

Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto

María Garrote de Marcos

Facultad de Derecho.
Universidad Complutense de Madrid

Abstract

El sistema electoral del Congreso de los Diputados ha sido frecuentemente criticado por la escasa proporcionalidad que genera el mecanismo de conversión de los votos en escaños. Esta diferencia entre el apoyo electoral que recibe un partido y la representación parlamentaria que obtiene se ha puesto otra vez de manifiesto en las últimas elecciones celebradas el 9 de marzo de 2008. Ello ha desencadenado no pocas críticas, que denuncian la vulneración del derecho al sufragio igual y del derecho a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos, ambos reconocidos en nuestra Constitución.

Desde el punto de vista constitucional, el principio de igualdad del voto posee un doble significado: el estrictamente formal, que se refiere al derecho de participación política y está relacionado con el método de reparto de escaños entre las circunscripciones (según su población residente o número de electores inscritos); y el significado material, que es exigible sólo en los sistemas electorales de lógica proporcional y está relacionado con el mecanismo de conversión de los votos emitidos en escaños. Nuestro sistema electoral conculca abiertamente ambos aspectos de la igualdad del voto.

El presente trabajo trata de analizar el origen y el alcance de dichas desigualdades de representación, referidas a la convocatoria de marzo de 2008, y propone algunas soluciones para atenuar dichos efectos.

Spanish parliament's electoral system has been frequently criticized for the scarce proportionality resulting from the application of its mechanism for the conversion of votes into seats.

The gap between the electoral support and the parliamentary representation of the parties was once more revealed after the 9-M elections. Recent critics of the voting system cast doubts on its consistency with the constitutional framework in which the parliamentary electoral system is embedded. According to them, the present system infringes the right of equal voting and the right of equal access to public positions.

From a constitutional perspective, the meaning of the right of equal voting is two-fold: formal and substantive. On the one hand, the formal meaning refers to the right of political participation and it is related to the seats apportionment among electoral constituencies according to their population or their number of registered voters. On the other hand, the material meaning is a distinctive feature of the proportional electoral systems and refers to the mechanism for transforming votes into seats. Our electoral system openly disregards both aspects of the right of equal vote.

This paper aims to analyse the origin and the scope of the mentioned inequalities of representation, referred to the 9-M elections, and proposes some solutions oriented to lessen these undesirable effects.

Title: The 9th march 2008 elections and equal vote

Palabras clave: Congreso de los Diputados, sistema electoral, igualdad de voto

Keywords: Congreso de los Diputados, electoral system, equal vote

Sumario

1. Igualdad del voto y sistema electoral
2. Desviaciones de la estricta igualdad de voto en la convocatoria electoral de 9 de marzo de 2008
3. Algunas consideraciones sobre la desigualdad: ¿Es posible mejorar lo existente?
4. Una propuesta de reforma
5. Tabla de Jurisprudencia
6. Bibliografía

1. Igualdad del voto y sistema electoral

Los resultados de las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, celebradas el 9 de marzo de 2008, han generado abundantes críticas al sistema electoral, tanto por parte de los medios de comunicación como de los representantes políticos. Se ha puesto de relieve la injusticia que se produce al convertir los votos recibidos por las formaciones políticas en escaños parlamentarios, de forma que ciertos partidos han obtenido, con un número significativamente superior de votos, menos representación que otros. El ejemplo más ilustrativo quizá sea el de Izquierda Unida, que con 963.040 votos sólo ha logrado dos diputados, mientras que el Partido Nacionalista Vasco, con 303.243 sufragios, ha obtenido seis. Es decir, con menos de un tercio de los votos consigue el triple de diputados.

Los reproches al sistema electoral se centran en el posible incumplimiento del derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes -recogido en el artículo 23 de la Constitución-, y en la vulneración de la igualdad del voto -reconocida en el artículo 68 de la Constitución-. Con independencia de las razones políticas que subyacen en estas críticas -absolutamente legítimas-, lo cierto es que nos encontramos ante un asunto que trasciende la política y que tiene un claro alcance constitucional, afectando a la calidad de nuestra democracia.

Para abordar la cuestión que nos ocupa convendría aclarar en primer lugar qué se entiende por igualdad de voto desde el punto de vista constitucional, con el fin de valorar después hasta qué punto son admisibles los desajustes que se producen en el marco del sistema electoral vigente. Teóricamente, la “universalidad” del sufragio presuponía 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”¹. 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, además de universal, fuera igual². 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 proscribiera 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

¹ G. TRUJILLO (1981), p. 20.

² 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”.

constitucionalismo actual un significado muy diferente al que se le atribuyó en los años treinta del siglo XX.

En este sentido, 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 electorales³. 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 un 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 proporcional⁴.

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 resultado 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

³ 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 (1999), pp. 499-501.

⁴ Sobre esta línea jurisprudencial, véase, E. STEIN (1973), pp. 41 y ss; G. TRUJILLO (1981), pp. 22-26; y O. SÁNCHEZ MUÑOZ (1999), pp. 516-522, así como la bibliografía allí citada.

igualdad de resultado –o proporcionalidad- se relaciona con toda una serie de variables que lo convierten irremediabilmente en un concepto relativo.

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 electorales⁵. 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 acentuadas en los sistemas mayoritarios, tanto por su especial configuración territorial –con distritos que eligen a un único representante-, como por la relativa facilidad para mover los límites electorales. Precisamente, ha sido en el marco de estos sistemas donde la exigencia de la igualdad de voto ha adquirido una importancia esencial para la calidad del sistema representativo y se protege con mayores garantías⁶.

Los sistemas que operan con fórmulas proporcionales 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.

2. Desviaciones de la estricta igualdad de voto en la convocatoria electoral de 9 de marzo de 2008

El sistema electoral del Congreso de los Diputados, diseñado en el artículo 68 de la Constitución y desarrollado en los artículos 161 a 163 de la [Ley Orgánica de Régimen Electoral General](#) (BOE nº 147, de 20.6.1985 (en adelante, LOREG)), conduce inevitablemente a los dos tipos de desigualdades señaladas anteriormente. Examinemos su alcance a la vista de los resultados de las elecciones de marzo de 2008.

⁵ 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 (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, CITEP, Madrid, pp. 118-119; y D. NOHLEN (1976), p. 65.

