



**EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y LA IGUALDAD DE VOTO EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO Y SENADO, AL PARLAMENTO EUROPEO, PARLAMENTO ANDALUZ Y AYUNTAMIENTOS.**

*Aurelio Garnica*

# 2

**C**laramente electoral será este 2015. Tendremos elecciones autonómicas, municipales, generales y recientemente hemos celebrado las europeas. Por ello **es una buena ocasión para analizar si nuestro sistema electoral garantiza una correspondencia entre los votos obtenidos y los escaños adjudicados a cada partido o candidatura. En definitiva si todos los votos tienen un mismo valor y provocan una igual representación.**

La idea más extendida es que nuestro sistema electoral favorece a los partidos mayoritarios y perjudica a los minoritarios; que ha favorecido el bipartidismo y que la causa fundamental es la aplicación de la fórmula D'Hondt. ¿Es ello cierto? ¿Ocurre en todos nuestros procesos electorales por igual? ¿Qué cambios se deben introducir para evitar esas posibles desigualdades? ¿Cómo va a incidir la presentación de nuevas candidaturas?

**Existen dos grandes tipos de sistemas electorales, el mayoritario y el proporcional.**



- **El sistema mayoritario** asigna el escaño o escaños en disputa a la candidatura más votada. Tienden a dificultar la presencia parlamentaria de los partidos minoritarios; favorecen a los partidos grandes y así lograr gobiernos con mayorías absolutas. El Reino Unido es un ejemplo de este sistema.

- **El sistema proporcional** asigna los escaños a las candidaturas en proporción a los votos que cada una ha obtenido. En este sistema, lograr la equidad entre votos obtenidos y escaños adjudicados se dificulta cuanto menor sea el número de representantes a elegir y más candidaturas se presenten. El elemento determinante es el diseño de circunscripciones electorales y en menor medida la fórmula de adjudicación de escaños. Favorece la presencia parlamentaria de diversas fuerzas políticas. Para alcanzar mayorías parlamentarias suelen ser necesarios los pactos. En principio nuestro país opta por este sistema.

## 1.- NORMATIVA QUE REGULA EL RÉGIMEN ELECTORAL.

**La Constitución** regula elementos importantes del proceso electoral del Congreso de Diputados y del Senado. Pero es **la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio la que regula el Régimen Electoral General**, ley que ha sufrido modificaciones en varias ocasiones. Como señala su artículo primero esta ley **es de aplicación a las elecciones de los Diputados al Parlamento de Europa; a las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales y a las elecciones de Diputados y Senadores.** En cambio, para las elecciones **a los Parlamentos autonómicos se aplica parcialmente** y en los términos que establece su disposición adicional primera. Cada Comunidad Autónoma tiene competencia para establecer su propia normativa



# 3

electoral. **En Andalucía es la ley 1/1986, de 2 de enero** que también ha sufrido varias modificaciones.

**Si queremos cambiar nuestro sistema electoral es importante saber si los cambios afectan a los elementos previstos en la Constitución o en la ley electoral.** Esta ley se cambia por mayoría absoluta, deben votar a favor la mitad más uno de los diputados. En cambio, la modificación de la Constitución en esta materia exige una mayoría de tres quintos en cada Cámara de las Cortes o mayoría absoluta en el Senado y dos tercios en el Congreso de Diputados. Además, si lo solicitan un diez por ciento de Diputados o Senadores se debería someter a referéndum. Este cambio es mucho más complejo y se debe tener en cuenta al propugnar modificaciones del sistema electoral.



## 2.- ELECCIONES AL CONGRESO DE DIPUTADOS

### 2.1.- LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

**El artículo 68 de la Constitución** establece que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados. También establece que la circunscripción electoral es la provincia que tendrá asignada una representación mínima inicial de diputados y el resto de puestos se distribuirá en proporción a la población. Además, las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado.

**La ley 5/1985, al desarrollar la Constitución, ha optado por** que el Congreso se componga de 350 diputados y que la asignación inicial por provincia sea de dos diputados. Así se asignan 102 diputados sin tener en cuenta la población de cada circunscripción y los 248 diputados restantes en proporción a la población de cada circunscripción/provincia.

**En la elección del Congreso de Diputados tenemos 52 circunscripciones que coinciden con las 50 provincias actuales, más Ceuta y Melilla. Ello supone que en la práctica se celebran 52 elecciones.** En cada circunscripción se elige el número de diputados que le corresponda. Los can-



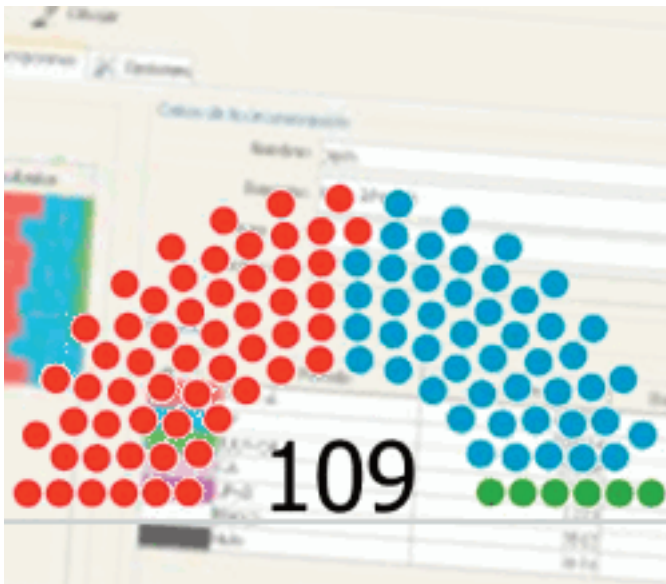
# 4

didatos se presentan por cada circunscripción; cada elector vota por los candidatos de su circunscripción y los puestos de diputado se asignan en cada circunscripción. **En el cuadro del anexo I se puede comprobar** el número de Diputados que se eligió en cada provincia/circunscripción en las elecciones del 20/11/2011 y la agrupación que hacemos de ellas. Es la suma de esas 52 elecciones distintas la que configura el Congreso de Diputados.

