

El sistema electoral español: Contribución a un debate

Antonio Luis Martínez-Pujalte
Universidad Miguel Hernández de Elche

Madrid, junio 2008

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: CONTRIBUCIÓN A UN DEBATE

Antonio Luis Martínez-Pujalte
Profesor Titular de Filosofía del Derecho
Universidad Miguel Hernández de Elche

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Tras la celebración de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008, se ha suscitado nuevamente –y en esta ocasión con particular resonancia en los medios de comunicación– el debate sobre la conveniencia de reformar el sistema electoral español, del que incluso se ha hecho eco el Gobierno, que ha anunciado su voluntad de solicitar un dictamen al Consejo de Estado sobre la materia, y de que se cree una subcomisión, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para estudiar las posibles modificaciones del sistema electoral vigente (1).

Con el propósito de ofrecer una contribución al citado debate, este estudio pretende, a la vista de los resultados de las diez convocatorias electorales celebradas en nuestro país desde la transición a la democracia, evaluar de forma sumaria el actual sistema electoral español, y algunas posibles modificaciones del mismo que permitirían corregir sus principales deficiencias. Este examen concluirá en una propuesta concreta de una reforma limitada y posible. No desconozco que esta es una materia sobre la que se han producido numerosos estudios a lo largo de estas tres décadas, algunos de los cuales se citan en estas páginas; pero pienso que se trata de un debate que –especialmente en la medida en que ha recobrado actualidad– puede enriquecerse con nuevas aportaciones, que ofrezcan otros puntos de vista y que tengan en cuenta la evolución electoral más reciente.

Por supuesto, el objeto de estas páginas se circunscribe al sistema electoral vigente en las elecciones al Congreso de los Diputados, que es al que se está prestando atención en el debate público, pues se trata de la Cámara que otorga confianza al Gobierno, y que ostenta una posición de absoluta preeminencia en las funciones constitucionalmente encomendadas a las Cortes Generales; como es sabido, el sistema que rige en las elecciones al Senado es sustancialmente distinto, y respecto de esta Cámara se plantean problemas de mucho mayor calado que su procedimiento de elección, que afectan, en último término, a su propia identidad en el sistema constitucional español.

2. VIRTUDES Y DEFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Todo sistema electoral pretende, con mayor o menor intensidad, alcanzar dos objetivos principales: facilitar la conformación de Gobiernos estables, y lograr que el Parlamento sea un reflejo lo más fiel posible de la distribución de preferencias políticas en el cuerpo electoral. Estos dos propósitos no siempre resultan fácilmente compatibles; por ello, la distinción entre sistemas mayoritarios y proporcionales obedece precisamente a la prioridad conferida al primero o al segundo de ellos (2).

(1) Ambos anuncios fueron realizados por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, en su primera comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, celebrada el pasado 7 de mayo de 2008: cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Comisiones, núm. 24, pág.4.

(2) En estos dos objetivos coincide la generalidad de la doctrina, que suele añadir un tercero que es resultado de los dos anteriores: legitimar a los titulares del poder político. Cfr. vg. Josep M. VALLES – Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997, págs. 16-33, que sintetizan estas tres funciones del sistema electoral con las expresiones “producir representación”, “producir gobierno” y “producir legitimidad”. Sobre la distinción entre sistemas mayoritarios y proporcionales, puede verse Manuel MARTINEZ SOSPEDRA – Joaquín MARCO – Ainhoa URIBE, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 111-115.

Ahora bien, podríamos convenir que el mejor sistema electoral es aquel que logra el mayor grado de equilibrio posible en la consecución de ambos objetivos, que ofrecen en todo caso un parámetro desde el que evaluar su idoneidad (3).

Pues bien, resulta evidente que el sistema electoral español ha tenido un notable grado de éxito en la consecución del primero de los objetivos señalados. En efecto: de las diez Legislaturas que se han sucedido desde la transición a la democracia, el partido ganador de las elecciones ha alcanzado la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en tres ocasiones (1982, 1986 y 2000), y en otras tres (1979, 1989 y 2008) ha logrado al menos el 48% de los puestos, quedando por tanto a menos de 9 escaños de la mayoría absoluta. En otras cuatro Legislaturas la distancia ha sido mayor –siendo el ejemplo más extremo el de las elecciones de 1996, en que al Partido Popular le restaron 20 escaños para la mayoría absoluta–, pero, incluso en esas ocasiones, la presencia en la Cámara de formaciones políticas minoritarias suficientemente sólidas y con un elevado número de Diputados, que han prestado su apoyo al partido más votado, ha permitido que en todos los casos éste haya podido lograr sin especiales dificultades la investidura de su candidato a la Presidencia del Gobierno y haya sido capaz de llevar a cabo sus principales proyectos políticos y legislativos. Otra cosa es que esas fuerzas políticas que han respaldado al Gobierno en las diferentes Legislaturas hayan sido principalmente partidos de implantación territorial, cuestión ésta a la que se hará referencia más adelante. Pero el dato inequívoco es que en nuestro país la duración de los Gobiernos –que es el principal indicador de estabilidad– ha sido elevada, de suerte que –con la excepción de las dos primeras Legislaturas, en 1977-79 por tratarse de la Legislatura constituyente y en 1979-82 por una profunda crisis en el partido gobernante– los mandatos de los Gobiernos desde 1982 han tenido una duración media de 43 meses, siendo la menor la del último Gobierno de Felipe González, que duró 33 meses. En suma, la experiencia de treinta años permite afirmar que el sistema electoral español no ha propiciado la inestabilidad (4).

En cambio, los resultados del sistema electoral español resultan menos satisfactorios en relación con el segundo de los objetivos, pues la composición del Congreso de los Diputados no ha reflejado con plena fidelidad la correlación de fuerzas políticas existente en el cuerpo electoral, sino que se han producido distorsiones. Examinemos cuáles y con qué alcance.

En primer lugar, el sistema electoral ha generado una sobrerrepresentación de los dos principales partidos, es decir, su peso en escaños ha sido superior a su porcentaje de votos. Como se refleja en la siguiente tabla, la prima (es decir, la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de sufragios) obtenida por el primer partido ha sido muy variable, oscilando desde el 3,59% en 2004 al 12,92% en 1979; en cambio, la prima del segundo partido ha tendido a situarse en el entorno del 4% (si bien bajó al 1% en las elecciones del 2000, siendo la cifra más alta el 5,25% de 1993).

(3) Concretamente, Dieter NOHLEN (Sistemas electorales y partidos políticos, México, FCE, 3ª ed., 2004, págs. 149 y ss.) ha formulado tres criterios básicos de evaluación de los sistemas electorales, a los que denomina representación (que consiste en la capacidad de reflejar adecuadamente las opiniones políticas en los órganos representativos), concentración (capacidad de generar gobiernos estables) y participación (capacidad de expresión de la voluntad política por parte del elector). A estos tres criterios se prestará atención en las páginas que siguen.

(4) Ha estudiado recientemente esta cuestión Rubén RUIZ RUFINO, "La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados", Documentos de trabajo de la Fundación Alternativas, 19 (2006), págs. 8-11. La duración media de los Gobiernos en España es de las más elevadas de los países occidentales: cfr. David M. FARRELL, Electoral Systems. A Comparative Introduction, Nueva York, Palgrave, 2001, pág. 195.