⁶ En este sentido, el sistema americano de delimitación de distritos electorales es verdaderamente ejemplar. Desde 1962 el Tribunal Supremo ha venido interpretando el principio de igualdad del voto rígida y escrupulosamente, y ha sentado una jurisprudencia que trata de asegurar las más plenas garantías democráticas, no sólo respecto al principio de igualdad de población de los distritos –*equal population*-, sino también respecto a las prácticas partidistas de delimitación de distritos –*gerrymandering*-. Un excelente resumen de la evolución americana en esta materia se encuentra en VV.AA. (1994), pp. 917-938.

La desigualdad material, provocada por el mecanismo de conversión de los votos en escaños, es quizá la más impactante desde el punto de vista político y también es la que más calado tiene en la opinión pública. Pese a la afirmación constitucional de que “la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”, lo cierto es que la representación de los partidos no es proporcional a su apoyo electoral y existen ciertas distorsiones. El cuadro 1 recoge los resultados electorales de 9 de marzo de 2008 y los diferenciales entre porcentaje de votos y escaños, lo que permite analizar la proporcionalidad del sistema.

Elecciones de 9 de Marzo de 2008

Participación: 75,7%

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	11.064.524	43,64	169	48,28	4,64
PP	10.169.973	40,11	154	44,00	3,89
CIU	774.317	3,05	10	2,86	-0,19
PNV	303.246	1,20	6	1,71	0,51
IU	963.040	3,80	2	0,57	-3,23
ERC	296.473	1,17	3	0,86	-0,31
BNG	209.042	0,82	2	0,57	-0,25
CC	164.255	0,65	2	0,57	-0,08
UPyD	303.535	1,20	1	0,28	-0,92
NaBai	62.073	0,24	1	0,28	0,04

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

Como puede comprobarse, las desviaciones de la estricta proporcionalidad entre votos y escaños son evidentes. Resaltan, desde luego, las importantes primas de representación que reciben los dos grandes partidos, especialmente el vencedor, que supera los cuatro puntos y medio, siendo también relevante la prima que consigue el PP, de casi cuatro puntos. Por otra parte, IU sufre una penalización de más de tres puntos respecto de los votos recibidos. También el partido UPyD se ve desfavorecido, con casi un punto de penalización. El resto de partidos obtienen un porcentaje de escaños que suele ser equivalente a su apoyo electoral con alguna diferencia, destacando el 0,51 de prima que obtiene el PNV. Estas desviaciones, que han sido habituales desde 1977, se explican por el tipo de implantación y apoyo que tienen los partidos. Las penalizaciones sufridas por IU y, en menor medida, por UPyD se deben principalmente al carácter disperso de su implantación electoral que les impide obtener representación en las circunscripciones medianas y pequeñas, con la consecuente pérdida de votos. Sin embargo, los partidos nacionalistas, al tener su electorado concentrado en pocas circunscripciones en las que además son hegemónicos, consiguen unos resultados más “justos”.

Desde luego, es evidente que existen importantes sesgos en la representación de los partidos. Estos sesgos son mucho más fuertes que los que se producen en cualquier sistema proporcional

actualmente en vigor en las democracias occidentales; de hecho, son tan fuertes como los que se dan en los sistemas mayoritarios de distrito uninominal⁷.

La causa principal de estos sesgos en la representación de los partidos no proviene exclusivamente de la fórmula D'Hondt -como se ha venido reiterando incansablemente- sino más bien de la combinación de ésta con otros elementos, como el tamaño de la circunscripción o las desigualdades en la representación de las provincias⁸. La fórmula D'Hondt penaliza a los partidos pequeños, a menos que el distrito sea muy grande o que el sistema de partidos esté muy fragmentado. Pero sólo existe una cierta fragmentación en una cuarta parte de las circunscripciones, principalmente en las zonas donde los partidos regionalistas y nacionalistas son más fuertes, lo que les permite obtener una representación proporcional. Junto a ello, el otro factor que mitigaría dicha penalización, la magnitud de la circunscripción, sólo está presente en muy pocas provincias⁹. Por lo tanto, el reducido tamaño de las circunscripciones y la desigualdad territorial son los factores clave en el funcionamiento del sistema, provocando distorsiones graves de la proporcionalidad.

Desde el punto de vista de la igualdad formal, la determinación de la provincia como circunscripción electoral, unida a la asignación mínima inicial de dos diputados por provincia con independencia de la población, produce severas desigualdades de representación entre las circunscripciones, habida cuenta de que nuestra Cámara baja, con 350 diputados, es de las más reducidas de nuestro entorno¹⁰. Ello se traduce en que numerosas provincias se encuentran sobrerrepresentadas con respecto a su población y, sin embargo, otras están infrarrepresentadas. Con el fin de examinar la magnitud de las distorsiones del principio de igualdad del sufragio, la Tabla 1 muestra los datos referentes a la población de cada provincia y el número de Diputados que les corresponde (tanto en cifras absolutas como en porcentajes), según el [Real Decreto 33/2008, de 14 de enero](#), de convocatoria de las últimas elecciones (BOE nº 13, de 15.1.2008). 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

⁷ Así, la aplicación del índice de Rose (resultado de sumar las diferencias entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños, dividiendo por dos y restando la cifra resultante a 100) a las distintas elecciones celebradas en España nunca ha dado cifras superiores a 87, siendo la más baja de 81 (1977). El promedio de los sistemas proporcionales se sitúa en 95, mientras que el de los sistemas mayoritarios es de 86. Véase R. GUNTHER (1989), pp. 80-83.

⁸ En efecto, como sostiene D. NOHLEN, el método D'Hondt no contribuye en nada en el fraccionamiento ni positiva ni negativamente; serán otros factores los que imposibiliten o distorsionen la proporcionalidad, y entre ellos el tamaño reducido de la circunscripción. D. NOHLEN (1981), p. 140.

⁹ Si, como afirma D. Rae los sistemas proporcionales serán razonablemente proporcionales únicamente en aquellos distritos representados por siete o más diputados, sólo cumplen este requisito en la actualidad 17 circunscripciones, lo que viene a ser un 34% de las circunscripciones (sin contar Ceuta y Melilla), de las cuales, sólo siete tienen más de diez Diputados (un 14%).