**Debemos resaltar la enorme variedad de circunscripciones.** Unas eligen un único diputado, otra dos, otras tres, hasta alcanzar los 31 diputados en Barcelona o 36 en Madrid. **Según su magnitud, mayor o menor número de Diputados** a elegir, hablamos de **circunscripciones:**

- **Reducidas**, eligen de 1 a 5 diputados. Son 27. En total eligen a 99 diputados (28,28%)
- **Intermedias**, eligen de 6 a 9 diputados. Son 18. En total eligen a 124 diputados (35,42%)
- **Grandes**, eligen 10 o más diputados. Son 7. En total eligen a 127 diputados (36,28%)

**Una primera reflexión.- El voto de los ciudadanos de las circunscripciones reducidas tiene un mayor valor de representación que el de las circunscripciones grandes.** Los motivos son los siguientes.



• Si dividimos el censo electoral, 35.779.491 en 2011, por los 350 Diputados nos sale un cociente de 102.227 electores por diputado. Ese sería el valor medio por diputado. Si hacemos esa misma operación con el censo y diputados a elegir en cada circunscripción/provincia veremos que en unos casos el cociente es inferior y en otros casos superior. Por ejemplo en Soria son 38.677 electores por diputado, en Teruel 37.433, en Madrid 129.271. Ello ocurre por que la ley asigna dos diputados por circunscripción sin tener en cuenta la población. **Así tenemos circunscripciones/provincias sobrerrepresentadas, las menos pobladas, que coinciden con las circunscripciones reducidas. Y tenemos provincias infrarrepresentadas, las más pobladas, que coinciden con las circunscripciones grandes.**

Los candidatos para salir elegidos necesitarán menos votos en las circunscripciones sobrerrepresentadas que en las infrarrepresentadas. El PP con 17.828 votos obtuvo el diputado de Melilla y en Madrid cada diputado le costó 46.248 votos.



• **En las circunscripciones grandes e intermedias tenemos candidatos con cifras altas de votos sin escaño y en las circunscripciones reducidas otros candidatos obtienen escaño**

# 5

**con menos votos.** IU se quedó sin representación en Alicante con 57.677 votos, o en Cádiz con 54.262; También se quedó sin representación UPyD en Sevilla con 58.502 votos, o en Alicante con 49.662 votos y el diputado de Melilla solo necesitó 17.828 votos para salir elegido. Hay otros muchos casos similares.

**Una segunda reflexión: ¿Es posible que se adjudiquen todos los diputados entre el PP y el PSOE en más de 30 de las 52 circunscripciones? y ¿Por qué los demás partidos no obtienen representación?** Ha ocurrido en las elecciones generales de 2011, al igual que en anteriores ocasiones ¿Tiene relación con la configuración de las circunscripciones? Claramente sí.

Los partidos minoritarios, incluso con el 10% de los votos, es muy probable que no obtengan representación en las circunscripciones reducidas y sí la alcancen en las circunscripciones grandes o intermedias. Este desigual comportamiento en las circunscripciones lo podemos comprobar en las elecciones de 2011.

- **Solamente en 3 de las 27 circunscripciones reducidas obtuvieron escaños más de dos partidos.** Los partidos minoritarios necesitaron porcentajes de voto cercano o superiores al 15%. En las otras 24 únicamente obtuvieron diputados el PP y el PSOE.
- **En 10 de las 18 circunscripciones intermedias** obtuvieron escaños más de dos partidos.
- **En 5 de las 7 circunscripciones grandes** obtuvieron escaños más de dos partidos. En las otras 2 únicamente obtuvieron diputados el PP y el PSOE.

**La casi totalidad de las 27 circunscripciones reducidas se comportan de forma similar a los sistemas mayoritarios.** En Ceuta y Melilla es evidente que el partido más votado se lleva el escaño. En 2011 fue el PP con el 66% de los votos. Algo similar ocurrió en Soria donde el PP y el PSOE obtuvieron un diputado cada uno (100% de los escaños) con el 86% de los votos válidos. Este comportamiento, salvo excepciones, se repite en las otras circunscripciones reducidas y en anteriores elecciones. **En conclusión los 99 diputados de las circunscripciones reducidas se eligen de forma casi mayoritaria. Las consideramos como un subsistema mayoritario.**

**En el otro extremo están las 7 circunscripciones grandes.** En Madrid, obtuvieron representación 4 partidos y se adjudicaron el 100% de los escaños con el 96% de los votos a candidaturas. En Barcelona, cinco partidos se repartieron el 100% de los escaños con el 93% de los votos a candidaturas. Alcanzar el 100% de la correspondencia no es posible porque ni los escaños, ni los diputados se pueden fraccionar. **Sus 127 diputados se eligen de forma proporcional. Por ello hablamos de un subsistema proporcional.**



# 6

## 2.2.- UMBRAL ELECTORAL Y FÓRMULA DE ATRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN FUNCIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES, LA FÓRMULA D'HONDT.

**Umbral electoral.-** Es el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación. En las elecciones a Diputados ese umbral se fija en el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Al partido que no alcance ese umbral no se le tiene en cuenta al asignar los escaños. Los umbrales electorales provocan desproporción del voto y su justificación reside en evitar Parlamentos fragmentados por la presencia de partidos pequeños.

Este umbral sólo entraría en juego en Madrid y Barcelona. En las demás circunscripciones, especialmente las reducidas e intermedias, es necesario alcanzar un porcentaje superior, incluso superior al 10% de los votos, para poder optar a un escaño.



=



Un ciudadano, un voto

### **Fórmula de atribución de escaños.-**

Es el procedimiento de cálculo o función matemática que se aplica a los votos de una circunscripción para obtener la distribución de los escaños entre los partidos o candidatos contendientes. Nuestra ley electoral ha optado por la fórmula D'Hondt (Inventada por el profesor belga de Derecho Civil Victor d'Hondt, 1841-1901). En el anexo III se detalla la aplicación de esta fórmula conforme recoge la ley electoral.