	1º PARTIDO			2º PARTIDO			TOTAL
	% VOTOS	% ESCAÑOS	PRIMA	% VOTOS	% ESCAÑOS	PRIMA	
1977	34,52	47,14	12,62	29,20	33,72	4,52	17,14
1979	35,08	48,00	12,92	30,54	34,57	4,03	16,95
1982	48,34	57,71	9,37	26,46	30,57	4,11	13,48
1986	44,33	52,57	8,24	26,13	30,00	3,87	12,11
1989	39,87	50,00	10,13	25,97	30,58	4,61	14,74
1993	39,10	45,43	6,33	35,04	40,29	5,25	11,58
1996	39,18	44,57	5,39	38,00	40,29	2,29	7,68
2000	45,24	52,29	7,05	34,71	35,71	1,00	8,05
2004	43,27	46,86	3,59	38,31	42,28	3,97	7,56
2008	44,35	48,28	3,93	40,38	44,00	3,62	7,55

Diversos estudios han tratado de analizar los factores que inciden en el tamaño de la prima, y, por tanto, en el beneficio que los grandes partidos extraen de la desproporcionalidad del sistema electoral (5). Se trata de una cuestión compleja, máxime cuando los resultados de las diez convocatorias electorales celebradas en nuestro país han sido sumamente heterogéneos, y han generado sucesivas mutaciones de nuestro sistema de partidos. Sin duda, el tamaño de la prima no guarda relación exclusiva con un único factor, sea éste el porcentaje de votos de cada partido, la distancia entre ellos o cualesquiera otro. Pero pienso que puede advertirse que –sin que sea posible establecer una relación matemáticamente lineal- la sobrerrepresentación total de los dos principales partidos es el resultado de la conjugación de tres variables: el peso electoral conjunto de los dos primeros partidos, la distancia entre ellos y el porcentaje de votos obtenido por las fuerzas políticas que no alcanzan representación parlamentaria; de suerte que, a medida que el peso de los dos primeros partidos se incrementa, la distancia entre ellos se reduce y disminuye el porcentaje de votos dirigidos a fuerzas políticas que no alcanzan escaños, la sobrerrepresentación total tiende a disminuir. Por ello, en las cinco primeras Legislaturas la prima obtenida por los dos principales partidos se situó siempre por encima de 12 puntos, pues durante toda esta etapa la suma de los sufragios obtenidos por ambos no alcanzó nunca el 75%, y en las dos Legislaturas en que fue más alto (1982 y 1986) coincidió con una enorme distancia entre las dos fuerzas políticas principales, de cerca de 22 puntos en 1982 y 18 puntos en 1986; por otro lado, en estas cinco convocatorias electorales el porcentaje de votos alcanzado por las candidaturas que no alcanzaron escaños fue siempre superior al 6% (salvo en 1982, en que bajó al 4,12%). En cambio, en las cuatro últimas Legislaturas, en las que la suma de votos de las dos principales formaciones políticas ha superado el 77%, la distancia entre ellas ha sido inferior a 5 puntos (salvo en 2000, en que se amplió a 10,5 puntos), y el porcentaje de votos dirigido a candidaturas que no obtienen escaño ha permanecido por debajo del 4%, la sobrerrepresentación total ha tendido a estabilizarse en el entorno del 7,5%. Y es interesante también señalar que –aunque, por supuesto, tampoco en este aspecto quepa establecer una relación lineal- la sobrerrepresentación ha tendido a favorecer en mayor medida a la formación política situada a la derecha, sin duda como consecuencia de la distribución territorial del voto: por ello, mientras que, cuando han ganado las elecciones la Unión de Centro Democrático o el Partido Popular, su prima en escaños ha sido netamente superior a la del Partido Socialista, en los casos en los que el ganador ha sido este último su prima ha sido pareja a la del Partido Popular (sólo la superó en más de cinco puntos en las Legislaturas en las que había una enorme distancia entre ambos). Incluso, es interesante destacar que –aunque desde

(5) Por ejemplo, el interesante trabajo de Jordi CAPO GIOL, "Sistema electoral y gobernabilidad española", en Revista Española de Ciencia Política, 1 (1999), págs. 55-80.

luego lo normal es que la prima del partido ganador sea superior a la del segundo- en una ocasión (2004) la prima del Partido Popular, habiendo quedado en segundo lugar, fue superior a la del primer partido; lo que permite aventurar la posibilidad de que la formación política con mayor número de votos no sea la ganadora en escaños: para ello, tendría que producirse un resultado electoral en el que la diferencia entre los dos principales partidos no superase el 1%, y pudiese por tanto ser compensada por la diferencia en sobrerrepresentación del segundo partido sobre el primero (es decir, un resultado electoral semejante al de 1996, pero en el que la fuerza política más votada fuese el Partido Socialista, podría eventualmente producir una situación como la descrita) (6).

Estos son los datos, pero ahora hemos de tratar de valorarlos. ¿Es excesiva esta sobrerrepresentación de las dos principales fuerzas políticas? Sin duda lo fue en las primeras Legislaturas, especialmente en 1977 y 1979, cuando se situó en torno al 17%; ahora bien, al margen del hecho de que de otro modo habría sido extremadamente difícil la conformación de mayorías gubernamentales estables, hay que tener en cuenta que ese efecto estaba motivado por la exagerada atomización de nuestro sistema de partidos en aquellos momentos iniciales (que se refleja, por ejemplo, en que un 7,52% de los votos en 1977 y un 6,61% en 1979 se dispersó en un conjunto de formaciones políticas que se situaron por debajo del 1,2% cada una de ellas y en consecuencia no obtuvieron escaños), que razonablemente debía ir dando paso a la concentración de las preferencias de los electores en unas cuantas opciones fundamentales. Una vez que esa evolución se ha producido, la prima de los dos principales partidos se ha situado en un nivel mucho más bajo, y no parece previsible que vuelva a incrementarse, pues hoy tenemos un sistema de partidos suficientemente consolidado, en el que las dos principales formaciones políticas suman conjuntamente más de las tres cuartas partes del electorado y cada una de ellas obtiene siempre como mínimo el 35% de los votos (7). De hecho, la sobrerrepresentación que hoy obtienen los dos principales partidos en España es similar a la que se produce en otras democracias parlamentarias de nuestro entorno que cuentan con sistemas electorales proporcionales. Así, en las elecciones alemanas del 2002 el primer partido obtuvo una prima del 3,12% y el segundo del 2,62%, lo que suma un 5,74%. Por su parte, en las recientes elecciones italianas del 2008 la coalición ganadora ha alcanzado una sobrerrepresentación del 8,19% y la que ha obtenido el segundo lugar del 1,27%, lo que suma una prima total del 9,46% para las dos principales opciones políticas. No parece, pues, que en nuestro caso nos encontremos ante un efecto particularmente perverso del sistema electoral. No obstante, se trata sin duda de una distorsión de la representación popular que, en la medida de lo posible, convendría al menos atenuar.

En segundo lugar, una de las críticas que con mayor frecuencia se plantea a nuestro sistema electoral radica en el peso excesivo que confiere a las formaciones políticas con implantación territorial y voto concentrado en una determinada Comunidad Autónoma, normalmente de signo nacionalista, que habría sido particularmente perceptible en las Legislaturas en que el partido ganador se ha situado a mayor distancia de la mayoría absoluta (1993, 1996 y 2004). Conviene sin embargo matizar el alcance de esta crítica, pues la realidad es que los partidos políticos de ámbito territorial no han obtenido habitualmente una sobrerrepresentación particularmente elevada. Veamos los datos:

- El nacionalismo catalán sólo ha estado ligeramente sobrerrepresentado en una ocasión: en las elecciones de 1977, en que el Pacte Democràtic per Catalunya.

(6) Ha analizado todo este fenómeno de "sesgo hacia la derecha" del sistema electoral Jordi CAPO, en el trabajo citado en la nota anterior, que incluso ofrece una simulación en que se daría la victoria de escaños del Partido Popular y de votos del Partido Socialista, posibilidad hoy confirmada por el dato que ofrecen los resultados de 2004; si bien, en mi opinión, él otorga una importancia excesiva a esta variable, que en realidad debe conjugarse con todas las señaladas anteriormente en el texto, como se refleja, por ejemplo, en que el beneficio obtenido por el PP en 2000, con más votos y más distancia sobre el segundo partido, fue inferior al de UCD en 1979 o al del PSOE en 1989.

(7) Conviene señalar, en este sentido, que las críticas realizadas a la desproporcionalidad de nuestro sistema electoral –como la que formula Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales...*, cit., págs. 281-283- tienden a ignorar que ésta se ha atenuado de forma sensible a partir de 1996. Así lo ha advertido recientemente Tomás VIDAL MARIN, *Sistemas electorales y Estado autonómico*, Toledo, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2006, pág. 99 y nota 179.

- Antecedente en la Legislatura Constituyente de la posterior Convergencia i Unió- obtuvo un 3,14% de los escaños con un 2,82% de los sufragios.
- El Partido Nacionalista Vasco ha obtenido una prima superior al 0,29% (es decir, superior a un escaño, pues cada escaño representa el 0,29% del total de la Cámara) en un total de cuatro Legislaturas (1979, 1982, 2000 y 2008) y una prima superior al 0,57%, es decir, a 2 escaños, en dos Legislaturas (1977 y 2004). En las restantes cuatro Legislaturas su prima se ha situado entre el 0,1 y el 0,2%.
- Coalición Canaria tuvo una prima del 0,26%, es decir, aproximadamente equivalente a 1 escaño, en dos Legislaturas (1993 y 1996).
- Herri Batasuna obtuvo una sobrerrepresentación del 0,36%, es decir, de 1 escaño, en 1986.
- Finalmente, algunas formaciones políticas han accedido al Parlamento con menos del 0,29% de los votos totales: el Partido Aragonés Regionalista y Unión del Pueblo Navarro (que entonces no concurría a las elecciones coaligada con el Partido Popular, como ha sucedido posteriormente) en 1979, con un 0,16% y un 0,21% de los votos respectivamente, y Nafarroa Bai en 2004 y 2008, en ambos casos con un 0,24% de los votos.

