputados el segundo, que a su vez redundan en otras fuerzas, ampliando las posibilidades de una coalición de gobierno.

Las simulaciones de resultados con una Cámara de 400 diputados tienen lecturas diversas según sea el método de prorrateo utilizado. Con la regla de

ELECCIONES DE 3 DE MARZO DE 1996
Participación 77,38 %

Sistema vigente (350 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	9.658.688	38,63	156	44,57	5,94
PSOE	9.318.600	37,27	141	40,28	3,01
IU	2.629.847	10,52	21	6	-4,52
CiU	1.144.884	4,58	16	4,57	0,01
PNV	317.373	1,27	5	1,42	0,15
CC	220.418	0,88	4	1,14	0,26
BNG	220.147	0,88	2	0,57	-0,31
HB	181.304	0,72	2	0,57	-0,15
Otros *	375.077	1,5	3	0,85	-0,65

* Consiguieron un escaño, ERC, con 167.641 votos (0,67 por 100); EA, con 115.861 votos (0,46 por 100); y UV, con 91.575 votos (0,37 por 100).

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

Supuesto 1 (350 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	9.658.688	38,63	157	44,85	6,22
PSOE	9.318.600	37,27	138	39,42	2,15
IU	2.629.847	10,52	22	6,28	-4,24
CiU	1.144.884	4,58	17	4,85	0,27
PNV	317.373	1,27	5	1,42	0,15
CC	220.418	0,88	4	1,14	0,26
BNG	220.147	0,88	2	0,57	-0,31
HB	181.304	0,72	2	0,57	-0,45
Otros *	375.077	1,5	3	0,85	-0,65

* Consiguieron un escaño, ERC, con 167.641 votos (0,67 por 100); EA, con 115.861 votos (0,46 por 100); y UV, con 91.575 votos (0,37 por 100).

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

Supuesto 2 (400 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	9.658.688	38,63	176	44,00	5,37
PSOE	9.318.600	37,27	164	41,00	3,73
IU	2.629.847	10,52	25	6,25	-4,27
CiU	1.144.884	4,58	17	4,25	-0,33
PNV	317.373	1,27	7	1,75	0,48
CC	220.418	0,88	4	1,00	0,12
BNG	220.147	0,88	2	0,5	-0,38
HB	181.304	0,72	2	0,5	-0,22
Otros *	375.077	1,5	3	0,75	-0,75

* Consiguieron un escaño, ERC, con 167.641 votos (0,67 por 100); EA, con 115.861 votos (0,46 por 100); y UV, con 91.575 votos (0,37 por 100).

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

Supuesto 3 (400 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	9.658.688	38,63	176	44,00	5,37
PSOE	9.318.600	37,27	162	40,05	3,23
IU	2.629.847	10,52	25	6,25	-4,27
CiU	1.144.884	4,58	19	4,75	-0,17
PNV	317.373	1,27	7	1,75	0,48
CC	220.418	0,88	4	1,00	0,12
BNG	220.147	0,88	2	0,5	-0,38
HB	181.304	0,72	2	0,5	-0,22
Otros *	375.077	1,5	3	0,75	-0,75

* Consiguieron un escaño, ERC, con 167.641 votos (0,67 por 100); EA, con 115.861 votos (0,46 por 100); y UV, con 91.575 votos (0,37 por 100).

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

restos mayores, el PP pierde más de medio punto de representación, mientras que el PSOE gana hasta 0,72 puntos. Así, la suma de las primas obtenidas por ambos se sitúa en 9,1 puntos, ligeramente superior a la que resulta con el sistema vigente. Junto a ello, IU, CiU y PNV también mejoran ligeramente su situación relativa, que empeora en el resto de los casos. De cara a la forma-

ción de gobierno, las posibilidades se complican un poco, ya que si con el sistema vigente el PP necesitaba el apoyo de al menos CiU y CC, con el supuesto 2 dichos apoyos serían insuficientes y haría falta contar con una tercera fuerza. El supuesto 3 ofrece algunos cambios con respecto al anterior. El PP pierde el mismo peso específico pero el PSOE sólo incrementa en 0,22 su presencia parlamentaria, lo que viene a favorecer la representación del resto de partidos, sobre todo de CiU. De esta manera, la suma de las primas obtenidas por el PP y el PSOE se reduce a 8,6, inferior a la del sistema vigente, mejorando ligeramente el resto de fuerzas. Junto a ello, la formación de gobierno se ve más facilitada que con la hipótesis anterior, si bien continúa necesitando importantes apoyos parlamentarios.