La fórmula D'Hondt tiene una conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos más votados en cada circunscripción frente a los que obtienen menos votos.

Hay otras fórmulas que tienen un comportamiento más neutro, más proporcional, como la fórmula Hare o la Droop por ejemplo.

Los efectos de la fórmula D'Hondt están en función de la magnitud de la circunscripción, su mayor o menor número de diputados a elegir. En la circunscripciones grandes (como Madrid y Barcelona) o en las circunscripciones reducidas (donde se eligen a uno, dos, tres o cuatro diputados) su influencia es muy reducida. La asignación de escaños es similar aplicando otras fórmulas, como la Hare o Droop citadas. En cambio su influencia es más intensa en las 18 circunscripciones intermedias favoreciendo a los partidos más votados en la circunscripción.

En este apartado analizamos la foto final, el resultado de las elecciones al Congreso de Diputados. Hemos dicho que las elecciones se celebran en cada una de las 52 circunscripciones. Que al asignarse los escaños en cada circunscripción tienen comportamientos electorales distintos dada su diversidad. Ahora veremos la suma de esos distintos factores.



# 7

El comportamiento propio de sistemas mayoritarios en muchas de las circunscripciones y el refuerzo mayoritario que añade la fórmula D'Hondt provoca **la falta de equidad en las elecciones al Congreso de Diputados. Unos partidos van a obtener sobrerrepresentación parlamentaria a costa de otros que tendrán infrarrepresentación.** Para su mejor comprensión ponemos **un ejemplo concreto de las elecciones del 2011.**

- **El PP** y los partidos coaligados obtuvieron un 44,62% de los votos válidos. Aplicando ese porcentaje a los 350 diputados a elegir, le habrían correspondido 156 diputados. No ha sido así pues **ha obtenido 30 diputados más**, es decir 186. Con el 44,62% de los votos ha obtenido realmente el 53,14% de los escaños, es decir **ha obtenido un 8,5% de sobrerrepresentación** (53,14%-44,62%).
- **Por el contrario IU** (coalición "La izquierda plural") obtuvo un 6,92% de los votos válidos. En escaños ese porcentaje supone 24 diputados. Realmente obtuvo 11, es decir el 3,14% de los escaños. **Ha obtenido 13 escaños menos. Está infrarrepresentado en un 3,7%** (3,14%-6,92%).

El siguiente cuadro refleja los porcentajes de sobrerrepresentación, que aparecen con signo positivo, y los porcentajes de infrarrepresentación, que aparecen con signo negativo, en las elecciones al Congreso de Diputados. En negrita reflejamos el partido ganador en cada elección y con un asterisco si alcanzó la mayoría absoluta. Esas cifras son un porcentaje de los escaños a elegir, es decir de 350 y por tanto es fácil calcular cuantos diputados en más o en menos habrían correspondido con un sistema electoral totalmente proporcional.

Elección	Partidos							
	UCD	CDS	AP/PP	PSOE	PCE/IU	UPyD	CiU	PNV
1977	<b>+12,9</b>		-3,8	+4,4	-3,6		-0,6	+0,6
1979	<b>+12,9</b>		-3,5	+4,1	-4,2		-0,5	+0,4
1982	-3,1	-2,2	+4,7	<b>+10,1 *</b>	-2,4		-0,2	+0,5
1986		-3,8	+3,9	<b>+8,5 *</b>	-2,7		+0,1	+0,2
1989		-3,9	+4,8	<b>+10,4</b>	-4,3		+0,1	+0,2
1993			+5,4	<b>+6,6</b>	-4,5		0,0	+0,2
1996			+5,7	+2,6	-4,6		0,0	+0,1
2000			+7,7 *	+1,5	-3,2		+0,1	+0,5
2004			+4,5	<b>+4,2</b>	-3,5		-0,4	+0,4
2008			+4	<b>+4,4</b>	-3,2	-0,9	-0,1	+0,5
2011			<b>+8,5 *</b>	+2,6	-3,7	-3,2	+0,4	+0,1



Algunas conclusiones finales a partir de lo expuesto y analizando el cuadro:

- El diseño de unas circunscripciones reducidas y el refuerzo de la fórmula D'Hondt provoca una **sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios**. Claramente UCD, PP y PSOE y en menor medida PNV. De hecho tanto

el PSOE, como el PP, en dos ocasiones cada uno, han alcanzado la mayoría absoluta sin lograr el 50% de los votos. La han obtenido gracias a la sobrerrepresentación de sus votos.

- Esa sobrerrepresentación **favorece de una manera especial al partido ganador y en menor medida al segundo partido. La sobrerrepresentación del partido ganador** se ha movido en una horquilla **de 45 a 14 diputados** y la del segundo partido **de 18 a 5 diputados**.

- **La sobrerrepresentación es mayor si el voto está muy fragmentado y sedispersa en muchos partidos.** Ello ocurrió en el periodo electoral de 1977 a 1989. En ese tiempo muchos electores comprobaron que votando a partidos minoritarios no lograban representación y optaron por lo que llamamos voto útil. Ello ha ido provocando una concentración del voto en las fuerzas mayoritarias y ha favorecido el bipartidismo. Por ello la **sobrerre-**



**presentación es menor a partir de las elecciones de 1993.** En las próximas elecciones este efecto puede cambiar y es muy fácil que aumente la sobrerrepresentación del partido ganador si se produce una fuerte dispersión del voto.

- **Además el sistema electoral tiene un claro sesgo conservador.** Las circunscripciones reducidas, que además están sobrerrepresentadas, tienen un mayor voto conservador. Por ello cuando el partido ganador es el partido conservador (UCD o PP) obtiene más sobrerrepresentación que si gana el PSOE. Igualmente si el partido conservador es la segunda fuerza su sobrerrepresentación es mayor que la que obtiene el PSOE como segunda fuerza.