¹⁰ La relación de habitantes por diputados en España es un 153% superior a la media de los países miembros de la Unión Europea. Sólo Alemania -que prácticamente duplica la población de España- tiene una ratio de habitantes por diputado superior a la nuestra.

de escaños de cada circunscripción entre el porcentaje de población, nos ofrece, en términos relativos, el dato acerca de la sobre o infrarrepresentación, según sea mayor o menor que uno.

Tabla 1. Distribución de escaños. Elecciones de 9 de marzo de 2008.

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Álava	305.459	0,67	4	1,14	76.365	1,70
Albacete	392.110	0,87	4	1,14	98.027	1,31
Alicante	1.825.264	4,04	12	3,43	152.105	0,85
Almería	646.633	1,43	6	1,71	107.772	1,19
Asturias	1.074.862	2,38	8	2,28	134.358	0,96
Ávila	168.638	0,37	3	0,86	56.213	2,32
Badajoz	678.459	1,50	6	1,71	113.076	1,14
Baleares	1.030.650	2,28	8	2,28	128.831	1,00
Barcelona	5.332.513	11,80	31	8,86	172.016	0,75
Burgos	365.972	0,80	4	1,14	91.493	1,42
Cáceres	411.531	0,91	4	1,14	102.883	1,25
Cádiz	1.207.343	2,67	9	2,57	134.149	0,96
Castellón	573.282	1,27	5	1,43	114.656	1,12
Ceuta	76.603	0,17	1	0,28	76.603	1,65
Ciudad Real	510.122	1,13	5	1,43	102.024	1,26
Córdoba	792.182	1,75	6	1,71	132.030	0,98
Coruña, La	1.132.792	2,50	8	2,28	141.599	0,91
Cuenca	211.375	0,47	3	0,86	70.458	1,83
Gerona	706.185	1,56	6	1,71	117.697	1,10
Granada	884.099	1,95	7	2,00	126.300	1,02
Guadalajara	224.076	0,49	3	0,86	74.692	1,75
Guipúzcoa	694.944	1,54	6	1,71	115.824	1,10
Huelva	497.671	1,10	5	1,43	99.534	1,30
Huesca	220.107	0,49	3	0,86	73.379	1,75
Jaén	664.742	1,47	6	1,71	110.790	1,16
León	497.387	1,10	5	1,43	99.477	1,30
Lérida	414.015	0,91	4	1,14	103.504	1,25
Logroño	308.968	0,68	4	1,14	77.242	1,68
Lugo	355.176	0,78	4	1,14	88.794	1,46
Madrid	6.081.689	13,45	35	10,00	173.762	0,74
Málaga	1.517.523	3,36	10	2,86	151.752	0,85
Melilla	69.440	0,15	1	0,28	69.440	1,87

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Murcia	1.392.117	3,08	10	2,86	139.211	0,93
Navarra	605.876	1,34	5	1,43	121.175	1,07
Orense	336.926	0,74	4	1,14	84.231	1,54
Palencia	173.281	0,38	3	0,86	57.760	2,26
Las Palmas	1.042.131	2,30	8	2,28	130.266	0,99
Pontevedra	947.639	2,10	7	2,00	135.377	0,95
Salamanca	351.326	0,78	4	1,14	87.831	1,46
S. C. Tenerife	983.820	2,18	7	2,00	140.546	0,92
Santander	572.824	1,27	5	1,43	114.565	1,12
Segovia	159.322	0,35	3	0,86	53.107	2,46
Sevilla	1.849.268	4,09	12	3,43	154.106	0,84
Soria	93.593	0,21	2	0,57	46.796	2,71
Tarragona	757.795	1,68	6	1,71	126.299	1,02
Teruel	144.046	0,32	3	0,86	48.015	2,69
Toledo	639.621	1,41	6	1,71	106.603	1,21
Valencia	2.486.483	5,50	16	4,57	155.405	0,83
Valladolid	521.661	1,15	5	1,43	104.332	1,24
Vizcaya	1.141.457	2,52	8	2,28	142.682	0,90
Zamora	197.237	0,44	3	0,86	65.745	1,95
Zaragoza	932.502	2,06	7	2,00	133.214	0,97
Total/ Media	45.200.737	100	350	100	108.348	1,31

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

Como puede comprobarse, las desigualdades de representación son notables. Los casos extremos, Madrid y Soria, con coeficientes de representación de 2,72 y 0,74 respectivamente, dan cuenta de ello. Hay 14 provincias con un coeficiente de representación superior a 1,50, de las cuales, cinco superan los dos puntos. Todas ellas, salvo Orense, tienen una ratio habitantes / diputados que no alcanza en el mejor de los casos los 80.000, habiendo cinco de ellas con un diputado por menos de 60.000 habitantes. En el otro extremo, 11 provincias se encuentran infrarrepresentadas (con coeficientes iguales o inferiores a 0,95) y seis de ellas tienen un coeficiente de representación inferior a 0,90. La ratio habitantes/diputados de estas provincias oscila entre los 135.000 y los 173.000, aproximadamente.

De los datos aportados 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 Navarra, con cinco diputados lo ésta sólo ligeramente), siendo los casos más excesivos los correspondientes a las circunscripciones dos o

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.

Además, esta situación de desequilibrio territorial no hace sino aumentar, como evidencia la evolución de los distintos cocientes de representación de las circunscripciones desde 1977¹¹: 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.

3. Algunas consideraciones sobre la desigualdad: ¿Es posible mejorar lo existente?

En vista de los datos aportados, es preciso reconocer que la configuración de la circunscripción electoral provincial conduce irremediabilmente a la vulneración del principio de igualdad del sufragio y proporcionalidad entre votos y escaños. Esta realidad permite poner en duda la compatibilidad de los distintos elementos del sistema electoral con los imperativos constitucionales de igualdad ante la ley (art. 14), igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos (art. 23) y sufragio igual (art. 68); es decir, la constitucionalidad del sistema diseñado en la LOREG.

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. Todas las sentencias centradas en la cuestión de la proporcionalidad decidían recursos similares en su planteamiento, mediante el cauce del amparo constitucional, de forma que no cabía un control de constitucionalidad abstracto, y el planteamiento se basaba en la concreta violación de algún derecho fundamental, normalmente por la imposición de barreras electorales¹². La vía más extendida fue la de alegar la vulneración del artículo 23.2, si bien han sido alegados asimismo otros preceptos constitucionales con carácter

¹¹ Un examen de las distribuciones de los escaños entre las circunscripciones en cada convocatoria electoral desde 1977 hasta 2004 en, M. GARROTE DE MARCOS (2003), pp. 308-326.