En definitiva, pese a la elevada competitividad registrada en estas elecciones, las simulaciones revelan que tampoco en este caso se producirían grandes complicaciones para la formación de gobierno y, en cualquiera de las hipótesis basadas en el método D'Hondt, la proporcionalidad del sistema en su conjunto mejora visiblemente.

Las elecciones de 2000 dieron como resultado la mayoría absoluta para el PP, siendo la diferencia entre éste y el PSOE de más de diez puntos. Por lo tanto, la competitividad electoral sigue siendo acusada, pero menor que en convocatorias anteriores. Las simulaciones arrojan unos resultados muy parecidos a los reales. Así, con 350 diputados y aplicando el método D'Hondt para el prorrateo electoral (supuesto 1), el PP pierde tres escaños reduciendo su sobrerrepresentación en casi un punto (de 7,76 a 6,9). Por su parte, el PSOE obtiene dos escaños más y aumenta su prima electoral, realmente escasa con el sistema vigente, a 2,15 puntos. De esta forma, la suma de las ventajas otorgada a los dos primeros partidos se reduce de 9,32 a 9,03. Nuevamente CiU sale beneficiada del aumento de escaños en Barcelona, por la corrección introducida con el método D'Hondt, y gana un diputado. El resto conserva la misma situación. En general, los escasos cambios no alteran la relación de fuerzas y el PP mantiene la mayoría absoluta.

El aumento de diputados a 400 tampoco presenta alteraciones importantes. Con el sistema de restos mayores el PP pierde un punto en su porcentaje de escaños, que recibe prácticamente el PSOE, siendo la suma de ambas primas electorales de 9,33 puntos, si bien el PP mantiene la mayoría absoluta. Excepto el PNV que mantiene su situación, el resto de partidos sufren ligeras oscilaciones que se distribuyen entre ellos: Así, lo que pierde IU gana CiU, y lo que ganan CC o el BNG lo pierden el resto de fuerzas.

El supuesto 3 ofrece ciertos cambios de interés con respecto a la anterior. El PP pierde 1,28 puntos en porcentaje de escaños, aunque no todo va a parar al PSOE, que mantiene su prima, sino que se reparte entre éste e IU, que mejora ligeramente. El resto de partidos repiten resultados. La suma de las primas obtenidas por PP y PSOE se sitúa en 9,08, nuevamente inferior a la registrada con el sistema de restos. Además, el partido vencedor sigue conservando la mayoría absoluta, lo que corrobora la escasa influencia del método de prorrateo propuesto en la distribución de las fuerzas parlamentarias, que se limita a meros ajustes y respeta, en general, las mayorías obtenidas por el partido vencedor.

ELECCIONES DE 12 DE MARZO DE 2000
Participación: 68,71 %

Sistema vigente (350 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	10.321.178	44,52	183	52,28	7,76
PSOE	7.918.752	34,15	125	35,71	1,56
IU	1.263.043	5,45	8	2,28	-3,17
CiU	970.421	4,19	15	4,28	0,09
PNV	353.953	1,53	7	2,00	0,47
CC	248.261	1,07	4	1,14	0,07
BNG	306.268	1,32	3	0,85	-0,47
Otros *	696.358	3,00	5	1,42	-1,58

* Consiguieron un escaño: PA, con 206.255 (0,89 por 100); ERC, con 194.715 votos (0,84 por 100); EA, con 100.742 (0,43 por 100); Iniciativa por Cataluña-Verdes (IC-V), con 119.290 (0,51 por 100); y la Chunta Aragonesista (CHA), con 75.356 voto (0,33 por 100).

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

Supuesto 1 (350 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	10.321.178	44,52	180	51,42	6,9
PSOE	7.918.752	34,15	127	36,28	2,13
IU	1.263.043	5,45	8	2,28	-3,17
CiU	970.421	4,19	16	4,57	0,38
PNV	353.953	1,53	7	2	0,47
CC	248.261	1,07	4	1,14	0,07
BNG	306.268	1,32	3	0,85	-0,47
Otros *	696.358	3	5	1,42	-1,58

* Consiguieron un escaño: PA, con 206.255 (0,89 por 100); ERC, con 194.715 votos (0,84 por 100); EA, con 100.742 (0,43 por 100); Iniciativa por Cataluña-Verdes (IC-V), con 119.290 (0,51 por 100); y la Chunta Aragonesista (CHA), con 75.356 voto (0,33 por 100).