- **El sistema penaliza claramente a los partidos minoritarios, especialmente si son minoritarios en todas las circunscripciones electorales.** Le ocurre a IU y ahora también a UPyD. Son los partidos claramente infra-representados. IU obtiene representación únicamente en siete circunscripciones, cinco son grandes y dos intermedias. UPyD obtiene representación



# 9

en dos circunscripciones grandes. Todos los votos en las demás circunscripciones son estériles. IU con el 8% de los votos en Madrid obtiene 3 diputados. En las demás circunscripciones, al ser más reducidas, con ese mismo porcentaje no obtiene ninguno o en el mejor de los casos uno. El ser penalizado con un menos 3% de escaños supone 10 diputados y con un menos 4% supone 14 diputados. Por ello **la pérdida de representación de IU en el Congreso se ha movido en una horquilla de 16 a 8 diputados.**

• **El cuadro también refleja un comportamiento distinto entre el PNV y CiU, aún siendo ambos partidos mayoritarios en varias circunscripciones.** El PNV obtiene una mayor sobrerrepresentación que CiU pues las circunscripciones de Cataluña tienen un comportamiento muy proporcional al ser circunscripciones grandes (Barcelona con 31 diputados) o intermedias (Gerona y Tarragona con 6) y solo Lleida con 4. En cambio el País Vasco tiene circunscripciones mas bien intermedias (Vizcaya 8, Guipúzcoa 6 y Álava 4).

• **Estas conclusiones se completan analizando los votos que ha necesitado cada partido para obtener los diputados y cual es el “precio” por diputado.** Comprobaremos que los partidos minoritarios a nivel estatal son los partidos cuyos diputados son más “caros”. El “precio” es sensiblemente menor para los partidos mayoritarios a nivel estatal y para los partidos nacionalistas con importante presencia en sus circunscripciones. **En el anexo II se acompaña un cuadro que** recoge el número de votos, diputados y precio por diputado de cada partido en las elecciones de 2011. Resaltamos los siguientes datos.

- PP y partidos coaligados necesitaron 58.422 votos por diputado.
- PSOE/PSC necesitó 63.688 votos por diputado.
- IU necesitó 153.271 y UPyD 228.645 votos por diputado.
- Amaiur necesitó 47.785 y Geroa Bai 42.415 votos.

## 2.4.- MODIFICACIONES NECESARIAS PARA TENER UN SISTEMA MÁS PROPORCIONAL QUE GARANTICE UNA MAYOR IGUALDAD DEL VOTO

Hay muchas propuestas encima de la mesa. Incluso en septiembre de 2008 el Pleno del Congreso constituyó una subcomisión para estudiar la reforma del sistema electoral. Esa subcomisión solicitó al Consejo de Estado la emisión de informe. En el anexo III adjunto dos enlaces. Uno contiene ese informe y otro contiene el informe emitido por los catedráticos José Ramón Montero y Pedro Riera a instancias del Consejo de Estado. Ambos informes son muy completos y los he tenido muy en cuenta al elaborar este trabajo. Pero la modificación del sistema electoral es muy complicada pues los partidos mayoritarios y nacionalistas salen claramente favorecidos por el mismo.

Voy a defender alguna de las propuestas que me parecen más adecuadas. Distinguiré entre propuestas posibles sin necesidad de cambiar la Constitución, dada la complejidad de tal cambio, y otras más ambiciosas cambiando la Constitución. A su vez, los cambios que propongo buscan una mayor pro-



# 10

porcionalidad e igualdad del voto pero manteniendo los aspectos que considero positivos del sistema electoral. Son cambios de mínimos.

## Cambios posibles sin modificar la Constitución

- Se pasaría a asignar un solo diputado en vez de los dos por circunscripción que asigna la ley 5/1985. De esta manera en vez de distribuir 248 diputados en proporción a la población se distribuirían 298 diputados.
- Si además se establece un Congreso de 400 Diputados tendríamos muy pocas provincias con sobrerrepresentación y se disminuiría el número de circunscripciones reducidas a favor de las intermedias y grandes.
- Por último se debería establecer la fórmula Hare o Droop como fórmula de asignación de escaños en vez de la fórmula D'Hondt.

## Cambios posibles modificando la Constitución



• Se mantendrían las circunscripciones provinciales pero sin asignarles un mínimo inicial de diputados. Todos los diputados se asignarían en proporción a la población y solamente de no alcanzar ninguno se le adjudicaría uno. Con el actual censo electoral ello ocurre en Ceuta, Melilla y Soria y se aproxima Teruel. Ello permite una mayor cercanía entre electores y elegidos.

• Además se debe establecer una circunscripción a nivel del territorio nacional en la que se elegirían 50 Diputados. Si optamos por un Congreso de 350 diputados, 300 se asignarían a las circunscripciones provinciales en proporción a su población y los otros 50 a la circunscripción nacional. En caso de optar por un Congreso de 400, la distribución sería de 350 en las provinciales y 50 en la circunscripción nacional.

En caso de optar por un Congreso de 400, la distribución sería de 350 en las provinciales y 50 en la circunscripción nacional.

• Los 50 diputados elegidos a nivel nacional se asignarían en proporción a los restos de los votos obtenidos en cada provincia por cada candidatura y que no se han tenido en cuenta para asignar escaños.

• Con estos cambios se podría mantener la fórmula D'Hondt u optar por la Hare o Droop para asignar los escaños en cada circunscripción.



## 2.5.- UN SISTEMA ELECTORAL COMPARADO, EL CASO DE GRECIA

- El Parlamento griego está compuesto de 300 Diputados. La mayoría absoluta se alcanza con 151 escaños.
- 238 diputados se asignan en proporción a la población en 56 circunscripciones electorales y 12 escaños se asignan en una circunscripción nacional. Estos diputados se reparten por el sistema proporcional, en función de los votos obtenidos. Los 50 diputados restantes se otorgan directamente al partido ganador.
- El umbral electoral es del 3% de los votos válidos a nivel nacional.
- En las elecciones del 25/1/2015 el partido ganador fue SYRIZA que obtuvo el 36,34% de los votos. Con ellos logró 99 escaños. Además al ser el partido ganador obtuvo los 50 escaños que se adjudican por tal motivo. Por tanto, logró 149 escaños, el 49,66% de los escaños totales. SYRIZA obtuvo una sobrerrepresentación del 13,3%.