¹² Un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional en esta materia en J.C. DUQUE VILLANUEVA (2006), pp. 243-270; también, A. SÁNCHEZ NAVARRO (1998), pp. 97-103; y G. CÁMARA VILLAR (1998), pp. 207-211

accesorio. En todos los casos el Tribunal apreció que las condiciones de concurrencia electoral son idénticas para todas las candidaturas y vienen legislativamente fijadas con carácter previo y general¹³. 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”.

Respecto a la exigencia de proporcionalidad en la adjudicación de escaños, el Tribunal Constitucional ha reconocido en varias ocasiones que el sistema de escrutinio no es algo perfectamente delimitable de manera unívoca en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es la voluntad de procurar en esencia una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños. Destaca el “ámbito de indefinición” que necesariamente existe en cuanto a las genéricas directrices constitucionales a favor de la proporcionalidad, dejando por consiguiente un considerable margen a distintas posibilidades legislativas. En definitiva, “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; MP: Ángel Escudero del Corral).

Sin embargo, esta perspectiva cambia sustancialmente con la STC 45/1992, de 2 de abril (MP: Eugenio Díaz Eimil), que resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de la Islas Baleares. La disposición impugnada se refería al reparto de escaños entre las circunscripciones insulares, en relación con la igualdad del sufragio. En este caso 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. Los recurrentes alegaron la vulneración de los artículos 14 y 23, 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. 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.

¹³ Así, en la STC 193/1989, de 16 de noviembre (MP: Luis López Guerra), 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.

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 material, es decir, la igualdad del valor del voto.

Aplicando estas consideraciones al sistema electoral del Congreso de los Diputados, y con el fin de examinar la constitucionalidad del reparto efectivo de escaños entre las circunscripciones, se deberán tener en cuenta, ante todo, 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 diputados¹⁴. 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.

Conviene resaltar que una de las principales fallas del sistema, además de las ya conocidas, es la fórmula empleada para atribuir los escaños a las circunscripciones, lo que se conoce como prorrateo electoral. En este sentido, 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 diferenciados: 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 diversa¹⁵.

Las fórmulas proporcionales se dividen en dos tipos generales o familias de fórmulas: la de Restos mayores¹⁶ y las basadas en los divisores, que pueden ser números enteros o quebrados¹⁷. 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 serían¹⁸:

¹⁴ 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 (1993), p. 517.

¹⁵ 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 (1993), pp. 57-58.

¹⁶ Conocida también como método Vinton o Hamilton en EE.UU., y como Niemeyer en Alemania.

¹⁷ 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 (1997), 1997, pp. 89-99.

¹⁸ D. RAE Y V. RAMÍREZ (1993), pp. 60-63.

- *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 reciben los partidos, 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, en 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, las fórmulas basadas en divisores sí son monótonas, pero el método de los restos mayores no posee esta propiedad, dando lugar a menudo a situaciones paradójicas. Por ejemplo, la circunscripción de Barcelona vio reducida su representación en las convocatorias de 1993 y 1996 pese haber 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. Las fórmulas basadas en divisores son siempre consistentes, pero la de restos mayores no siempre lo es.

- *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*.

No hay ninguna fórmula que satisfaga todas las propiedades deseables, pero es claro que para distribuir la representación entre las circunscripciones es importante que la fórmula sea monótona, consistente y que evite sesgos, lo que implica recurrir a fórmulas basadas en divisores.

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 ese fuera el objetivo inicial de los constituyentes, sino sólo asegurar que toda circunscripción tuviera más de un escaño.

4. Una propuesta de reforma

La constatación de la desigualdad existente en el valor del voto de los ciudadanos y la vulneración del principio constitucional de sufragio igual que ello puede suponer obligan a plantearse la necesidad de una posible reforma en este concreto aspecto. 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 formales en el valor del voto. Se pretende, por tanto, adecuar ciertas reglas técnicas a un requisito jurídico-político expresamente recogido en la Constitución, como es la igualdad del voto. Para ello sólo sería necesario modificar el artículo 162 de la LOREG, manteniendo las directrices del artículo 68 de la Constitución, lo que hace a la reforma más factible en términos políticos¹⁹.

La reforma se centraría en dos elementos: el tamaño de la Cámara y el método de prorrateo, es decir, la fórmula de reparto de escaños entre las provincias. La necesidad de aumentar el número de representantes se hace evidente si lo que se persigue es acercarse a una mayor proporcionalidad entre habitantes y diputados, habida cuenta del escaso número de ellos -248- que con el sistema vigente pueden distribuirse en función de la población. Se contempla, por tanto, elevar el número de diputados del Congreso hasta 400, el máximo permitido por la Constitución.

La sustitución de la fórmula de prorrateo electoral basada en la regla de restos mayores por otra más adecuada es una solución de escaso coste -en el sentido de no precisar grandes reformas legales- y puede contribuir a mejorar la relación de representación. Parece oportuno al menos plantearse una alternativa al actual método de prorrateo electoral, tomando como modelo las fórmulas que presenten las propiedades de monotonía y consistencia. En este sentido, se propone la utilización de la fórmula D'Hondt, que cuenta con la ventaja de que, además de ser monótona y consistente, es una regla sobradamente conocida en el ámbito político-institucional español, por lo que todas las hipótesis contemplan esta variación.

¹⁹ Estas propuestas de reforma y algunas más se han planteado con mayor amplitud en, M. GARROTE DE MARCOS (2003), pp. 331-353, y en M. GARROTE DE MARCOS (2008), pp. 338-405.

Se ha descartado la reducción del mínimo inicial de diputados por provincia, que actualmente son dos, a uno solo. Y ello porque esta 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, donde 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 circunscripciones²⁰.

La propuesta de reforma incluye tres hipótesis distintas en función de los elementos que se modifican: a) Congreso de 350 diputados, con un mínimo inicial de dos por provincia, pero con un prorrateo basado en la fórmula D'Hondt; b) Congreso de 400 diputados, con un mínimo inicial de dos por provincia, y un prorrateo basado en la fórmula de restos mayores; y c) Congreso de 400 diputados, con un mínimo inicial de dos por provincia, y un prorrateo basado en la fórmula D'Hondt.