Como puede verse, sólo algunas de las formaciones políticas territoriales han obtenido primas en escaños –en particular el PNV, y ello debido a que Alava ha sido normalmente una de las provincias en que menos votos cuesta la obtención de un parlamentario-, que en todo caso han sido relativamente bajas. Lo que muestra que el peso de las formaciones nacionalistas en la política española no es consecuencia tanto del sistema electoral, como del apoyo popular con el que cuentan. Ahora bien, en la medida en que ciertamente pueden obtener una ligera sobrerrepresentación, nos encontramos ante una distorsión que sería oportuno corregir.

En tercer lugar, nuestro sistema electoral ha producido una clara infrarrepresentación de las fuerzas políticas de ámbito nacional distintas de los dos principales partidos. Así, por ejemplo, y por limitarnos a los resultados de las elecciones generales del 2008, Izquierda Unida, con un 3,81% de los votos, ha obtenido el 0,57% de los escaños (2), y Unión Progreso y Democracia, con el 1,2% de los votos, ha obtenido el 0,29% de los escaños (1 Diputado). En líneas generales, a lo largo de las diez convocatorias electorales celebradas, las formaciones políticas que se han situado por debajo del 5% de los votos han alcanzado menos de la tercera parte de la representación que les correspondería, distorsión que se atenúa a medida que nos aproximamos a la franja del 10%, en la que se obtiene un porcentaje de puestos algo superior a la mitad del porcentaje de sufragios. En este aspecto sí se produce una diferencia relevante entre nuestro sistema electoral y otros sistemas proporcionales de países de nuestro entorno, en los que todos los partidos que logran acceder al Parlamento lo hacen con una prima en escaños: así, en Alemania la exclusión de los partidos pequeños que produce la barrera del 5% de los votos válidos emitidos genera una desproporcionalidad, pero el beneficio que ésta supone se distribuye entre todos los partidos que superan la barrera, normalmente en función de su porcentaje de votos (por ejemplo, en las elecciones de 2002 el primer partido obtuvo una prima de 3,12 puntos, el segundo de 2,62, el tercero de 0,5 y el cuarto de 0,4); igualmente, en las elecciones italianas recientes también el partido que ha quedado en tercera posición ha obtenido una ligera prima en escaños (del 0,23%).

Naturalmente, el perjuicio mencionado es percibido como injusto por los partidos nacionales minoritarios, sobre todo por el desequilibrio que genera con respecto a las fuerzas políticas de implantación territorial, que se refleja por ejemplo en el hecho de que en el actual Parlamento el Partido Nacionalista Vasco tiene el triple de escaños de Izquierda Unida habiendo obtenido menos de la tercera parte de los votos (de modo que Izquierda Unida, siendo la tercera formación política en número de votos, baja a la sexta posición en representación parlamentaria), desequilibrio que –como se ha observado con acierto- permite a los partidos nacionalistas ocupar con facilidad una posición de “bisagra”, que resulta mucho más difícil para los partidos estatales minoritarios (8).

(8) Cfr. Jordi CAPO, “Sistema electoral y gobernabilidad española”, cit., págs. 57-58, que observa que esta facilidad de ocupar una posición “pivotal” –y no, como se ha señalado, la prima en escaños- es el verdadero beneficio que resulta del sistema electoral para los partidos nacionalistas.

Debe observarse, con todo, que nuestro sistema electoral favorece una amplia pluralidad en la conformación del Parlamento. En efecto, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos –como los que se acaban de mencionar–, en España todas las fuerzas políticas que han alcanzado al menos el 2% de los votos han podido acceder al Congreso en todas las Legislaturas (el porcentaje más alto obtenido por una fuerza política que no alcanzó representación parlamentaria es el 1,76% del Centro Democrático y Social en las elecciones de 1993), y los partidos que se han situado entre el 5 y el 10% han tenido una presencia parlamentaria consistente, aun cuando sea menor que la que les habría correspondido en proporción a su porcentaje de votos.

Finalmente, la más grave de las deficiencias de nuestro sistema electoral no afecta directamente a la representación de las distintas formaciones políticas, sino a la representación de las circunscripciones. En efecto, como es sabido el art. 68.2 de la Constitución española configura la provincia como la circunscripción electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados; y el sistema para la distribución de Diputados por circunscripciones –previsto en sus líneas generales por el propio art. 68.2 CE, y concretado por el art. 162 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) en la atribución de un mínimo inicial de dos Diputados por circunscripción, distribuyendo los 248 restantes en proporción a la población– provoca una enorme desproporción en la representación de las provincias. Así, en el Parlamento resultante de las elecciones de 2004 cada Diputado de Soria representaba a un total de 26.177 electores censados, mientras que cada Diputado de Madrid representaba a 127.386 electores y cada Diputado de Barcelona a 129.268 electores. Es decir, el voto de cada ciudadano de Madrid o de Barcelona tuvo un peso cerca de 5 veces inferior al del voto de cada ciudadano de Soria, vulnerando flagrantemente el principio de igualdad de voto establecido por el art. 68.1 CE (9). Si se tiene en cuenta además que, por término medio, cada Diputado representaba a 98.776 electores, se advertirá la intensidad de las desviaciones respecto de esa media. En la presente Legislatura, al haberse reducido el número de Diputados de Soria a 2, la desproporción ha disminuido ligeramente, pero continúa siendo muy notable: hoy a Teruel le corresponde un Diputado por cada 38.070 electores, y a Soria un Diputado por cada 38.685 electores (estas dos son las provincias en las que es más baja la representatividad de cada Diputado), mientras que en La Coruña –que es hoy la circunscripción más infrarrepresentada– cada Diputado representa a 133.454 electores, en Barcelona a 128.392 o en Madrid a 128.286 electores. Es decir, el peso de cada sufragio emitido en La Coruña, Madrid o Barcelona ha sido cerca de 4 veces inferior al de cada sufragio emitido en Soria o Teruel. Por lo demás, hoy la representación media de cada Diputado se sitúa en 100.209 electores.

Cabe señalar, por otro lado, que la configuración de las circunscripciones es justamente –con mucha mayor relevancia que la fórmula electoral (regla d'Hondt)– el principal factor que determina las desviaciones de la proporcionalidad del sistema electoral español antes examinadas (10); pues, como es sabido, la proporcionalidad es mayor a medida que aumenta la magnitud de la circunscripción, y en España la magnitud media de la circunscripción es baja (6,73 escaños, frente

(9) Es interesante señalar que el art. 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que también establece un mínimo de Diputados por circunscripción para las elecciones a Cortes Valencianas, distribuyendo los restantes en proporción a la población, exige sin embargo garantizar “que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres”. Pues bien, como puede verse en el texto, la asignación de escaños a las circunscripciones en el Congreso de los Diputados supera con creces esa desproporción considerada por el Estatuto valenciano como máximo infranqueable.

(10) Que, frente a la impresión que a veces se traslada a la opinión pública, la magnitud de los distritos incide en la desproporcionalidad del sistema de forma mucho más intensa que la fórmula electoral lo ha observado toda la doctrina: “el efecto de la magnitud de las circunscripciones –observan Montero y Günther– resulta tan extraordinariamente importante que la incidencia específica de la fórmula electoral es secundaria” (José Ramón MONTERO – Richard GÜNTHER, “Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”, en VARIOS, *La reforma del régimen electoral*, Madrid, CEC, 1994, pág. 26). Cfr. también vg. VALLES – BOSCH, *Sistemas electorales...*, cit., págs. 247-248. Sobre la relación entre magnitud del distrito y proporcionalidad del sistema electoral, en términos generales, vid. Arend LJUPHARDT, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, trad. de F. Jiménez, Madrid, CEC, 1995, especialmente págs. 153-154.

a 14,2 en Suecia o 14,6 en Finlandia, por ejemplo). Ello comporta, entre otras consecuencias, que, salvo en los casos de Madrid y Barcelona, en que se puede alcanzar un escaño con un porcentaje muy inferior -UPyD lo ha obtenido en 2008 con un 3,74% de los votos en la circunscripción de Madrid-, normalmente el umbral efectivo para acceder a un escaño se sitúa por encima del 10% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, lo que evidentemente perjudica a los partidos minoritarios de ámbito nacional con apoyo electoral disperso en el conjunto del Estado: en las elecciones de 2008, la candidatura que ha alcanzado un escaño con un porcentaje menor (fuera de las dos circunscripciones citadas) ha sido el BNG en Pontevedra - circunscripción de 7 escaños, es decir, de magnitud ligeramente superior a la media- con un 11,5%.