## 3.- ELECCIONES AL SENADO

### 3.1.- LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

El artículo 69 de la Constitución asigna cuatro senadores por cada provincia, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que eligen dos cada una, así como las islas de Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, a cada una de las cuales corresponden tres senadores. Las siguientes islas menores o combinación de ellas eligen un senador: Menorca, Ibiza-Formentera, La Gomera, El Hierro, Fuerteventura, Lanzarote y Las Palmas. **En el Senado hay 59 circunscripciones que eligen un total de 208 Senadores.** En siete de ellas se elige un solo senador; en dos se eligen dos senadores; en tres se eligen tres senadores y en las 47 restantes cuatro senadores.

### 3.2.- FÓRMULA DE ATRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

- Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares. En el Senado las listas son abiertas y se puede votar a candidatos de diferentes candidaturas. Los electores que usan esta posibilidad son mínimos. La casi totalidad vota a los candidatos de una misma candidatura.

- En las elecciones al Senado la ley 5/1985, artículo 165 y 166, opta por el sistema mayoritario de atribución de los escaños. Es decir se proclaman electos aquellos candidatos que obtienen mayor número de votos hasta completar el número de Senadores asignados a cada circunscripción electoral.



**El Senado es un claro ejemplo del funcionamiento del sistema mayoritario.** Todos los aspectos criticados en el Congreso de Diputados en el Senado están aumentados. **La proporcionalidad e igualdad del voto queda rota por un doble motivo.**

- En primer lugar porque **se asigna un mismo número de Senadores a provincias con un número muy desigual de habitantes.** Como ejemplo extremo tenemos que Soria con 75.038 electores elige cuatro senadores al igual que Madrid con 4.539.836 electores. El voto de un ciudadano de Soria tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, de 60 veces superior al de uno de Madrid.

- En segundo lugar porque **estamos ante un sistema mayoritario puro.** Salen elegidos los candidatos con mayor número de votos. Por ello en las elecciones de 2011 de las 47 circunscripciones en que se eligen 4 senadores, en 40 el PP se adjudicó tres senadores y el PSOE se adjudicó el cuarto senador. En una de ellas, Sevilla, ocurrió a la inversa, tres senadores se adjudicó el PSOE y el cuarto correspondió al PP. En total el PP obtuvo 135 senadores, es decir el 64,90% del total. El PSOE obtuvo solo 48, es decir el 23%. Donde se elige un único senador solo obtiene representación un partido. En el resto de las circunscripciones el partido mayoritario habitualmente se llevará dos o tres senadores y el segundo más votado se llevará uno. **La sobrerrepresentación del partido mayoritario será enorme siempre y se garantizará su mayoría absoluta en el Senado.**

- Añadir que hay un grupo de Senadores que son designados por los parlamentos autonómicos a razón de un Senador por cada Comunidad y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio y asegurando la adecuada representación proporcional. Actualmente son 58 senadores.

#### 3.4.- POSIBLES CAMBIOS DEL SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO

En el Senado los cambios deben ser profundos afectando tanto a su composición, como a su forma de elección y sus funciones para convertirlo en una Cámara territorial. Por ello, la circunscripción debería ser la Comunidad Autónoma. En todo caso siempre será necesario modificar la Constitución. Hay propuestas interesantes a debate. No profundizamos en ellas pues el papel del Senado es secundario.



## 4.- ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

### 4.1.- LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Para las elecciones al Parlamento Europeo hay **un única circunscripción electoral, es el territorio nacional. Los 54 diputados que elegimos se atribuyen a esa circunscripción.** Al ser circunscripción única solo se realiza una elección.

### 4.2.- UMBRAL ELECTORAL Y FÓRMULA DE ATRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

En las elecciones al Parlamento Europeo, a diferencia de las elecciones al Congreso, **no se ha establecido ningún umbral electoral.** En las elecciones europeas del 25/5/2014 dos candidaturas obtuvieron un diputado cada una, sin alcanzar el 3% de los votos válidos.

Los diputados se asignan a las distintas candidaturas por el **sistema proporcional con aplicación de la fórmula D´Hondt.**

**Como la circunscripción es grande, el sistema proporcional, aún con la fórmula D´Hondt, funciona de forma plena y garantiza la igualdad de voto.** En las elecciones europeas de 2014 obtuvieron **representación parlamentaria 10 candidaturas.** Incluso, Ciudadanos, séptimo partido por los votos obtenidos, es el partido al que menos votos le ha costado cada diputado y en segundo lugar Podemos.

### 4.3.- CONCLUSIONES

En estas elecciones el sistema electoral, el mismo que en el Congreso de Diputados, **garantiza la igualdad y equidad del voto propia de los sistemas proporcionales.** Se debe a que estamos ante una circunscripción grande donde se eligen 54 diputados.

## 5.- ELECCIONES MUNICIPALES

### 5.1.- LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Para las elecciones municipales **hay una única circunscripción electoral, es el término municipal.** Al ser circunscripción única solo se realiza una elección. Cada término municipal constituye una circunscripción que **elige el número de concejales resultante de la aplicación de la siguiente escala:**

Hasta 100 residentes	3 concejales
De 101 a 250.....	5
De 251 a 1.000.....	7
De 1.001 a 2.000.....	9
De 2.001 a 5.000.....	11
De 5.001 a 10.000.....	13
De 10.001 a 20.000.....	17
De 20.001 a 50.000.....	21
De 50.001 a 100.000.....	25



# 14

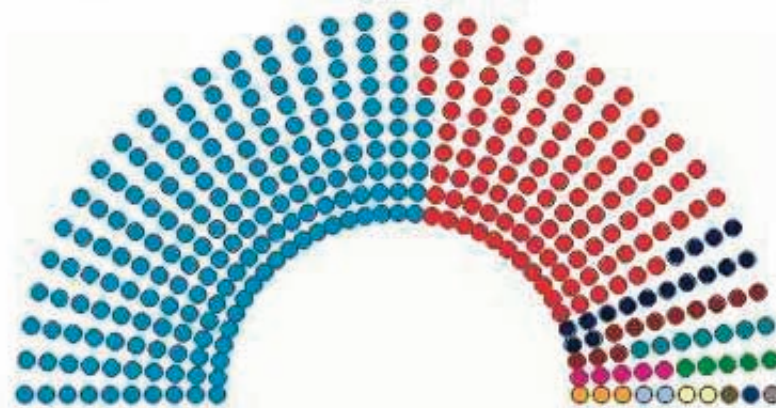
De 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose un concejal más cuando el resultado sea un número par.