La propuesta se analiza de la siguiente manera: Con los datos del censo utilizado para las elecciones de marzo 2008 se han distribuido los escaños correspondientes a cada circunscripción, de acuerdo con las tres hipótesis, de forma que pueda comprobarse los efectos de la reforma sobre la igualdad del sufragio y el equilibrio de la población. A continuación se realizan diversas simulaciones de resultados electorales obtenidos según las tres hipótesis planteadas, con los datos correspondientes a las elecciones de marzo de 2008.

Si se comparan los datos correspondientes al sistema vigente (Tabla 1) con los que se proponen en el primer supuesto (Tabla 2), se puede apreciar que los cambios no afectan a muchas circunscripciones pero son bastante significativos. Ocho provincias pierden un escaño (Álava, Almería, Huelva, León, Logroño, Segovia, Teruel y Toledo), mientras que cuatro aumentan su representación en uno (Málaga y Sevilla) o en tres escaños (Barcelona y Madrid). Los coeficientes de representación de las provincias que pierden un escaño mejoran notablemente, pues todas ellas estaban sobrerrepresentadas y consiguen equilibrarse bastante. Almería, Huelva, León y Toledo tienen coeficientes cercanos o iguales a uno. Segovia y Teruel, cuyos coeficientes superan los dos puntos y medio, se quedan en 1,63 y 1,78 respectivamente, que supone una reducción sensible de su sobrerrepresentación. En el otro extremo, las provincias que ganan diputados estaban infrarrepresentadas, con coeficientes entre 0,85 y 0,74. El aumento de representación supone una leve mejoría para las dos más grandes, Madrid y Barcelona, que pese a conseguir tres escaños más continúan con coeficientes de 0,81 y 0,82 respectivamente, estando todavía infrarrepresentadas. Sin embargo, Málaga y Sevilla, con un escaño más, alcanzan coeficientes de 0,93 y 0,91, lo que les acerca al equilibrio. Parece, por tanto, que un cambio en la fórmula de prorrateo permite distribuir mejor los diputados entre las circunscripciones y contribuye a

²⁰ Existen varios estudios en los que se contempla esta hipótesis de reforma, entre otros, C. VIDAL PRADO (1995), pp. 242-288; y V. RAMÍREZ (1990).

eliminar ciertos desequilibrios, como lo demuestra la media de los coeficientes de representación que desciende de 1,31 a 1,26.

Tabla 2. Hipótesis de reparto de escaños entre circunscripciones para 2008

350 Diputados. Prorrates mediante D'Hondt

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Álava	305.459	0,67	3	0,86	101.820	1,28
Albacete	392.110	0,87	4	1,14	98.027	1,31
Alicante	1.825.264	4,04	12	3,43	152.105	0,85
Almería	646.633	1,43	5	1,43	129.327	1,00
Asturias	1.074.862	2,38	8	2,28	134.358	0,96
Ávila	168.638	0,37	3	0,86	56.213	2,32
Badajoz	678.459	1,50	6	1,71	113.076	1,14
Baleares	1.030.650	2,28	8	2,28	128.831	1
Barcelona	5.332.513	11,80	34	9,71	156.839	0,82
Burgos	365.972	0,80	4	1,14	91.493	1,42
Cáceres	411.531	0,91	4	1,14	102.883	1,25
Cádiz	1.207.343	2,67	9	2,57	134.149	0,96
Castellón	573.282	1,27	5	1,43	114.656	1,12
Ceuta	76.603	0,17	1	0,28	76.603	1,65
Ciudad Real	510.122	1,13	5	1,43	102.024	1,26
Córdoba	792.182	1,75	6	1,71	132.030	0,98
Coruña, La	1.132.792	2,50	8	2,28	141.599	0,91
Cuenca	211.375	0,47	3	0,86	70.458	1,83
Gerona	706.185	1,56	6	1,71	117.697	1,10
Granada	884.099	1,95	7	2,00	126.300	1,02
Guadalajara	224.076	0,49	3	0,86	74.692	1,75
Guipúzcoa	694.944	1,54	6	1,71	115.824	1,10
Huelva	497.671	1,10	4	1,14	124.418	1,04
Huesca	220.107	0,49	3	0,86	73.379	1,75
Jaén	664.742	1,47	6	1,71	110.790	1,16
León	497.387	1,10	4	1,14	124.347	1,04
Lérida	414.015	0,91	4	1,14	103.504	1,25
Logroño	308.968	0,68	3	0,86	102.989	1,26
Lugo	355.176	0,78	4	1,14	88.794	1,46
Madrid	6.081.689	13,45	38	10,86	160.044	0,81
Málaga	1.517.523	3,36	11	3,14	137.957	0,93
Melilla	69.440	0,15	1	0,28	69.440	1,87

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Murcia	1.392.117	3,08	10	2,86	139.211	0,93
Navarra	605.876	1,34	5	1,43	121.175	1,07
Orense	336.926	0,74	4	1,14	84.231	1,54
Palencia	173.281	0,38	3	0,86	57.760	2,26
Las Palmas	1.042.131	2,30	8	2,28	130.266	0,99
Pontevedra	947.639	2,10	7	2,00	135.377	0,95
Salamanca	351.326	0,78	4	1,14	87.831	1,46
S. C. Tenerife	983.820	2,18	7	2,00	140.546	0,92
Santander	572.824	1,27	5	1,43	114.565	1,12
Segovia	159.322	0,35	2	0,57	79.661	1,63
Sevilla	1.849.268	4,09	13	3,71	142.251	0,91
Soria	93.593	0,21	2	0,57	46.796	2,71
Tarragona	757.795	1,68	6	1,71	126.299	1,02
Teruel	144.046	0,32	2	0,57	48.015	1,78
Toledo	639.621	1,41	5	1,43	127.924	1,01
Valencia	2.486.483	5,50	16	4,57	155.405	0,83
Valladolid	521.661	1,15	5	1,43	104.332	1,24
Vizcaya	1.141.457	2,52	8	2,28	142.682	0,90
Zamora	197.237	0,44	3	0,86	65.745	1,95
Zaragoza	932.502	2,06	7	2,00	133.214	0,97
Total/ Media	45.200.737	100	350	100	110.576	1,26

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

A continuación se muestran las Tablas 3 y 4 que recogen la distribución de escaños para un Congreso de 400 diputados, con las dos fórmulas de prorrateo, lo que permitirá comparar los cambios que se producen.