Cabría hacer referencia también a otra de las críticas más repetidas al sistema electoral español, que pone de relieve el control absoluto de los partidos políticos en la confección de las candidaturas, a las que los electores simplemente manifiestan su adhesión, sin tener la oportunidad de expresar preferencias entre los candidatos (para algún autor ésta sería precisamente la principal deficiencia de nuestro sistema electoral (11)). Sin embargo, desde mi punto de vista esta objeción tiene muy escaso relieve, a la vista de la bajísima utilización por los electores de la facultad de manifestar sus preferencias en los sistemas electorales que la contemplan, como nuestro propio sistema de elección del Senado (12). Este comportamiento electoral no carece de sentido, por lo demás, si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en los sistemas presidencialistas, en un sistema parlamentario como el nuestro los ciudadanos, en las elecciones generales, optan principalmente entre programas de gobierno expresados por los partidos, quedando en un segundo término la personalidad de los concretos candidatos al Parlamento (a diferencia también de lo que ocurre en convocatorias electorales a niveles inferiores, como por ejemplo en el ámbito local, en el que tienen mayor peso los candidatos que los partidos, y sí sería imprescindible por tanto un mecanismo de elección más personalizado). En suma, la naturaleza genuinamente política y programática de las elecciones generales en un sistema parlamentario hace innecesario introducir mecanismos que permitan la expresión de opciones entre candidatos individuales, mecanismos que además carecerían de relevancia práctica, pues apenas serían utilizados por los electores.

Podemos observar, en conclusión, que el sistema electoral español ha cumplido razonablemente bien sus objetivos. Ha generado Gobiernos estables, y ha logrado que el Parlamento represente las preferencias políticas del cuerpo electoral, pues todas las formaciones políticas relevantes han podido acceder al Congreso. No obstante, en cuanto a la dimensión de esa representación, el sistema electoral ha primado de forma significativa a los dos principales partidos, ha beneficiado ligeramente a los partidos nacionalistas – facilitándoles obtener una fuerte posición negociadora para la formación de mayorías de apoyo al Gobierno-, y ha perjudicado fuertemente a los partidos de ámbito nacional situados a partir de la tercera posición. Por otro lado, el sistema genera una notable desproporción en la representación desde el punto de vista territorial. Estas son sus deficiencias.

(11) Es el caso de Nohlen, que, aplicando los criterios de evaluación de los sistemas electorales que él mismo formula (nota 3), concluye que nuestro sistema electoral "cumple bien con las funciones de representación y concentración. El punto de mira de la crítica sigue siendo la falta de participación debido a las listas cerradas y bloqueadas" (Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales...*, cit., págs. 286-287).

(12) Han analizado este fenómeno VALLES – BOSCH, *Sistemas electorales...*, cit., págs. 181-183. Por su parte, el escaso impacto del sistema vigente en las elecciones al Senado, que brinda la posibilidad de apartarse de la simple adhesión a la candidatura propuesta por el partido, ha sido examinado detenidamente por MONTERO – GÜNTHER, "Sistemas cerrados y listas abiertas", cit., págs. 65-72. Ofrecen una argumentación consistente contra el voto de preferencia, que suscribo plenamente, Montserrat BARAS – Juan BOTELLA, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996, págs. 177-179; la tesis contraria en RUIZ RUFINO, "La reforma del sistema electoral español", cit., págs. 29-30, que propone un sistema en el que los electores puedan tachar a algún candidato de la lista, lo que desde mi punto de vista tan sólo sería una invitación a la manipulación que podrían ejercer grupos mediáticos y de presión.

3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE ALGUNAS POSIBLES MEJORAS

Una vez examinadas las principales deficiencias del sistema electoral español, procede analizar eventuales modificaciones que permitirían corregirlas. No obstante, el sistema electoral abarca muy diversos elementos –tales como el tipo de voto, el tamaño de la circunscripción, la distribución de escaños por circunscripciones, la existencia o no de barreras y la fórmula de reparto, entre otros-, que dan lugar a un abanico de posibles sistemas electorales prácticamente ilimitado. Por ello, en estas páginas se va a limitar el examen a aquellas correcciones que no modifican sustancialmente el diseño del sistema electoral constitucionalmente establecido –pues no parece razonable alterar radicalmente un sistema que se ha venido practicando durante treinta años, que como se ha visto ha funcionado razonablemente bien y al que los ciudadanos se encuentran acostumbrados-, y que se encaminen concretamente a remediar las deficiencias detectadas; sin olvidar, por otra parte, que el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad no puede ir en detrimento de la garantía de un funcionamiento estable de las instituciones. Desde estas coordenadas, se examinarán seguidamente posibles modificaciones de nuestro sistema electoral en tres ámbitos: barreras electorales, circunscripciones y fórmula de reparto.

a) Barreras electorales.

En muchos países existe una barrera electoral, es decir, un umbral mínimo requerido legalmente, que es necesario superar para participar en la asignación de escaños. También contamos con una barrera electoral en nuestro país, que es la que establece el art. 163.1.a) LOREG: “No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción”. Se trata, sin embargo, de una barrera de muy escasa relevancia, pues las candidaturas que no obtengan el 3% de los votos no obtienen escaños en ningún caso, salvo en las dos circunscripciones de mayor tamaño (Madrid y Barcelona), y aun en éstas es extremadamente difícil con la fórmula electoral utilizada. De hecho, la única ocasión en que una formación política fue privada de alcanzar un escaño por el umbral del 3% fue en las elecciones de 1993, en las que el CDS habría obtenido un Diputado por Madrid de no existir esta barrera (obtuvo en esa circunscripción el 2,99% de los votos válidos emitidos).

En los últimos años se ha planteado recurrentemente en nuestro país, sobre todo con la finalidad de reducir el peso político de los partidos nacionalistas, la posibilidad de establecer una barrera electoral más estricta, como sería por ejemplo el umbral del 5% de los votos válidos emitidos en todo el territorio nacional. El problema que se plantea, en mi opinión, es el carácter dudoso de este tipo de restricciones, sobre todo si se aplican sin ninguna cláusula correctora; pues, en un sistema en el que los representantes se eligen por circunscripciones, no parece muy respetuoso de la voluntad popular privar de Diputados al partido que ha ganado en una circunscripción o que ha obtenido un considerable porcentaje de votos, para adjudicar esos puestos a otra formación que en esa provincia ha recibido un menor apoyo de los electores. Por ello, en la mayor parte de los países en que se establecen estas barreras, contienen cláusulas de corrección que evitan su aplicación a los partidos que reciben un particular apoyo en un territorio determinado. Así, en Alemania, que es el ejemplo que más frecuentemente suele aducirse, y donde existe un sistema que combina la elección mayoritaria en distritos uninominales con la elección por listas, la barrera del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto del Estado sólo se aplica a la elección por listas, y no impide por tanto el acceso al Parlamento de los candidatos que ganan en distritos uninominales, aun cuando su partido no haya superado la barrera; y, si una formación política gana al menos en tres distritos uninominales, no se le aplica en absoluto la barrera, de modo que puede acceder también a la asignación de escaños de lista (13). En nuestro país existe asimismo una barrera electoral con cláusula correctora en las elecciones al Parlamento de Canarias: de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía, no acceden a la asignación de escaños las formaciones políticas que

(13) Ese es el sistema que permitió al PDS, ex – comunista, acceder al Bundestag alemán en las elecciones de 1994 y 2002, a pesar de no superar la barrera del 5%, pues su respaldo electoral estaba concentrado en los Länder de la antigua Alemania Democrática. En 1994 obtuvo 4 mandatos en distritos uninominales, y pudo acceder en consecuencia a la asignación de escaños de lista y alcanzar una presencia parlamentaria consistente; en 2002, si bien también entró en el Parlamento, lo hizo únicamente con 2 Diputados elegidos de forma directa.

no alcancen el 6% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad, salvo aquellas que sean la fuerza más votada u obtengan al menos el 30% de los sufragios en una circunscripción, en cuyo caso pueden obtener escaños en esa circunscripción. Si se optase por establecer una barrera electoral de carácter nacional en las elecciones al Congreso de los Diputados, sería razonable combinarla con una cláusula correctora análoga a la que contempla el art. 23 del Reglamento del Congreso para la creación de los Grupos Parlamentarios, que permite formar Grupo a los partidos que alcancen al menos el 5% de los votos en el conjunto del Estado o el 15% en las circunscripciones en que hubieren concurrido. Ahora bien, diseñada en estos términos la barrera sería inidónea para la finalidad pretendida –excluir a los partidos nacionalistas–, pues la realidad es que las más relevantes de estas formaciones políticas –concretamente, CiU, PNV y Coalición Canaria– han obtenido siempre un considerable porcentaje de votos en sus circunscripciones (14).