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

Supuesto 2 (400 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	10.321.178	44,52	205	51,25	6,73
PSOE	7.918.752	34,15	147	36,75	2,6
IU	1.263.043	5,45	8	2,00	-3,45
CiU	970.421	4,19	18	4,5	0,31
PNV	353.953	1,53	8	2,00	0,47
CC	248.261	1,07	5	1,25	0,18
BNG	306.268	1,32	4	1,00	-0,32
Otros *	696.358	3,00	5	1,25	-1,75

* Consiguieron un escaño: PA, con 206.255 (0,89 por 100); ERC, con 194.715 votos (0,84 por 100); EA, con 100.742 (0,43 por 100); Iniciativa por Cataluña-Verdes (IC-V), con 119.290 (0,51 por 100); y la Chunta Aragonesista (CHA), con 75.356 voto (0,33 por 100).

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

Supuesto 3 (400 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PP	10.321.178	44,52	204	51,00	6,48
PSOE	7.918.752	34,15	147	36,75	2,6
IU	1.263.043	5,45	9	2,25	-3,2
CiU	970.421	4,19	18	4,5	0,31
PNV	353.953	1,53	8	2,00	0,47
CC	248.261	1,07	5	1,25	0,18
BNG	306.268	1,32	4	1,00	-0,32
Otros *	696.358	3,00	5	1,2	-1,75

*Consiguieron un escaño: PA, con 206.255 (0,89 por 100); ERC, con 194.715 votos (0,84 por 100); EA, con 100.742 (0,43 por 100); Iniciativa por Cataluña-Verdes (IC-V), con 119.290 (0,51 por 100); y la Chunta Aragonesista (CHA), con 75.356 voto (0,33 por 100).

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

ELECCIONES DE 14 DE MARZO DE 2004
Participación: 77,22 %

Sistema vigente (350 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.909.687	42,64	164	46,85	4,21
PP	9.630.512	37,64	148	42,28	4,64
IU	1.269.532	4,96	5	1,42	-3,54
CiU	829.046	3,24	10	2,85	-0,39
ERC	649.999	2,54	8	2,28	-0,26
PNV	417.154	1,63	7	2,00	0,37
CC	221.034	0,86	3	0,85	-0,01
BNG	205.613	0,80	2	0,57	-0,23
Otros *	235.123	0,93	3	0,85	-0,08

* Consiguieron un escaño: CHA, con 93.865 votos (0,37 por 100); EA, con 80.613 (0,32 por 100); y Nafarroa-Bai (NaBai), con 60.645 (0,24 por 100).

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

Supuesto 1 (350 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.909.687	42,64	165	47,14	4,5
PP	9.630.512	37,64	147	42,00	4,36
IU	1.269.532	4,96	5	1,42	-3,54
CiU	829.046	3,24	10	2,85	-0,39
ERC	649.999	2,54	8	2,28	-0,26
PNV	417.154	1,63	7	2,00	0,37
CC	221.034	0,86	3	0,85	-0,01
BNG	205.613	0,80	2	0,57	-0,23
Otros *	235.123	0,93	3	0,85	-0,08

* Consiguieron un escaño: CHA, con 93.865 votos (0,37 por 100); EA, con 80.613 (0,32 por 100); y Nafarroa-Bai (NaBai), con 60.645 (0,24 por 100).

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

Supuesto 2 (400 restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.909.687	42,64	185	46,25	3,61
PP	9.630.512	37,64	169	42,25	4,61
IU	1.269.532	4,96	5	1,25	-3,71
CiU	829.046	3,24	13	3,25	0,01
ERC	649.999	2,54	9	2,25	-0,29
PNV	417.154	1,63	9	2,25	0,62
CC	221.034	0,86	5	1,25	0,39
BNG	205.613	0,80	2	0,5	-0,3
Otros *	235.123	0,93	3	0,7	-0,18

* Consiguieron un escaño: CHA, con 93.865 votos (0,37 por 100); EA, con 80.613 (0,32 por 100); y Nafarroa-Bai (NaBai), con 60.645 (0,24 por 100).