*Tabla 3. Hipótesis de reparto de escaños entre circunscripciones para 2008**400 Diputados. Prorratio mediante Restos mayores*

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Álava	305.459	0,67	4	1,00	76.365	1,49
Albacete	392.110	0,87	5	1,25	78.422	1,44
Alicante	1.825.264	4,04	14	3,50	130.376	0,87
Almería	646.633	1,43	6	1,50	107.772	1,05
Asturias	1.074.862	2,38	9	2,25	119.429	0,94
Ávila	168.638	0,37	3	0,75	56.213	2,03
Badajoz	678.459	1,50	7	1,75	96.923	1,17
Baleares	1.030.650	2,28	9	2,25	114.517	0,99
Barcelona	5.332.513	11,80	37	9,25	144.122	0,78
Burgos	365.972	0,80	4	1,00	91.493	1,25
Cáceres	411.531	0,91	4	1,00	102.883	1,10
Cádiz	1.207.343	2,67	10	2,50	120.734	0,94
Castellón	573.282	1,27	6	1,50	95.547	1,18
Ceuta	76.603	0,17	1	0,25	76.603	1,47
Ciudad Real	510.122	1,13	5	1,25	102.024	1,11
Córdoba	792.182	1,75	7	1,75	113.169	1,00
Coruña, La	1.132.792	2,50	10	2,50	113.279	1,00
Cuenca	211.375	0,47	3	0,75	70.458	2,41
Gerona	706.185	1,56	7	1,75	100.883	1,21
Granada	884.099	1,95	8	2,00	110.512	1,02
Guadalajara	224.076	0,49	4	1,00	56.019	2,04
Guipúzcoa	694.944	1,54	7	1,75	99.278	1,14
Huelva	497.671	1,10	5	1,25	99.534	1,14
Huesca	220.107	0,49	4	1,00	55.027	2,04
Jaén	664.742	1,47	6	1,50	110.790	1,02
León	497.387	1,10	5	1,25	99.474	1,14
Lérida	414.015	0,91	5	1,25	82.803	1,37
Logroño	308.968	0,68	4	1,00	77.242	1,47
Lugo	355.176	0,78	4	1,00	88.794	1,28
Madrid	6.081.689	13,45	42	10,50	144.802	0,78
Málaga	1.517.523	3,36	12	3,00	126.460	0,89
Melilla	69.440	0,15	1	0,25	69.440	1,67

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Murcia	1.392.117	3,08	11	2,75	126.556	0,89
Navarra	605.876	1,34	6	1,50	100.979	1,12
Orense	336.926	0,74	4	1,00	84.231	1,35
Palencia	173.281	0,38	3	0,75	57.760	1,97
Las Palmas	1.042.131	2,30	9	2,25	115.792	0,98
Pontevedra	947.639	2,10	8	2,00	118.455	0,95
Salamanca	351.326	0,78	4	1,00	87.831	1,28
S. C. Tenerife	983.820	2,18	9	2,25	109.313	1,03
Santander	572.824	1,27	6	1,50	95.471	1,18
Segovia	159.322	0,35	3	0,75	53.107	2,14
Sevilla	1.849.268	4,09	14	3,50	132.090	0,85
Soria	93.593	0,21	3	0,75	31.197	3,57
Tarragona	757.795	1,68	7	1,75	108.256	1,04
Teruel	144.046	0,32	3	0,75	48.015	2,34
Toledo	639.621	1,41	6	1,50	106.603	1,06
Valencia	2.486.483	5,50	19	4,74	130.867	0,86
Valladolid	521.661	1,15	6	1,50	86.943	1,30
Vizcaya	1.141.457	2,52	10	2,50	114.146	0,99
Zamora	197.237	0,44	3	0,75	65.745	1,70
Zaragoza	932.502	2,06	8	2,00	116.563	0,97
Total/ Media	45.200.737	100	400	100	96.564	1,29

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

*Tabla 4. Hipótesis de reparto de escaños entre circunscripciones para 2008**400 Diputados. Prorratio mediante D'Hondt*

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Álava	305.459	0,67	4	1,00	76.365	1,49
Albacete	392.110	0,87	4	1,00	98.027	1,15
Alicante	1.825.264	4,04	15	3,75	121.684	0,93
Almería	646.633	1,43	6	1,50	107.772	1,05
Asturias	1.074.862	2,38	9	2,25	119.429	0,94
Ávila	168.638	0,37	3	0,75	56.213	2,03
Badajoz	678.459	1,50	6	1,75	96.923	1,17
Baleares	1.030.650	2,28	9	2,25	114.517	0,99
Barcelona	5.332.513	11,80	40	10,00	133.313	0,85
Burgos	365.972	0,80	4	1,00	91.493	1,25
Cáceres	411.531	0,91	4	1,00	102.883	1,10
Cádiz	1.207.343	2,67	10	2,50	120.734	0,94
Castellón	573.282	1,27	6	1,50	95.547	1,18
Ceuta	76.603	0,17	1	0,25	76.603	1,47
Ciudad Real	510.122	1,13	5	1,25	102.024	1,11
Córdoba	792.182	1,75	7	1,75	113.169	1,00
Coruña, La	1.132.792	2,50	10	2,50	113.279	1,00
Cuenca	211.375	0,47	3	0,75	70.458	2,41
Gerona	706.185	1,56	7	1,75	100.883	1,21
Granada	884.099	1,95	8	2,00	110.512	1,02
Guadalajara	224.076	0,49	3	0,75	74.692	1,53
Guipúzcoa	694.944	1,54	6	1,50	115.824	0,97
Huelva	497.671	1,10	5	1,25	99.534	1,14
Huesca	220.107	0,49	3	0,75	73.369	1,53
Jaén	664.742	1,47	6	1,50	110.790	1,02
León	497.387	1,10	5	1,25	99.474	1,14
Lérida	414.015	0,91	4	1,00	103.504	1,10
Logroño	308.968	0,68	4	1,00	77.242	1,47
Lugo	355.176	0,78	4	1,00	88.794	1,28
Madrid	6.081.689	13,45	45	11,25	135.149	0,84
Málaga	1.517.523	3,36	12	3,00	126.460	0,89
Melilla	69.440	0,15	1	0,25	69.440	1,67