No hay que olvidar, por otro lado, que esta barrera también excluye a los partidos minoritarios de ámbito nacional: si se hubiese aplicado desde el comienzo de la democracia, no habrían obtenido representación parlamentaria, por ejemplo, el Partido Socialista Popular en las elecciones de 1977, o el PCE y el CDS en 1982; y, en suma, habría intensificado y acelerado la tendencia hacia el bipartidismo. Finalmente, debe advertirse que una barrera de esta naturaleza incrementa la sobrerrepresentación de los dos principales partidos, como muestra su aplicación a los resultados electorales del 2008: con un umbral alternativo del 5% nacional o el 15% en la circunscripción, perderían sus escaños Esquerra Republicana de Cataluña, el Bloque Nacionalista Galego, Izquierda Unida y Unión Progreso y Democracia (ocho en total), y esos Diputados pasarían al PSOE –que tendría cuatro más (dos en Barcelona, uno en La Coruña y uno en Madrid)–, al PP, que ganaría tres (en Girona, Madrid y Pontevedra), y a CiU, que ganaría un escaño en Barcelona.

b) Modificaciones en la circunscripción.

Sin duda, el mecanismo más sencillo para lograr que el Parlamento sea un reflejo fiel de las preferencias políticas del cuerpo electoral es suprimir las circunscripciones, o, por decirlo con mayor precisión, asignar los escaños en una única circunscripción de carácter nacional. Con este sistema se evitan los problemas asociados a la distribución de escaños por circunscripciones –y, concretamente, desaparece la desigualdad territorial del voto–; y se mejora notablemente la proporcionalidad, tanto por el decisivo incremento de la magnitud de la circunscripción, como porque se evita la elevadísima pérdida de los restos –es decir, de aquellos sufragios que resultan inútiles para sumar un escaño– que es consustancial a un sistema con un número alto de circunscripciones. En suma, con una única circunscripción de 350 escaños y asignación mediante la fórmula d'Hondt, el sistema electoral reduciría al mínimo las desviaciones en la proporcionalidad, y no produciría apenas sobrerrepresentación ni infrarrepresentación alguna.

Sin embargo, un sistema de esta naturaleza tendría otras importantes desventajas. En primer lugar, incrementaría la distancia entre los representados y los representantes. Si, en nuestro país, el voto de lista difumina ya la responsabilidad personal de los parlamentarios, el hecho de que la elección se lleve a cabo en circunscripciones geográficamente reducidas y relativamente homogéneas hace que al menos la mayor parte de los Diputados se preocupen de los problemas de su circunscripción y se esfuercen por mantener un contacto estrecho con los electores. Es evidente que nada de eso sucedería si todos los Diputados fuesen elegidos integrando listas nacionales de 350 nombres, lo que reduciría a la mayor parte de ellos al más absoluto anonimato. Como se ha dicho, “si el número de electos es elevado –y normalmente será así– (la circunscripción nacional) tiene la propiedad de alejar a los electos de los electores, tendiendo a desaparecer la personalidad de los candidatos tras las denominaciones partidistas y, en consecuencia, despersonaliza la elección, haciendo que la mayoría de los electores acabe por votar a candidatos a los que prácticamente no conoce” (15).

(14) Ello al margen de que, incluso si la barrera se aplica sin cláusula correctora alguna, podría ser fácilmente eludida mediante la formación de una coalición electoral, como han hecho habitualmente los partidos de ámbito territorial para las elecciones al Parlamento Europeo: concretamente, por ejemplo, CiU, PNV y el Bloque Nacionalista Galego, que concurrieron en coalición a las últimas elecciones europeas, han superado conjuntamente el 5% de los votos a nivel nacional en las elecciones generales de 2008.

(15) Manuel MARTINEZ SOSPEDRA y otros, *Sistemas electorales...*, cit., pág. 86. En el mismo sentido David M. FARRELL, *Electoral Systems*, cit., pág. 80.

En segundo lugar, la estricta proporcionalidad de la elección en circunscripción única habría dificultado notablemente la formación de mayorías gubernamentales estables, como se advierte por ejemplo si se aplica a los resultados de las elecciones de 1993, que habrían producido la composición del Parlamento que se refleja en la siguiente tabla:

PARTIDO	(1)	(2)
PSOE	159	143
PP	141	128
IU	15	29
CIU	17	18
CDS	0	6
PNV	5	4
Iniciativa per Catalunya	3	4
Coalición Canaria	4	3
Los Verdes	0	3
Herri Batasuna	2	3
ERC	1	2
Partido Aragonés Regionalista	1	2
Eusko Alkartasuna	1	2
Unión Valenciana	1	1
Bloque Nacionalista Galego	0	1
Partido Andalucista	0	1

(1) Escaños realmente obtenidos en las elecciones de 1993
 (2) Simulación de escaños con circunscripción nacional única

Como puede verse, con esa hipotética composición del Parlamento la conformación de una mayoría gubernamental estable habría sido enormemente compleja, pues sólo se habría podido lograr con el concurso de al menos tres partidos (salvo en el caso de una “gran coalición” entre las dos principales formaciones políticas). A idéntica situación conducirían los resultados de otras convocatorias electorales, como las de 1996 o 2004. Ello al margen de que todas las simulaciones que se realizan aplicando a unos resultados reales un sistema electoral diferente –como las que se contienen en estas páginas– tienen la limitación de que no pueden tomar en cuenta el efecto psicológico del sistema electoral, que lleva por ejemplo a muchos electores de partidos que no pueden obtener escaños a optar por el voto útil y otorgar su apoyo a otros con más posibilidades de acceder al Parlamento (16); por tanto, la fragmentación del Parlamento que se habría producido por ejemplo con un sistema de circunscripción única habría sido de hecho todavía mayor que la que se refleja en la simulación. Y, desde luego, como se ha señalado anteriormente, debe tenderse al objetivo

(16) Ha estudiado este fenómeno vg. Richard GÜNTHER, “Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47 (1994), págs. 84-87.

de que el Parlamento sea una representación fiel del cuerpo electoral, pero no es menos importante garantizar la estabilidad institucional, lo que sin duda, como muestra la simulación, habría sido extremadamente más difícil con un sistema de circunscripción única.

Por todas estas razones, la elección en circunscripción única es sumamente excepcional, y sólo se aplica, en el Derecho comparado, en Estados de pequeño tamaño, como Holanda, Israel o Eslovaquia.

En cambio, en otros países –como Suecia, Dinamarca o Grecia, por ejemplo- existe una circunscripción nacional como complementaria a las circunscripciones territoriales. Se trata de un mecanismo de igualación, tendente a corregir las desviaciones en la proporcionalidad que resultan de la elección en circunscripción múltiple. Este sistema puede funcionar de diversas formas; la más sencilla es reservar un determinado número de puestos para su asignación a listas nacionales presentadas por los distintos partidos políticos, teniendo en cuenta para ello la suma de los sufragios obtenidos por cada partido en el conjunto de las circunscripciones (sin que sea necesario, pues, un segundo voto del elector; en la práctica ello se traduciría en que la papeleta electoral de cada partido podría estar integrada por dos listas: la lista de la circunscripción, y, en su caso, la lista nacional, idéntica en todas las circunscripciones). En España podría ser razonable reservar a las listas nacionales los 50 escaños que restan para completar el máximo de 400 Diputados constitucionalmente previsto; este aumento del número de Diputados no puede reputarse excesivo, pues, comparando con otros países de nuestro entorno, con él la Cámara baja española quedaría todavía muy por debajo del tamaño que tiene en otros países europeos de población similar a la nuestra, como por ejemplo los 450 escaños de Ucrania o los 460 miembros de la Cámara baja polaca (o, por ofrecer otra muestra, Italia, con una población superior en un 30% a la de España, tiene una Cámara baja de un tamaño cercano al doble, concretamente 617 Diputados). Por lo demás, en algunos de los países en que se emplea un mecanismo de este tipo se establece legalmente un umbral mínimo para la asignación de puestos a nivel nacional (por ejemplo, en Suecia sólo pueden acceder a ella los partidos que hayan obtenido el 4% de los votos válidos emitidos en el conjunto del Estado, o hayan superado al menos el 12% en alguna circunscripción); en nuestro país, en que este sistema estaría orientado a corregir las fuertes desviaciones en la proporcionalidad derivadas de la configuración de las circunscripciones, que perjudican principalmente a los partidos pequeños, no parece que con esta finalidad sea coherente una barrera semejante (17).