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

Supuesto 3 (400 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	10.909.687	42,64	187	46,75	4,11
PP	9.630.512	37,64	167	41,75	4,11
IU	1.269.532	4,96	6	1,5	-3,46
CiU	829.046	3,24	12	3,00	-0,24
ERC	649.999	2,54	9	2,25	-0,69
PNV	417.154	1,63	9	2,25	0,62
CC	221.034	0,86	5	1,25	0,39
BNG	205.613	0,80	2	0,5	-0,3
Otros *	235.123	0,93	3	0,75	-0,18

* Consiguieron un escaño: CHA, con 93.865 votos (0,37 por 100); EA, con 80.613 (0,32 por 100); y Nafarroa-Bai (NaBai), con 60.645 (0,24 por 100).

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

Los resultados de las elecciones de 2004 ofrecen una serie de elementos de enorme interés que conviene tener en cuenta a la hora de valorar las distintas hipótesis. En primer lugar, existe de nuevo una elevada competitividad partidista, situándose la diferencia entre los dos primeros partidos en cinco puntos porcentuales. En segundo lugar, se trata de la primera vez en la etapa democrática que el segundo partido obtiene una mayor ventaja de representación que el partido vencedor, como puede observarse en la tabla correspondiente. Y en tercer lugar, es importante resaltar que tanto IU como CiU reducen su representación drásticamente de forma que, sin aumentar el número de partidos con presencia parlamentaria respecto a convocatorias anteriores, lo cierto es que la Cámara resulta más fragmentada a hora de buscar apoyos de gobierno.

Los resultados de las simulaciones se deben analizar, por tanto, a la luz de estas consideraciones. Con el prorrateo mediante la regla D'Hondt (supuesto 1) se produce una importante traslación de escaños. Así, el diputado que gana el PSOE lo pierde el PP, permaneciendo el resto de los partidos con la misma representación. Esta ligera variación es más relevante de lo que pueda parecer, ya que corrige la anomalía producida en el sesgo de representación con el sistema vigente y lo hace precisamente en favor del partido vencedor, lo que a su vez redundará en la solidez de la mayoría parlamentaria. En cualquier caso cabe advertir que, al contrario que en las convocatorias anteriores, la distribución de escaños por el método D'Hondt no reduce esta vez la suma de las ventajas obtenidas por los dos primeros partidos, sino que prácticamente la mantiene.

Con un Congreso de 400 diputados y efectuando el prorrateo con la regla de los restos mayores (supuesto 2) la anomalía en la distribución de las primas a los dos principales partidos no sólo se mantiene, sino que se pronuncia aún más. Así, mientras que el PSOE recibe una ventaja de 3,61 —reduciéndola, por tanto, en 0,60 puntos—, el PP prácticamente mantiene la suya, que pasa a 4,61. No obstante la suma de ambas es ligeramente inferior a la que resulta con el sistema vigente (8,85 frente a 8,22). Esto significa que los que realmente mejoran su situación son el resto de partidos, con excepción de IU y las formaciones menores, que ven reducido su peso específico al aumentar el número de escaños. En términos de gobernabilidad esta distribución es más ventajosa para formar gobierno que la que arrojan los resultados reales, ya que aun faltando en ambos casos 16 escaños para la mayoría absoluta, la relación de fuerzas es muy diferente.

El supuesto 3, que contempla una Cámara de 400 con prorrateo D'Hondt, arroja de nuevo ciertas diferencias con respecto a la anterior. En primer lugar, las primas para el PSOE y PP se igualan, reduciéndose además hasta 8,22 puntos, lo que parece mejorar la proporcionalidad. Junto a ello, la distribución de escaños en términos absolutos ofrece ciertos intercambios entre los partidos: así, el PSOE gana dos escaños que pierde el PP; mientras que IU gana un diputado que pierde a su vez CiU. Estas traslaciones de escaños facilitan notablemente la posibilidad de alcanzar los apoyos parlamentarios necesarios para la formación de gobierno.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

En vista de los resultados obtenidos con las simulaciones y de los análisis efectuados cabe señalar una serie de conclusiones:

- Sea cual sea el tamaño de la Cámara (350 o 400 diputados), la utilización del método D'Hondt para efectuar el prorrateo electoral suele ofrecer resultados más proporcionales, en términos de primas y penalizaciones a los partidos, que los que arroja el sistema de restos mayores. Junto a ello, se ha podido comprobar que dicho método de prorrateo no altera la consecución de mayorías absolutas en los casos de 1982 y 2000, y en el resto, ha mejorado la relación de fuerzas en la Cámara, facilitando la gobernabilidad;
- La ampliación de la Cámara a 400 diputados no incrementa necesariamente la fragmentación partidista, sino que se limita a modificar ligeramente el porcentaje de escaños de los dos principales partidos y, en algún caso, el de IU y CiU, pero respetando las posiciones relativas de los partidos en el arco parlamentario;
- De entre las propuestas de reforma analizadas, es preferible utilizar el método D'Hondt frente al de restos mayores para repartir los escaños entre las provincias, no sólo porque la relación entre habitantes y diputados mejora notablemente, respetando en mayor medida el principio de igualdad del sufragio, sino porque además las simulaciones sobre los resultados reales se han mostrado más proporcionales, mejorando también esa distorsión inherente a nuestro sistema electoral. Además, entre mantener el número actual de diputados o aumentarlo hasta 400, parece que esta última es la opción más adecuada; con ello, se alcanza un mayor equilibrio de representación entre las circunscripciones y permite suavizar también los sesgos que se producen en la asignación de los escaños a cada partido sin por ello fragmentar excesivamente la Cámara.

Por lo tanto, elevar a 400 diputados el tamaño del Congreso y efectuar el prorrateo mediante fórmula D'Hondt se ha mostrado como la medida más oportuna y eficaz para alcanzar los objetivos propuestos.

En definitiva, pese a que el diseño de la circunscripción fue casi el único elemento del sistema electoral del Congreso de los Diputados en el que existía un acuerdo prácticamente unánime, y sus rendimientos se han demostrado políticamente aceptables, las exigencias de una democracia consolidada como la nuestra requieren introducir ciertas modificaciones en su configuración legal. Las distorsiones que ese diseño produce en la representación ciudadana repercuten negativamente en el derecho de igualdad del sufragio, cuyo reconocimiento constitucional está fuera de toda duda. Estas deficiencias se han convertido ya en estructurales y tienden a agravarse cada vez más, pero de los análisis realizados se deduce que podrían ser minimizadas sin gran dificultad ni costes políticos importantes.

VI. ANEXOS

TABLA 9
REPARTO DE ESCAÑOS SEGÚN DISTINTAS HIPÓTESIS PARA 1982

Circunscripción	Población	Esaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Álava	237.440	4	3	4	4
Albacete	331.404	4	4	5	4
Alicante	1.051.852	9	10	11	11
Almería	388.437	5	4	5	5
Asturias	1.096.811	10	10	11	11
Ávila	192.465	3	3	4	3
Badajoz	640.850	7	6	7	7
Baleares	633.016	6	6	7	7
Barcelona	4.425.475	33	35	39	41
Burgos	349.413	4	4	5	5
Cáceres	425.667	5	5	5	5
Cádiz	952.328	8	9	10	10
Castellón	411.153	5	5	5	5
Ceuta	67.077	1	1	1	1
Ciudad Real	481.212	5	5	6	6
Córdoba	717.005	7	7	8	8
Coruña, La	1.042.880	9	9	11	11
Cuenca	222.306	4	3	4	3
Gerona	441.806	5	5	6	5
Granada	737.045	7	7	8	8
Guadalajara	139.514	3	3	3	3
Guipúzcoa	682.517	7	7	8	8
Huelva	402.973	5	5	5	5
Huesca	216.320	3	3	4	3
Jaén	645.524	7	6	7	7

TABLA 9 (Continuación)