Circunscripción	Población	% Pob.	Escaños	% Esc.	Hab. / Dip.	C. R.
Murcia	1.392.117	3,08	11	2,75	126.556	0,89
Navarra	605.876	1,34	6	1,50	100.979	1,12
Orense	336.926	0,74	4	1,00	84.231	1,35
Palencia	173.281	0,38	3	0,75	57.760	1,97
Las Palmas	1.042.131	2,30	9	2,25	115.792	0,98
Pontevedra	947.639	2,10	8	2,00	118.455	0,95
Salamanca	351.326	0,78	4	1,00	87.831	1,28
S. C. Tenerife	983.820	2,18	9	2,25	109.313	1,03
Santander	572.824	1,27	6	1,50	95.471	1,18
Segovia	159.322	0,35	3	0,75	53.107	2,14
Sevilla	1.849.268	4,09	15	3,75	123.284	0,92
Soria	93.593	0,21	2	0,50	46.796	2,38
Tarragona	757.795	1,68	7	1,75	108.256	1,04
Teruel	144.046	0,32	3	0,75	48.015	2,34
Toledo	639.621	1,41	6	1,50	106.603	1,06
Valencia	2.486.483	5,50	19	4,74	130.867	0,86
Valladolid	521.661	1,15	5	1,25	104.332	1,08
Vizcaya	1.141.457	2,52	10	2,50	114.146	0,99
Zamora	197.237	0,44	3	0,75	65.745	1,70
Zaragoza	932.502	2,06	8	2,00	116.563	0,97
Total/ Media	45.200.737	100	400	100	98.273	1,23

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

El aumento a 400 diputados supone una mejora significativa en la distribución de los escaños conforme a la población de cada provincia. Cualquiera que sea el método de prorrateo es evidente que se consigue un reparto más justo, como lo demuestra la media de los coeficientes de representación que se sitúa en 1,29 para el reparto mediante la fórmula de restos y 1,23 para el reparto mediante D'Hondt (en comparación con la media de 1,31 del sistema vigente).

No obstante, la utilización de una u otra fórmula de prorrateo conduce a diferencias importantes, sobre todo para los casos extremos. Con el método de restos mayores hay siete circunscripciones con coeficientes de representación superiores a 2, siendo Soria el caso más extremo con un coeficiente de 3,57. Con el método D'Hondt las provincias con coeficientes superiores a 2 son cinco y Cuenca es la que registra el coeficiente más alto, con 2,41. Guadalajara y Huesca, que con la fórmula de restos mayores obtienen cuatro escaños cada una y registran coeficientes superiores a 2, se quedan con tres en el reparto mediante D'Hondt, y mejoran su situación relativa. Soria

recibe tres diputados con la fórmula de restos, llegando a un coeficiente de 3,57, mientras que con la fórmula D'Hondt se queda con dos y disminuye su coeficiente a 2,38.

En el otro extremo, con la fórmula de restos mayores hay siete circunscripciones infrarrepresentadas, con coeficientes inferiores a 0,90, siendo Barcelona y Madrid los casos extremos con índices de 0,78. Con el método D'Hondt sólo hay cinco circunscripciones con coeficientes inferiores a 0,90, y la provincia más infrarrepresentada, Madrid, tiene un coeficiente de 0,84. En realidad, de estas cinco provincias, hay tres que no varían el número de escaños de un reparto a otro (Alicante, Málaga y Murcia) y las otras dos (Barcelona y Madrid), mejoran considerablemente.

Por lo tanto, el aumento hasta 400 escaños tiende a suavizar las desigualdades de representación entre las circunscripciones de manera generalizada, pero se siguen manteniendo grandes desequilibrios en los casos extremos. Con la fórmula de restos mayores, y tomando como referencia la relación entre habitantes y diputados, la diferencia entre Madrid y Soria es de 4,6 a 1, mientras que con el sistema vigente es de 3,7 a 1. Con el método D'Hondt esta diferencia es de 2,9 a 1. Es decir, con un Congreso de 400 diputados y distribuyendo la representación mediante la fórmula de restos mayores, el voto de un soriano "vale" casi cinco veces más que el un madrileño. Con el prorrateo mediante la fórmula D'Hondt "vale" casi tres veces más. Esto significa que, aunque el aumento de diputados mejora el equilibrio entre representación y población, la fórmula de restos, precisamente porque no es monótona ni consistente, arroja unos resultados peores respecto de los casos extremos, mientras que con la fórmula D'Hondt se suavizan notablemente.

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 se han elaborado unas simulaciones de resultados electorales tomando como referencia los resultados de las elecciones de 9 de marzo de 2008²¹. 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 políticas²².

²¹ Los resultados que se han manejado son los que, con carácter provisional, ofrece el Ministerio del Interior en su página web: <http://www.generales2008.mir.es/99CG/FTOP.htm>. En el momento de concluir este trabajo la Junta Electoral Central no había hecho públicos los resultados oficiales

²² Hay que tener en cuenta, como previene J.R. Montero, que los datos electorales que sirven de base a las simulaciones no es sólo que no sean *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 (1997), p. 29.