La siguiente tabla refleja los cambios en la composición del Parlamento que se producirían aplicando el mecanismo de igualación descrito a los resultados de las dos últimas convocatorias electorales:

PARTIDO	ESCAÑOS 2004	LISTA NACIONAL	TOTAL	ESCAÑOS 2008	LISTA NACIONAL	TOTAL
PSOE	164	24	188	169	25	194
PP	148	22	170	154	22	176
IU	5	2	7	2	2	4
CiU	10	1	11	10	1	11
ERC	8	1	9	3	0	3

(17) En la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General presentada recientemente en el Congreso de los Diputados por la Diputada de Unión Progreso y Democracia (Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, nº 99-1, de 25 de abril de 2008), se prevé una circunscripción nacional de 200 Diputados a la que sólo accederán "aquellas candidaturas que hubieran obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de Comunidades Autónomas que sumen al menos el 65 por 100 de la población oficial de España". No se entiende bien qué justificación objetiva puede tener esta barrera, inspirada meramente en el propósito de excluir a los partidos nacionalistas; que, por lo demás, podrían fácilmente eludirla presentando candidaturas testimoniales en las Comunidades Autónomas distintas de la propia.

Así pues, la asignación a nivel nacional de 50 Diputados adicionales mantendría prácticamente sin cambios la sobrerrepresentación de los dos principales partidos (concretamente, con los resultados de 2004 la prima en escaños del PSOE pasaría de un 3,59% a un 3,73% y la del PP de un 3,93% a un 4,15%; con los de 2008 la sobrerrepresentación del PP se mantiene inalterada, y la del PSOE se incrementa dos décimas), pero mejoraría la representación de los partidos minoritarios de ámbito nacional, produciéndose un mayor equilibrio con la de los partidos de ámbito territorial, que verían desaparecer su prima y reducirse su desproporcionado peso parlamentario.

Por otro lado, este sistema tiene otras ventajas evidentes. En primer lugar, atenúa los efectos de la desigualdad territorial del voto, pues al menos respecto a una parte del Congreso de los Diputados todos los votos de los españoles computarían igualmente. En segundo lugar, contribuiría a erradicar la práctica –utilizada por casi todas las formaciones políticas desde los inicios de nuestra democracia– de los Diputados “cuneros”, pues los políticos que desarrollan principalmente su actividad en las estructuras centrales de los partidos, o que por las razones que sean no encuentran encaje en su circunscripción de origen o de residencia, podrían acceder al Congreso a través de la lista nacional; sería lógico que ésta la abriese, además, el candidato de cada formación política a la Presidencia del Gobierno –en lugar de encabezar, como ha sucedido habitualmente en España, la candidatura por la circunscripción de Madrid–, lo que le permitiría recibir realmente el voto de todos los electores de su partido.

En todo caso, con o sin mecanismo de igualación, si se opta por mantener en nuestro país la circunscripción provincial resulta absolutamente urgente corregir la acusada desproporción en la representación de las provincias que resulta del sistema de distribución de escaños por circunscripciones. Para ello existe una solución fácil –respetuosa con las previsiones del art. 68.2 CE, y que no requeriría por tanto modificación constitucional alguna–, consistente en reducir a uno el mínimo de Diputados por circunscripción, distribuyendo los 298 restantes en proporción a la población de cada provincia. La aplicación del procedimiento de distribución de escaños previsto por el art. 162 LOREG, con la modificación apuntada, al Censo de Población vigente (el utilizado para las elecciones de 2008) daría como resultado que un total de 27 provincias variarían su número de Diputados. Concretamente:

- Ganan escaños Alicante, Barcelona, La Coruña, Madrid, Málaga, Tenerife, Sevilla, Valencia y Vizcaya, uno por provincia, a excepción de Barcelona, que sube cinco, y Madrid, que aumenta en seis Diputados.

- Pierden un Diputado cada una de las siguientes circunscripciones: Alava, Almería, Avila, Burgos, Ciudad Real, Cuenca, Huelva, Jaén, León, Lugo, Orense, Palencia, La Rioja, Salamanca, Segovia, Teruel, Toledo y Zamora.

Con esta modificación no desaparecería completamente la desigualdad territorial del voto, pero al menos se reduciría. Concretamente, Soria sería ahora la circunscripción con menor número de electores por Diputado (38.685), mientras que Asturias pasaría a ser la circunscripción más infrarrepresentada, con 122.778 electores por Diputado, lo que se sitúa prácticamente ya en la desproporción de uno a tres (y si se ignora el caso de Soria, la desproporción es todavía menor, pues la segunda circunscripción más sobrerrepresentada es Teruel, que pasaría ahora a 57.106 electores por Diputado, lo que viene a acercarse a una desproporción de uno a dos).

Por su parte, el efecto de este cambio en la composición política de la Cámara sería escaso, pero no irrelevante: pierden un Diputado cada uno de los principales partidos, así como el Partido Nacionalista Vasco, y estos tres escaños pasarían a Izquierda Unida, que ganaría dos, y Convergencia i Unió, que suma un Diputado más (18).

(18) De forma detallada, la variación en la asignación de escaños sería la siguiente: el PSOE pierde escaños en Almería, Burgos, Jaén, León, Lugo, Orense, La Rioja, Salamanca, Teruel y Toledo (uno en cada provincia), y gana escaños en Alicante, Barcelona (tres), La Coruña, Madrid (dos), Málaga y Sevilla; el PP pierde escaños en Avila, Ciudad Real, Cuenca, Huelva, Palencia, Segovia y Zamora, y los gana en Madrid (tres), Tenerife, Valencia y Vizcaya; el PNV pierde un escaño en Alava; Izquierda Unida gana un escaño en Madrid y otro en Barcelona; y CiU gana un escaño en Barcelona.

Ello se debe principalmente al aumento de escaños en las dos circunscripciones de mayor tamaño y actualmente más infrarrepresentadas –Madrid y Barcelona–, que mejora ligeramente la proporcionalidad del sistema en su conjunto. En algunas ocasiones se ha propuesto que la modificación de la distribución de escaños por circunscripciones que se acaba de apuntar se complete con la elevación del número de Diputados a 400, con el fin de lograr una reducción más intensa de la desproporción entre las provincias (19). Sin embargo, en mi opinión sería más razonable que, si se opta por incrementar el tamaño del Congreso, los 50 escaños adicionales se asignen a nivel nacional, pues el mecanismo de igualación anteriormente descrito tiene dos ventajas fundamentales que sólo con él pueden lograrse: por un lado, garantizar que, al menos respecto de una parte del Congreso, todos los votos de los españoles computan igualmente (de hecho, aun aumentando el número de Diputados a 400, las enormes diferencias de población entre las provincias españolas harían que persistiese una notable desigualdad territorial del voto, siendo la mayor desproporción la que se produciría entre los 38.685 electores por Diputado de Soria y los 109.136 de Asturias, que tendría ahora 9 escaños (20). En segundo lugar, evitar la pérdida de los restos, pues prácticamente todos los votos obtenidos por los partidos políticos con un cierto peso a nivel nacional resultarían útiles para la obtención de escaños, reduciéndose el desequilibrio entre los partidos minoritarios de ámbito nacional y los partidos de ámbito territorial, que sin embargo se mantendría –e incluso se agudizaría– si los 50 escaños nuevos se asignan a las circunscripciones. Lo refleja la siguiente tabla, que muestra, con los resultados de las últimas elecciones, la asignación de escaños que se produciría reduciendo a uno el mínimo de Diputados por circunscripción y elevando el número de Diputados a 400, en los dos supuestos mencionados: asignar los 50 nuevos escaños a nivel nacional (columna 1) y asignarlos a las circunscripciones (columna 2).

PARTIDO	(1)	(2)
PSOE	193	192
PP	175	173
CiU	12	14
IU	6	4
PNV	5	6
ERC	3	4
CC	2	3
BNG	2	2
NA BAI	1	1
UPyD	1	1

(19) Cfr. Carlos VIDAL PRADO, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Granada, Método, 1995, especialmente págs. 178-179 y 242. Este es el sistema que prevé –en tanto no se lleve a cabo una reforma de la Constitución– la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Régimen Electoral General presentada por Unión Progreso y Democracia, que se ha citado más arriba (nota 17).