Circunscripción	Población	Escaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
León	526.495	6	5	6	6
Lérida	349.284	4	4	5	5
Logroño	240.736	4	3	4	4
Lugo	416.415	5	5	5	5
Madrid	4.365.505	32	35	38	41
Málaga	915.244	8	8	10	10
Melilla	60.191	1	1	1	1
Murcia	881.340	8	8	9	9
Navarra	483.867	5	5	6	6
Orense	435.210	5	5	6	5
Palencia	186.710	3	3	3	3
Las Palmas	671.786	6	7	8	8
Pontevedra	828.812	8	8	9	9
Salamanca	349.860	4	4	5	5
S. C. Tenerife	686.958	7	7	8	8
Santander	493.139	5	5	6	6
Segovia	151.200	3	3	3	3
Sevilla	1.375.540	12	12	13	14
Soria	103.918	3	2	3	2
Tarragona	483.709	6	5	6	6
Teruel	156.588	3	3	3	3
Toledo	464.236	5	5	6	6
Valencia	1.901.040	15	16	18	18
Valladolid	446.475	5	5	6	6
Vizcaya	1.151.102	10	10	11	12
Zamora	230.787	4	3	4	4
Zaragoza	797.430	8	8	9	9
Total	36.086.245	350	350	400	400

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

TABLA 10
REPARTO DE ESCAÑOS SEGÚN DISTINTOS SUPUESTOS PARA 1983

Circunscripción	Población	Escalaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Álava	272.447	4	3	4	4
Albacete	342.677	4	4	5	4
Alicante	1.292.563	10	11	12	12
Almería	455.496	5	5	6	5
Asturias	1.093.937	9	9	10	11
Ávila	174.378	3	3	3	3
Badajoz	650.388	6	6	7	7
Baleares	709.138	7	6	7	7
Barcelona	4.654.407	32	34	38	40
Burgos	352.772	4	4	5	4
Cáceres	411.464	5	4	5	5
Cádiz	1.078.404	9	9	10	11
Castellón	446.744	5	5	5	5
Ceuta	67.615	1	1	1	1
Ciudad Real	475.435	5	5	6	5
Córdoba	754.452	7	7	8	8
Coruña, La	1.096.966	9	9	10	11
Cuenca	205.193	3	3	4	3
Gerona	509.628	5	5	6	6
Granada	790.515	7	7	8	8
Guadalajara	145.593	3	3	3	3
Guipúzcoa	676.488	6	6	7	7
Huelva	443.476	5	5	5	5
Huesca	207.810	3	3	4	3
Jaén	637.633	6	6	7	7
León	525.896	5	5	6	6

TABLA 10 (Continuación)

Circunscripción	Población	Esaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Lérida	353.455	4	4	5	4
Logroño	263.434	4	3	4	4
Lugo	384.365	5	4	5	5
Madrid	4.947.555	34	36	40	43
Málaga	1.160.843	10	10	11	11
Melilla	56.600	1	1	1	1
Murcia	1.045.601	9	9	10	10
Navarra	519.277	5	5	6	6
Orense	353.491	4	4	5	4
Palencia	185.479	3	3	3	3
Las Palmas	767.969	7	7	8	8
Pontevedra	896.847	8	8	9	9
Salamanca	357.801	4	4	5	4
S. C. Tenerife	725.815	7	7	8	8
Santander	527.326	5	5	6	6
Segovia	147.188	3	3	3	3
Sevilla	1.619.703	12	13	14	15
Soria	94.537	3	2	3	2
Tarragona	542.004	6	5	6	6
Teruel	143.680	3	3	3	3
Toledo	489.543	5	5	6	6
Valencia	2.117.957	16	16	18	19
Valladolid	494.207	5	5	6	6
Vizcaya	1.155.106	9	10	11	11
Zamora	213.668	3	3	4	3
Zaragoza	837.327	7	7	8	9
Total	38.872.268	350	350	400	400

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

TABLA 11
REPARTO DE ESCAÑOS SEGÚN DISTINTOS SUPUESTOS PARA 1996

Circunscripción	Población	Escalaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Álava	282.944	4	3	4	4
Albacete	361.327	4	4	5	4
Alicante	1.363.785	11	11	12	12
Almería	493.126	5	5	6	5
Asturias	1.117.370	9	9	10	11
Ávila	176.791	3	3	3	3
Badajoz	675.592	6	6	7	7
Baleares	787.984	7	7	8	8
Barcelona	4.748.236	31	34	37	40
Burgos	360.677	4	4	5	4
Cáceres	424.946	5	4	5	5
Cádiz	1.127.622	9	9	10	11
Castellón	464.670	5	5	5	5
Ceuta	73.142	1	1	1	1
Ciudad Real	490.573	5	5	6	5
Córdoba	782.221	7	7	8	8
Coruña, La	1.136.283	9	9	10	11
Cuenca	207.499	3	3	3	3
Gerona	541.995	5	5	6	6
Granada	841.829	7	7	8	8
Guadalajara	155.884	3	3	3	3
Guipúzcoa	684.113	6	6	7	7
Huelva	458.674	5	5	5	5
Huesca	210.276	3	3	4	3
Jaén	666.767	6	6	7	7
León	532.706	5	5	6	6