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local, funcionan en régimen de Concejo Abierto. En estos municipios, los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario. Suelen ser municipios de menos de 100 residentes.

**En Andalucía hay 771 municipios; 199** tienen menos de 100 habitantes; **420** tienen de 1.001 a 10.000; 123 tienen de 10.001 a 50.000; **17** tienen de 50.001 a 100.000 y **12** tienen más de 100.000 habitantes.

**En la casi totalidad de municipios andaluces la circunscripción electoral es grande pues eligen 9 ó más concejales.** En Almería, Cádiz, Granada, Huelva y Jaén en las últimas elecciones municipales se eligieron 27 concejales; en Córdoba 29 concejales; en Málaga 31 concejales y **en Sevilla 33 concejales.** Desde este punto de vista se garantiza la igualdad y equi-

350 Diputados a elegir



2011			
Candidaturas	Votos		Diputados
PP	10.830.693	44,62%	186
PSOE	6.973.880	28,73%	110
CiU	1.014.263	4,17%	16
IU-LV	1.680.810	6,92%	11
AMAIUR	333.628	1,37%	7
UPyD	1.140.242	4,69%	5
EAJ-PNV	323.517	1,33%	5
ESQUERRA	256.393	1,05%	3
BNG	183.279	0,75%	2
CC-NC-PNC	143.550	0,59%	2
COMPROMÍS-Q	125.150	0,51%	1
FAC	99.173	0,40%	1
GBAI	42.411	0,17%	1
EQUO	215.776	0,88%	
PACMA	101.557	0,41%	
Eb	97.706	0,40%	
PA	76.852	0,31%	
PxC	59.781	0,24%	
P.R.C.	43.903	0,18%	



dad del voto, dado que constituyen una única circunscripción y que su magnitud es grande.

### 5.2.- UMBRAL ELECTORAL Y FÓRMULA DE ATRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

Los diputados se asignan a las candidaturas por **el sistema proporcional con aplicación de la fórmula D'Hondt**, igual que en la elección del Congreso de Diputados y del Parlamento Europeo. La peculiaridad **en las elecciones municipales es el umbral electoral. Se fija en el 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción**. Así, en Sevilla en 2011, el Partido Andalucista no obtuvo un concejal al no alcanzar ese 5%.

### 5.3.- CONCLUSIONES

**En las elecciones municipales el sistema electoral**, a diferencia del Congreso de Diputados, **garantiza la igualdad y equidad del voto propia de los sistemas proporcionales**. En los municipios más importantes las circunscripciones son grandes o intermedias. Ello permite la presencia de varios partidos en los Ayuntamientos y **un similar “precio en votos” por concejal**. Asegura que en la mayor parte de los municipios estén presentes varios partidos. En el Ayuntamiento de Sevilla en 2011 al PP cada concejal le costó 8.302 votos; 9.015 votos al PSOE y 12.033 votos a IU. No se alcanza la desproporción del Congreso. La limitación a la igualdad del voto viene provocada por el elevado umbral electoral del 5%.

Recientemente el PP ha defendido, como medida de regeneración democrática, la elección directa del Alcalde pero sin especificar que fórmula electoral usaría. Yo me temo que busca otorgar al partido ganador un determinado número de concejales. Algo similar al sistema griego antes explicado. Estamos ante cantos de sirena que es mejor rechazar.

## 6.- ELECCIONES ANDALUZAS

### 6.1.- LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

El Estatuto de Andalucía establece que el Parlamento andaluz está formado por 109 diputados y diputadas. **La ley electoral andaluza, ley 1/1986, establece la provincia como circunscripción electoral. A cada provincia le asigna 8 diputados iniciales y los 45 restantes se distribuirán entre las provincias en proporción a su población.**

Como señalamos en el Congreso de Diputados, aquí también tenemos una elección en cada circunscripción.

**El Decreto 1/2015**, que convoca las elecciones al Parlamento Andaluz, **recoje la distribución de diputados por circunscripción**. Es la misma que en las elecciones de 2012. Huelva y Jaén 11 diputados; Almería y Córdoba 12; Granada 13; Cádiz 15; Málaga 17 y **Sevilla 18 diputados**.

Al asignar inicialmente 8 diputados, tenemos circunscripciones sobrerre-



presentadas, Huelva y Jaén de forma especial, e infrarrepresentadas, Sevilla y Málaga principalmente. Pero su intensidad y efectos es mucho menor que en el Congreso de Diputados porque la población de las provincias andaluzas es bastante homogénea.

**Las ocho circunscripciones son grandes, eligen más de 10 representantes.** En las pasadas elecciones andaluzas de 25-3-2012 en las ocho circunscripciones obtuvieron escaños tres partidos políticos, PP, PSOE e IU. En elecciones anteriores también ha sido habitual la presencia del PA.

#### 6.2.- UMBRAL ELECTORAL Y FÓRMULA DE ATRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

La ley electoral andaluza también ha establecido el **umbral electoral del 3% de los votos válidos en cada circunscripción**. Ha optado para la asignación de escaños a las candidaturas por el sistema proporcional con la **fórmula D'Hondt**.