(20) Si se adoptase este sistema, variarían su número de escaños con respecto al actual un total de 27 provincias, siendo particularmente significativo el incremento de 13 escaños en Madrid (que alcanzaría 48), de 11 escaños en Barcelona (que queda con 42), de 4 en Valencia o de 3 en Alicante, Sevilla y Málaga.

Finalmente, otra opción es sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral. La siguiente tabla muestra la asignación de escaños que resultaría fijando como mínimo un escaño por circunscripción, y distribuyendo los 331 restantes en proporción a la población conforme al procedimiento del art. 162.2 LOREG (Ceuta y Melilla conservarían el único escaño que la Constitución atribuye a cada una), así como la composición del Parlamento que habrían producido los resultados de las últimas elecciones generales:

COMUNIDAD	ESCAÑOS	PSOE	PP	IU	OTROS
ANDALUCIA	60	33	24	3	
ARAGON	10	6	4		
ASTURIAS	9	5	4		
BALEARES	9	5	4		
CANARIAS	16	7	6		CC 3
CANTABRIA	5	2	3		
CASTILLA-LA MANCHA	16	8	8		
CASTILLA Y LEON	20	9	11		
CATALUÑA	54	27	9	2	CIU 12, ERC 4
EXTREMADURA	9	5	4		
GALICIA	21	9	10		BNG 2
MADRID	46	19	24	2	UPyD 1
NAVARRA	5	2	2		NaB 1
PAIS VASCO	17	8	4		PNV 5
MURCIA	11	4	7		
LA RIOJA	3	1	2		
C. VALENCIANA	37	16	20	1	
CEUTA	1		1		
MELILLA	1		1		
TOTAL	350	166	148	8	28

Esta solución corrige en buena medida la desigualdad territorial del voto, pues la máxima desproporción –dejando aparte los casos de Ceuta y Melilla– sería ahora la que se produciría entre los 79.602 electores por Diputado de La Rioja y los 125.657 de Galicia; y mejora ligeramente la proporcionalidad, reduciendo la prima del PSOE al 3,05% y la del PP al 1,92%. Pero, desde mi punto de vista, presenta algunos inconvenientes relevantes. En primer lugar, puede producir el mismo efecto de distanciamiento entre los electores y sus representantes que se ha comentado anteriormente respecto a la circunscripción única, pues la elevada dimensión geográfica y poblacional de buena parte de las Comunidades Autónomas provocaría que algunas de ellas tuviesen un número de escaños muy alto (por ejemplo, los 60 de Andalucía o los 54 de Cataluña) y que amplios territorios del país corriesen el riesgo de quedar sin representación parlamentaria.

Y, aunque sin duda las Comunidades Autónomas son el eje fundamental de la organización territorial del Estado diseñada por la Constitución de 1978, no hay que olvidar que la provincia es también una división territorial constitucionalmente garantizada (art. 141 CE) y con gran arraigo social, y no carece de sentido que continúe siendo la circunscripción en las elecciones al Congreso de los Diputados, pues su homogeneidad y dimensión geográfica hace posible una mayor cercanía de los Diputados a sus electores (en cambio, la Comunidad Autónoma debería ser la única circunscripción para la elección directa o indirecta del Senado, que es la Cámara a la que el art. 69.1 CE atribuye el papel de "representación territorial"). Por otro lado, y como se advierte en la simulación precedente, la sustitución de la circunscripción provincial por la autonómica podría agudizar una de las deficiencias del sistema electoral antes apuntadas: incrementar el peso de los partidos nacionalistas, pues, al identificarse la circunscripción con el ámbito territorial en el que cada uno de ellos concurre, reducirían al mínimo sus restos y obtendrían consecuentemente el máximo rendimiento de su apoyo electoral. Finalmente, debe señalarse que esta modificación se antoja una quimera, pues parece muy difícil que pudiera ser aceptada por las Comunidades Autónomas que pierden escaños (en especial Castilla y León, que perdería 12 de sus 32 escaños actuales, Castilla-La Mancha, que perdería 5, o Aragón, que pasaría de 13 a 10 Diputados).

c) Fórmula electoral.

Un aspecto también decisivo del sistema electoral –aunque, como se ha señalado, no más decisivo que la configuración de las circunscripciones– es la fórmula electoral, es decir, el mecanismo matemático por el que los votos obtenidos por cada formación política en una circunscripción se convierten en escaños atribuidos. Como es bien sabido, en nuestro país se utiliza la fórmula d'Hondt, que es la más usada en los países occidentales (además de España, la emplean entre otros países Holanda, Finlandia, Portugal, Polonia, la República Checa, Bulgaria, Rumania, Israel y Turquía; así como, en Iberoamérica, Argentina, Perú y Uruguay), y es la menos proporcional de las fórmulas proporcionales (21), pues favorece a los partidos grandes y perjudica a los pequeños. Excedería de los propósitos de este trabajo realizar un análisis de todas las fórmulas electorales disponibles, que son muy numerosas; bastará con realizar una comparación entre la regla d'Hondt y un método muy semejante en su funcionamiento, concretamente la fórmula denominada "Sainte-Lagüe corregida", que se emplea en Suecia, Noruega y Dinamarca, y que mejora la proporcionalidad al reducir la prima de los partidos grandes y facilitar la obtención de escaños a los pequeños (22). La diferencia entre ambas fórmulas es la siguiente: siguiendo la explicación de la fórmula d'Hondt que se contiene en el art. 163.1.c) LOREG –según la cual "se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro... Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente"–, la variación que introduce la fórmula Sainte-Lagüe corregida radica sencillamente en la serie de divisores, que se sustituye por 1.4, 3, 5, 7, 9, y así sucesivamente. Conviene recordar que el cambio que se introdujo en la fórmula Sainte-Lagüe originaria (dando lugar a la fórmula Sainte-Lagüe corregida) consistió en sustituir como primer divisor el 1 por el 1.4, pues de lo contrario la fórmula facilitaba más allá de lo razonable alcanzar el primer escaño, adjudicándolo a partidos con un peso muy reducido, que obtenían de este modo una representación mayor a su porcentaje de votos (por ejemplo, con los resultados del 2008 en la circunscripción de Asturias, la fórmula Sainte-Lagüe originaria adjudicaría un escaño a Izquierda Unida, que obtendría el 12,5% de los 8 escaños en reparto en la provincia, contando sólo con un 7,1% de los votos). Por ello, la fórmula Sainte-Lagüe originaria o "pura" permaneció en desuso, y no se emplea en casi ningún país (si bien en los años 90 fue adoptada por Letonia y por Nueva Zelanda) (23).

Pues bien, es interesante observar las variaciones en la asignación de escaños que se producirían aplicando la fórmula Sainte-Lagüe corregida a los resultados de las tres últimas convocatorias

(21) Así lo muestra la comparación de los índices de proporcionalidad de las distintas fórmulas electorales que ha realizado David FARRELL, *Electoral Systems*, cit., pág. 161.

(22) De hecho, según el análisis citado en la nota precedente se trata de la fórmula que ocupa el segundo lugar en índice de proporcionalidad.

(23) Sin embargo, en nuestro país ha sido propuesta recientemente por Izquierda Unida, como una de las líneas básicas del proyecto de reforma del sistema electoral que ha presentado ante los medios de comunicación: cfr. por ejemplo *El Mundo*, edición digital, 8 de mayo de 2008.

electorales celebradas:

- Con los resultados de 2000, se modifica la asignación de escaños en 5 circunscripciones: en Asturias y La Rioja, el PP cede un Diputado al PSOE, y en Orense y Pontevedra al BNG; mientras que, en Barcelona, el PSOE pierde un escaño en favor de Esquerra Republicana. Es interesante señalar que el cambio de fórmula incrementa el impacto de la barrera del 3% en las circunscripciones de Madrid y de Barcelona: concretamente, con los resultados de 2000 la fórmula Sainte-Lagüe otorgaría un escaño a Izquierda Unida en Barcelona (que restaría a CiU), del que sin embargo le privaría la barrera (pues obtuvo el 2,5% de los votos válidos emitidos).