TABLA 11 (Continuación)

Circunscripción	Población	Esaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Lérida	360.407	4	4	5	4
Logroño	268.206	4	3	4	4
Lugo	386.405	4	4	5	5
Madrid	5.181.659	34	37	40	43
Málaga	1.224.959	10	10	11	11
Melilla	64.727	1	1	1	1
Murcia	1.109.977	9	9	10	10
Navarra	536.192	5	5	6	6
Orense	364.521	4	4	5	4
Palencia	186.035	3	3	3	3
Las Palmas	844.140	7	7	8	8
Pontevedra	937.811	8	8	9	9
Salamanca	365.293	4	4	5	4
S. C. Tenerife	787.358	7	7	8	8
Santander	541.885	5	5	6	6
Segovia	149.653	3	3	3	3
Sevilla	1.719.446	13	13	15	15
Soria	94.396	3	2	3	2
Tarragona	576.231	6	5	6	6
Teruel	143.055	3	2	3	3
Toledo	515.434	5	5	6	6
Valencia	2.200.319	16	16	18	19
Valladolid	504.583	5	5	6	6
Vizcaya	1.163.726	9	9	11	11
Zamora	214.273	3	3	4	3
Zaragoza	852.332	7	7	8	8
Total	40.460.055	350	350	400	400

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

TABLA 12
REPARTO DE ESCAÑOS SEGÚN DISTINTOS SUPUESTOS PARA 2000

Circunscripción	Población	Esaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Álava	284.595	4	3	4	4
Albacete	358.597	4	4	5	4
Alicante	1.388.933	11	11	12	13
Almería	505.448	5	5	6	6
Asturias	1.081.834	9	9	10	10
Ávila	167.132	3	3	3	3
Badajoz	663.803	6	6	7	7
Baleares	796.483	7	7	8	8
Barcelona	4.666.271	31	34	37	39
Burgos	346.355	4	4	5	4
Cáceres	405.616	5	4	5	5
Cádiz	1.107.484	9	9	10	11
Castellón	461.712	5	5	5	5
Ceuta	72.117	1	1	1	1
Ciudad Real	479.474	5	5	6	5
Córdoba	767.175	7	7	8	8
Coruña, La	1.106.325	9	9	10	11
Cuenca	199.086	3	3	3	3
Gerona	543.191	5	5	6	6
Granada	801.177	7	7	8	8
Guadalajara	159.331	3	3	3	3
Guipúzcoa	676.439	6	6	7	7
Huelva	453.958	5	5	5	5
Huesca	204.956	3	3	4	3
Jaén	645.792	6	6	7	7
León	506.365	5	5	6	6

TABLA 12 (Continuación)

Circunscripción	Población	Esaños			
		350 R. M. (vigente)	350 D'Hondt	400 R. M.	400 D'Hondt
Lérida	357.903	4	4	5	4
Logroño	263.644	4	3	4	4
Lugo	367.751	4	4	5	4
Madrid	5.091.336	34	37	40	42
Málaga	1.240.580	10	10	11	12
Melilla	60.108	1	1	1	1
Murcia	1.115.068	9	9	10	11
Navarra	530.819	5	5	6	6
Orense	344.170	4	4	5	4
Palencia	179.623	3	3	3	3
Las Palmas	849.863	7	7	8	8
Pontevedra	906.298	8	8	9	9
Salamanca	349.550	4	4	5	4
S. C. Tenerife	780.152	7	7	8	8
Santander	527.137	5	5	6	6
Segovia	146.755	3	3	3	3
Sevilla	1.714.845	13	13	15	15
Soria	91.593	3	2	3	2
Tarragona	580.245	6	5	6	6
Teruel	136.840	3	2	3	3
Toledo	519.664	5	5	6	6
Valencia	2.172.796	16	16	18	19
Valladolid	492.029	5	5	6	6
Vizcaya	1.137.594	9	9	11	11
Zamora	205.201	3	3	4	3
Zaragoza	841.438	7	7	8	8
Total	39.852.651	350	350	400	400