*Elecciones de 9 de marzo de 2008.**Participación 75,7 %**Sistema vigente (350 restos mayores)*

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	11.064.524	43,64	169	48,28	4,64
PP	10.169.973	40,11	154	44,00	3,89
CiU	774.317	3,05	10	2,86	-0,19
PNV	303.246	1,20	6	1,71	0,51
IU	963.040	3,80	2	0,57	-3,23
ERC	296.473	1,17	3	0,86	-0,31
BNG	209.042	0,82	2	0,57	-0,25
CC	164.255	0,65	2	0,57	-0,08
UPyD	303.535	1,20	1	0,28	-0,92
NaBai	62.073	0,24	1	0,28	0,04

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

Hipótesis 1 (350 D'hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	11.064.524	43,64	168	48,00	4,36
PP	10.169.973	40,11	154	44,00	3,89
CiU	774.317	3,05	11	3,14	0,09
PNV	303.246	1,20	5	1,43	0,23
IU	963.040	3,80	3	0,86	-2,94
ERC	296.473	1,17	3	0,86	-0,31
BNG	209.042	0,82	2	0,57	-0,25
CC	164.255	0,65	2	0,57	-0,08
UPyD	303.535	1,20	1	0,28	-0,92
NaBai	62.073	0,24	1	0,28	0,04

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

Hipótesis 2 (400 Restos mayores)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	11.064.524	43,64	191	47,75	4,11
PP	10.169.973	40,11	174	43,50	3,39
CiU	774.317	3,05	14	3,50	0,45
PNV	303.246	1,20	7	1,75	0,55
IU	963.040	3,80	4	1,00	-2,80
ERC	296.473	1,17	3	0,75	-0,96
BNG	209.042	0,82	2	0,50	-0,32
CC	164.255	0,65	3	0,75	0,10
UPyD	303.535	1,20	1	0,25	-0,95
NaBai	62.073	0,24	1	0,25	0,01

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

Hipótesis 3 (400 D'Hondt)

Partido	Votos	% Votos (V)	Escaños	% Escaños (E)	E-V
PSOE	11.064.524	43,64	193	48,25	4,61
PP	10.169.973	40,11	173	43,25	3,14
CiU	774.317	3,05	13	3,25	0,20
PNV	303.246	1,20	7	1,75	0,55
IU	963.040	3,80	4	1,00	-2,80
ERC	296.473	1,17	3	0,75	-0,96
BNG	209.042	0,82	2	0,50	-0,32
CC	164.255	0,65	3	0,75	0,10
UPyD	303.535	1,20	1	0,25	-0,95
NaBai	62.073	0,24	1	0,25	0,01

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

Si se analizan los resultados de la hipótesis 1 se puede constatar que las diferencias con los reales son bien escasas. El PSOE y el PNV pierden un diputado y CiU e IU ganan un diputado. Estos cambios se deben principalmente a que Álava pierde un escaño, que es precisamente el que deja de ganar el PNV, y al aumento de representación en Barcelona que permite obtener un escaño más a CiU y a IU. De esta forma el partido vencedor se encuentra a ocho diputados de la mayoría absoluta, pero la formación de gobierno sigue siendo bastante sencilla en términos de pactos y alianzas. Lo más destacable es que con este método de reparto y sin variar para nada la fórmula de adjudicación de escaños a los partidos, los resultados son más proporcionales, como se desprende de las primas y penalizaciones, que tienden a reducirse.

Con un aumento a 400 diputados las diferencias entre ambos métodos de prorrateo son también limitadas. En general se produce una disminución de la penalización que recibe IU, que se sitúa en los 2,80 puntos, y aumenta ligeramente la de ERC. Las primas a los dos mayores partidos se suavizan un poco en ambos casos, aunque el prorrateo mediante restos mayores conduce a una menor bonificación del PSOE. Por su parte, las formaciones de CiU y PNV aumentan levemente su representación, con primas de 0,55 y 0,45 en la hipótesis 2 y de 0,55 y 0,20 en la hipótesis 3. Es evidente que todos los cambios se deben al aumento de representación de las grandes ciudades, como Madrid y Barcelona, y en menor medida, Vizcaya. Aunque la suma total de la primas concedidas a los cuatro primeros partidos es idéntica para ambos supuestos (8,50 puntos), el prorrateo mediante la fórmula D'Hondt facilita, en este caso, la gobernabilidad, pues otorga una mayor bonificación al vencedor en detrimento del resto. Además, este supuesto arroja un resultado muy semejante al real, pues el partido vencedor tiene casi el mismo porcentaje de escaños, lo que permite la formación de gobierno sin grandes dificultades.

Sin duda, la modificación de la fórmula de distribución de escaños entre las provincias mejora considerablemente la relación entre representación y población. Este sencillo cambio unido a un aumento en el tamaño del Congreso garantizaría, al menos hasta la medida de lo

constitucionalmente posible, la igualdad del sufragio. Es una solución, además, que no alteraría las cuotas de poder de los partidos, ninguno de los cuales empeoraría significativamente sus resultados, y mejoraría el sistema en su conjunto. En definitiva, las hipótesis de reforma planteadas tendrían un escasísimo coste político y contribuirían a mejorar la calidad de nuestra democracia.

5. Tabla de Jurisprudencia

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 21.06.1985	75/1985	Ángel Escudero del Corral
Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 16.11.1989	193/1989	Luis López Guerra
Tribunal Constitucional, Pleno, 02.04.1992	45/1992	Eugenio Díaz Eimil

6. Bibliografía

G. CÁMARA VILLAR (1998), "Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español", en J. MONTABES, (Ed), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS y Parlamento de Andalucía.

J.C. DUQUE VILLANUEVA (2006), *Elecciones Políticas y Tribunal Constitucional. Jurisprudencia constitucional en materia electoral 1980-2005*, Thomson Aranzadi, Pamplona.

M. FRAILE CLIVILLÉS (1993), "Los sistemas electorales", en VVAA *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid.

M. GARROTE DE MARCOS (2003), "La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados y el principio de igualdad del sufragio: una propuesta de reforma", en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, Dic. 2003.

M. GARROTE DE MARCOS (2008), *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, Madrid.

R. GUNTHER (1989), "Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 47, 1989.

J.R. MONTERO (1997), "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997.

D. NOHLEN (1976), "La organización del sufragio", en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, CITEP, Madrid.

D. NOHLEN (1981), "La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 16, 1981.

D. RAE (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos*, CITEP, Madrid.

D. RAE y V. RAMÍREZ (1993), *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGraw-Hill, Madrid.

V. RAMÍREZ (1990), *Apuntes para reforma de la ley electoral*, Proyecto Sur Ediciones, Granada.

O. SÁNCHEZ MUÑOZ (1999), "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.

A. SÁNCHEZ NAVARRO (1998), *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

E. STEIN (1973), *Derecho político*, Aguilar, Madrid.

G. TRUJILLO (1981), "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 2, 1981.

J. M. VALLÉS Y A. BOSCH (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

C. VIDAL PRADO (1995), *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada.

VV.AA. (1994), *Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections*, 3ª ed. Congressional Quarterly Inc., Washington.