#### 6.3.- CONCLUSIONES

En las elecciones andaluzas los partidos mayoritarios obtienen una cierta sobrerrepresentación, pero mucho más reducida que en el Congreso de Diputados. **La igualdad y equidad del voto se mantiene dentro de los parámetros de los sistemas proporcionales. Por ello el "precio" de votos por diputado es muy similar, 31.344 votos el PP, 32.414 el PSOE y 36.453 IU.**

**En el Acuerdo de Gobierno alcanzado entre el PSOE e IU, tras las elecciones de 2012, se contemplaba abordar la reforma de la ley electoral** para mejorar la proporcionalidad en la representación parlamentaria. Este compromiso no se ha cumplido. En la legislatura anterior, IU había presentado una propuesta de modificación de la ley electoral andaluza. Proponía crear una novena circunscripción a nivel andaluz. Sus escaños se asignarían con los restos de votos de las circunscripciones provinciales.

Se garantizaría una mayor equidad e igualdad en el voto en las elecciones andaluzas.

En general, **en las demás Comunidades Autónomas** también se ha optado por circunscripciones provinciales y por el sistema proporcional con la fórmula D'Hondt.

La mayor o menor igualdad del voto viene muy condicionada por el mayor o menor número de diputados que se eligen en cada circunscripción.

**A título de ejemplo señalamos el caso de Castilla La Mancha.** En 2012 el PP amplió de 49 a 53 el número de Diputados del Parlamento. En 2014, alegando la necesidad de una mayor austeridad y seguramente teniendo en cuenta las encuestas electorales, lo ha reducido a 33 diputados. El PSOE, único partido de la oposición con representación parlamentaria, se ha opuesto frontalmente. Será interesante ver el resultado de las próximas elecciones de mayo de 2015 en esta Comunidad Autónoma. La importante





# 17

reducción del tamaño de las circunscripciones provocará seguramente un comportamiento mayoritario del sistema electoral.

## RECAPITULACIÓN FINAL

- Como hemos resaltado, **el sistema proporcional con aplicación de la fórmula D'Hondt rige en las elecciones al Congreso de Diputados, Parlamento Europeo, Parlamento Andaluz y elección de Ayuntamientos.** Solo el Senado se elige mediante el sistema mayoritario.

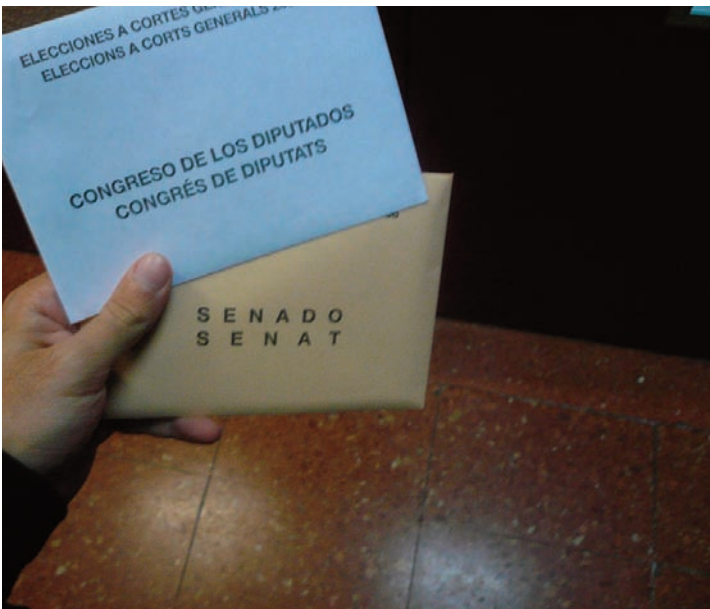
- **La correspondencia entre los votos obtenidos y los escaños adjudicados a cada partido es muy elevada en las elecciones al Parlamento Europeo. Es muy aceptable en las elecciones al Parlamento y Ayuntamientos andaluces.**

En estas elecciones el sistema electoral no favorece el bipartidismo y los partidos obtienen una buena correspondencia de votos y escaños. En estas elecciones las circunscripciones son grandes o al menos intermedias.

- **En el Congreso de Diputados ese mismo sistema electoral tiene un comportamiento muy distinto.** Ese comportamiento diferente viene provocado por existir **52 circunscripciones muy diversas, unas reducidas, otras intermedias y otras grandes.** Las circunscripciones reducidas, eligen **casi 100 diputados**, tienen en general un **comportamiento propio del sistema mayoritario.** Las circunscripciones grandes, eligen a unos 125 diputados, tienen un comportamiento proporcional. Las intermedias, eligen a unos 125 diputados, y tienen un comportamiento proporcional pero matizado. La foto final del Congreso de Diputados es la

suma de estos factores. Ello provoca que no exista una total correspondencia entre los votos obtenidos y escaños adjudicados. **El partido ganador ha obtenido una sobrerrepresentación de escaños que en las once elecciones celebradas se ha movido en una horquilla de 45 a 14 diputados.** Esa sobrerrepresentación suele ser **a costa de los partidos minoritarios y con presencia en todas o casi todas las circunscripciones.**

- **La influencia que los sistemas electorales ejercen sobre el sistema de partidos y, por extensión, sobre el sistema político es relevante, pero no determinante,** pues es parcial y limitada. Por ello tenemos circunscripciones reducidas, especialmente en el País Vasco y Cataluña, en que se alcanza presencia de varios partidos pues tienen niveles de apoyo electoral muy similares. Si lo que anuncian las actuales encuestas electorales se extiende a la mayoría de las circunscripciones electorales, y no se reduce a las más grandes, la pluralidad del Congreso y de los parlamentos



autonómicos puede aumentar mucho.

- Los sistemas proporcionales puros favorecen una mayor presencia parlamentaria pluripartidista. **Por ello lo importante no es saber que partido es el ganador, el más votado. Lo importante es saber que partido o coalición de partidos garantizan una mayoría coherente y suficiente en los Parlamentos o Ayuntamientos.** Lo relevante es la capacidad de llegar a pactos para **garantizar mayorías estables de gobierno.** Si ello no ocurre, más tarde o más temprano, se implantan medidas correctoras a la proporcionalidad.