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

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALARCÓN, C., y SORIANO, R., *Justicia electoral. Un nuevo modelo de elecciones para España*, Almuzara, Córdoba, 2004.
- ALBA NAVARRO, M., «Artículo 162», en L. M.^a CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- BALINSKI, M., y YOUNG, H. P., *Fair Representation: Meeting the ideal of one man, one vote*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- CACIAGLI, M., «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en A. PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981.
- CACIAGLI, M., *Elecciones y partidos en la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.
- DE ESTEBAN, J., «Un Anteproyecto de Ley Electoral para España», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15, 1989.
- DE ESTEBAN, J., y LÓPEZ GUERRA, L., «El proyecto electoral de la oposición» (*Diario 16*, 22 de enero de 1977), en *De la Dictadura a la Democracia* (diario político de un periodo constituyente), Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1979.
- DE ESTEBAN, J., y LÓPEZ GUERRA, L., «Entre la Ley para la Reforma Política y la Ley Electoral: análisis del referéndum de diciembre de 1976», en *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977.
- DELPÉRÉE, F., «Le Regime Politique de la Belgique», en Y. GUCHET (dir.), *Les Systèmes Politiques des Pays de l'Union Européenne*, Armand Colin, París, 1994.
- DEWACHTER, W., «Les modes de scrutin en Belgique pour l'élection des Assemblées Parlementaires», en J. CADART (dir.), *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de L'Euope Occidentale*, PUF, París, 1983.
- DUVERGER, M., «Influencia de los sistemas electorales en la vida política», en VVAA, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1991.
- ENTRENA CUESTA, R. (dir.), *Ley Orgánica de régimen Electoral general. Trabajos Parlamentarios*, 2 vols., Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, A., «El sistema electoral del Congreso de los Diputados», en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, Madrid, 2001.
- «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en VVAA, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Constitución, sistema electoral y elecciones en España», en *Revista de Derecho Público*, vols. III y IV, núms. 84-85, julio-diciembre de 1981.
- FRAILE CLIVILLÉS, M., «Los sistemas electorales», en VVAA, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *España en Cifras 2005*, Madrid, 2005.
- LLERA RAMO, F. J., «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en J. MONTA-

- BES (ed.), *El sistema electoral a debate. 20 años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid, 1998.
- MACKENZIE, D., *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M., «Bases, principios y criterios de la reforma electoral española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983.
- MONTERO, J. R., «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997.
- NOHLEN, D., «La organización del sufragio», en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, CITEP, Madrid, 1976.
- «Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983.
- *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- PALLARÉS, F., «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, septiembre-octubre de 1981.
- «Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales», en J. MONTABES (ed.), *El sistema electoral a debate. 20 años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid, 1998.
- RAE, D., y RAMÍREZ, V., *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.
- RAE, D., *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977.
- RAMÍREZ, M., y DE VEGA, P., «Apuntes para una ley electoral», Mesa Redonda celebrada el 18 de noviembre de 1976 en el I Congreso CITEP, en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, CITEP, Madrid, 1976.
- ROYO VILLANOVA, A., *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931: Con glosas jurídicas y apostillas*, Ed. Castellana, Valladolid, 1934.
- RUBIO LORENTE, F., y NICOLÁS MUÑOZ, J., «Los sistemas electorales y el caso español», en *Triunfo*, año XXXI, núm. 722, 27 de noviembre de 1976.
- SÁINZ MORENO, F., y HERRERO DE PADURA, M. (eds.), *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados (2.ª ed.), Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1981.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre de 1986.
- SOTO CARMONA, A., «De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas», en M. REDERO SAN ROMÁN (ed.), «La transición a la democracia en España», *Ayer*, núm. 15, 1994.
- STEIN, E., *Derecho político*, Aguilar, Madrid, 1973.

- TRUJILLO, G., «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1., núm. 2, mayo-agosto de 1981.
- VALLÉS, J. M., y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.
- VIDAL PRADO, C., *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pp. 242-288; RAMÍREZ, V., *Apuntes para reforma de la ley electoral*, Proyecto Sur Ediciones, Granada, 1990.
- VVAA, *Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections*, 3.^a ed., Congressional Quarterly's Inc., Washington, 1994.