## ANEXO I.- CIRCUNSCRIPCIONES PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DE DIPUTADOS Y SU CLASIFICACIÓN

Escaños por circunscripción/provincia elecciones Diputados 20-11-2011 (350 diputados)		
<b>7 circunscripciones grandes e infrarrepresentadas (10 o más escaños) (Subsistema proporcional)</b>		<b>Porcentaje</b>
Madrid	36	
Barcelona	31	
Valencia	16	
Alicante, Sevilla	12	
Málaga, Murcia	10	
<b>total</b>	<b>127</b>	<b>36,28%</b>
<b>18 circunscripciones intermedias (6 a 9 escaños) (Subsistema intermedio)</b>		<b>Porcentaje</b>
Asturias, Baleares, Cádiz, La Coruña, Las Palmas, Vizcaya	8	
Granada, Pontevedra, S.C. Tenerife, Zaragoza	7	
Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Jaén, Tarragona, Toledo	6	
<b>total</b>	<b>124</b>	<b>35,42%</b>
<b>27 circunscripciones reducidas y sobrerrepresentadas (1 a 5 escaños) (Subsistema mayoritario)</b>		<b>Porcentaje</b>
Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, León, Navarra, Valladolid	5	
Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, La Rioja, Lleida, Lugo, Orense, Salamanca	4	
Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel, Zamora	3	
Soria	2	
Ceuta, Melilla	1	
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>28,28%</b>



**ANEXO II.- "PRECIO" DEL DIPUTADO POR PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES 2011**

<b>Partido</b>	<b>Votos Congreso</b>	<b>Diputados</b>	<b>Votos por diputado</b>
<b>PP</b>	10.866.566	186	58.422
<b>PSOE/PSC</b>	7.003.511	110	63.668
<b>CiU</b>	1.015.691	16	63.480
<b>IU</b>	1.685.991	11	153.271
<b>Amaiur</b>	334.498	7	47.785
<b>UPyD</b>	1.143.225	5	228.645
<b>PNV</b>	324.317	5	64.863
<b>ERC</b>	244.854	3	81.618
<b>BNG</b>	184.037	3	61.345
<b>Coalición Canaria</b>	143.881	2	71.940
<b>Compromis-Q</b>	125.306	1	125.306
<b>Foro ciudadanos</b>	99.473	1	99.473
<b>Geroa Bai</b>	42.415	1	42.415

**ANEXO III.- APLICACIÓN DE LA FORMULA D'HONDT, ARTICULO 163 DE LA LO 6/1985**

- Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de los votos obtenidos por las distintas candidaturas.
- Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños que corresponda a cada circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se van atribuyendo a las candidaturas que obtienen los cocientes mayores y en orden decreciente.

EJEMPLO PRÁCTICO QUE PONE LA LEY ELECTORAL: 480.000 VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS EN UNACIRCUNSCRIPCIÓN QUE ELIJA OCHO ESCAÑOS. VOTACIÓN REPARTIDA ENTRE SEIS CANDIDATURAS:

A(168.000 VOTOS) B(104.000) C(72.000) D(64.000) E(40.000) F(32.000)

<b>División</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

POR CONSIGUIENTE: LA CANDIDATURA A OBTIENE CUATRO ESCAÑOS. LA CANDIDATURA B DOS ESCAÑOS Y LAS CANDIDATURAS C Y D UN ESCAÑO CADA UNA.



# 20

- Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

## ANEXO IV.- ALGUNOS ENLACES INTERESANTES

**IV.1.- En la página Web del Consejo de Estado** está accesible el informe emitido el 24 de febrero de 2009 sobre la modificación del Régimen electoral: también esta accesible su anexo II que es el informe realizado por los profesores José Ramón Montero y Pedro Riera. El enlace es: <http://www.consejo-estado.es/bases.htm>

**IV.2.-** Muy completo es también el **artículo** publicado en la Revista Española de Ciencia Política número 32, páginas 89-116, titulado “**La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto**” de los profesores Alberto Penadés y Salvador Santiuste. Se puede encontrar en el siguiente enlace. [http://www.academia.edu/4341370/La\\_desigualdad\\_en\\_el\\_sistema\\_electoral\\_espa%C3%B1ol\\_y\\_el\\_premio\\_a\\_la\\_localizaci%C3%B3n\\_el\\_voto](http://www.academia.edu/4341370/La_desigualdad_en_el_sistema_electoral_espa%C3%B1ol_y_el_premio_a_la_localizaci%C3%B3n_el_voto)

**IV.3.-**En la página Web ciudadanoraso hacen unos **cálculos interesantes partiendo de los resultados electorales de 2011 en el Congreso**. Consideran los resultados como circunscripción única y asignan los diputados aplicando la fórmula D’Hondt, la Hare al resto mayor, Sainte-Laguë y Hill-Huntington. Cada una da unos resultados diferentes pero con diferencias mínimas entre ellas. A partir de ahí han elaborado una tabla comparativa de la distribución de los 350 escaños de diputados entre el sistema electoral actual y esas cuatro nuevas distribuciones. También tienen detallados los cálculos efectuados para cada fórmula. El enlace es el siguiente. <http://www.ciudadanoraso.com/electoral/>

### IV.4.- Acuerdos de las Juntas Electorales

- **Acuerdo de 7/12/2011 de la Junta Electoral Central que publica los resultados de las elecciones al Congreso de Diputados y Senado celebradas el 20/11/2011.** Recoge los resultados del Congreso provincia a provincia y totales y los votos obtenidos en cada provincia por los candidatos al Senado. Permite comprobar el distinto comportamiento de las circunscripciones/provincias reducidas, intermedias y grandes. Igualmente permite comprobar que en el Senado el uso de la lista abierta es reducidísimo. El enlace es el siguiente.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-19391](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-19391)

- **Acuerdo de la Junta Electoral Central que publica los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 25/5/2014.**

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6233](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6233)



# 21

• **Resolución de 12/4/2011 de la Junta Electoral de Andalucía que publica los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 25/3/2012.** Se incluyen los resultados generales y por circunscripciones/provincias.  
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/74/1>

ESTOS PAPELES  
EN CAMPO ABIERTO  
SE HAN EDITADO  
EN SEVILLA, EN  
MARZO DE 2015

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: F. GERMÁN MONTES