- Con los resultados de 2004, se modifica la asignación de escaños en 10 circunscripciones: en siete circunscripciones pierde un escaño el PSOE, en beneficio de Izquierda Unida (Baleares, Málaga y Sevilla), del PP (Cádiz y Lleida), de ERC (Barcelona) y de CiU (Tarragona); en Córdoba lo pierde el PP en beneficio de IU; en Girona ERC en beneficio del PP; y en Vizcaya el PNV en beneficio de IU. En conjunto, el PSOE habría perdido siete escaños y uno el PNV, y habrían sumado Diputados el PP (dos), IU (cinco) y CiU (uno).

- Con los resultados de 2008, varía la asignación de escaños en seis provincias, concretamente en Barcelona, Córdoba, Girona, Madrid, Tarragona y Vizcaya. En todas ellas perdería un escaño el PSOE, resultando beneficiado el PP, que los habría ganado en Córdoba, Girona y Vizcaya; Izquierda Unida, que los obtiene en Madrid y Barcelona; y CiU, que gana un segundo escaño en Tarragona.

Estas simulaciones muestran las posibles consecuencias del hipotético cambio de la fórmula electoral, que podríamos sintetizar del siguiente modo:

1) En primer lugar, el impacto del cambio de fórmula electoral en la asignación de escaños es moderado, y desde luego menor al de las variaciones en la circunscripción; y, en particular, como ya se señaló anteriormente, las circunscripciones de magnitud baja son escasamente sensibles a la fórmula electoral utilizada. De hecho, la práctica totalidad de las variaciones se producen en circunscripciones de al menos 6 escaños (a excepción de los casos de Orense y La Rioja en las elecciones de 2000, y de Lleida en las de 2004, que son circunscripciones con cuatro puestos).

2) La fórmula Sainte-Lagüe facilita la obtención del primer escaño. De las 21 variaciones apreciadas, 9 se producen para adjudicar escaño a un partido que no obtenía ninguno en la circunscripción (de entre ellas, dos de las tres que se producen en circunscripciones de magnitud baja). En otras palabras, la nueva fórmula reduce el umbral efectivo para obtener un escaño: si en las elecciones de 2004 el escaño obtenido con menor porcentaje de votos de la circunscripción –en circunscripciones distintas de Madrid y Barcelona– fue el escaño de Eusko Alkartasuna en Guipúzcoa con el 11,53%, con la fórmula Sainte-Lagüe se obtendrían 5 escaños con un porcentaje menor (el del PP con un 11,45% en Girona, o los de Izquierda Unida con el 9,7% en Córdoba, el 8,58% en Vizcaya, el 8,57% en Baleares o el 6,68% en Sevilla).

3) El efecto más significativo de la fórmula Sainte-Lagüe es, sin duda, la reducción del beneficio para el partido más votado. En 17 de las 21 variaciones apreciadas, es el partido más votado en la circunscripción el que pierde un escaño, que en seis de los casos beneficia a un partido que no accedía al reparto con la fórmula d'Hondt, y en otros seis al segundo partido más votado en la provincia. Como consecuencia de ello, se reduce considerablemente la prima global para el partido ganador de las elecciones: en 2000 la sobrerrepresentación del PP se reduce en 1,15 puntos, aunque sigue conservando la mayoría absoluta y una prima muy significativa, del 5,9%; por su parte, la sobrerrepresentación del PSOE se reduce en 2 puntos en 2004, pasando de 3,59% a 1,59%, y en 1,6 puntos en 2008, pasando de 3,93% a 2,33%. Por otro lado, los partidos de ámbito territorial apenas varían su representación (aunque es reseñable el incremento de dos escaños del BNG en 2000, que pasa de 3 a 5 Diputados), mientras que los partidos minoritarios de carácter nacional la mejoran (concretamente, Izquierda Unida habría doblado su número de

escaños en 2004 y 2008; habría sumado uno a los 8 que tenía en 2000 si no existiese la barrera del 3%). Naturalmente, estos efectos exigen una reflexión a la hora de sugerir un cambio de la fórmula electoral, pues conviene recordar una vez más que el sistema electoral no debería generar inestabilidad; y, en las simulaciones realizadas sobre las elecciones de 2004 y 2008, el partido ganador de las elecciones se sitúa a considerable distancia de la mayoría absoluta, y sólo resulta posible conformar una mayoría estable con el concurso de al menos tres partidos.

4) Finalmente, debe observarse el mayor beneficio que resulta para el PP del cambio de fórmula electoral. En las elecciones de 2000, en las que fue el ganador, conserva una prima significativa y mucho más alta –en más de cuatro puntos y medio– que la del segundo partido (el mismo efecto se observaría con los resultados de 1996, en los que el cambio de fórmula electoral habría significado una pérdida de sólo un escaño para el PP y de dos para el PSOE); en cambio, con los resultados de 2004 y 2008 pasa a tener una sobrerrepresentación netamente superior a la del partido ganador, 2 puntos superior en 2004 y 1,25 puntos en 2008. Ello se debe a que el incremento de la proporcionalidad que supone la fórmula Sainte-Laguë maximiza los efectos de una distribución territorial del voto que, como ya se apuntó, ha beneficiado tradicionalmente al partido situado a la derecha del espectro político: concretamente, el Partido Popular suele ser el ganador en las circunscripciones en las que la variación de la fórmula no produce impacto alguno (en 2008, por ejemplo, ha ganado en 9 de las 11 circunscripciones que tienen 3 escaños o menos, así como en 6 de las 7 provincias que cuentan con 5 escaños), mientras que tiene una posición más débil en otras de magnitud media en las que el cambio de fórmula adquiere relevancia y le resulta favorable.

4. A MODO DE CONCLUSION: UNA PROPUESTA DE REFORMA

Los datos ofrecidos en páginas anteriores, y las reflexiones que he venido formulando, me llevan a concluir la oportunidad de una reforma del sistema electoral español que mejore su funcionamiento y corrija sus actuales distorsiones, que, desde mi punto de vista, habría de concretarse en los tres siguientes elementos:

1. Modificar el sistema de distribución de escaños por circunscripciones en la línea apuntada más arriba, es decir, reduciendo a uno el mínimo por circunscripción. Como se ha señalado, este cambio no requiere más que un leve retoque del art. 162 LOREG, modificando concretamente el mínimo inicial de dos Diputados que establece su apartado segundo y, consecuentemente, el número de Diputados que se distribuyen en proporción a la población que indica el apartado tercero, que pasaría de 248 a 298. Desde mi punto de vista, esta es la reforma más esencial, pues la enorme desproporción en la representación de las provincias que resulta del actual sistema vulnera de modo flagrante el principio de igualdad del voto establecido por el art. 68.1 CE.

2. Establecer un mecanismo de igualación consistente en reservar un total de 50 escaños para su asignación a listas nacionales –lo que elevaría en consecuencia el tamaño del Congreso a un total de 400 Diputados–, teniendo en cuenta para este cómputo la totalidad de los sufragios obtenidos por cada formación política en el conjunto de las circunscripciones (sin que las listas nacionales sean objeto, por tanto, de un voto diferente). También esta modificación resulta muy aconsejable, en mi opinión, por las razones indicadas más arriba, en especial para reducir el impacto de la desigualdad territorial del voto (que, a pesar de la reforma propuesta en el apartado anterior, continuaría subsistiendo, si bien en una proporción más moderada que en la actualidad), al asegurar que, al menos respecto a una parte de los electos, todos los votos de los españoles cuentan igual; y para compensar las desviaciones en la proporcionalidad que provoca una configuración de las circunscripciones en la que la mayor parte de ellas son de magnitud media o baja.

Es dudoso que esta innovación requiera una modificación constitucional, pues, si bien es cierto que el art. 68 CE establece la provincia como circunscripción electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados, en realidad el reparto a nivel nacional no configuraría propiamente

una circunscripción: la circunscripción continuaría siendo la provincia, y el sistema de asignación de escaños a las circunscripciones que contempla el art. 68.2 CE se respetaría escrupulosamente, pero se completa con un mecanismo de igualación a un nivel superior al de la circunscripción. No cabe duda de que los redactores del art. 68 CE estaban pensando en un sistema que asignaría la totalidad de los escaños a las circunscripciones; pero, desde mi punto de vista, la introducción de este mecanismo de igualación respeta la literalidad del art. 68.2 CE. (24), y viene además justificada por la exigencia de asegurar una representación proporcional, tal y como ordena el apartado tercero del mismo precepto. En todo caso, y con independencia de que una mayor escrupulosidad aconsejase reformar el art. 68.2 CE, esta innovación requiere básicamente la modificación del art. 162 LOREG, y, en concordancia, del art. 163 para establecer el sistema de asignación de escaños correspondientes a las listas nacionales (al que no resultaría aplicable la barrera del 3% prevista para las circunscripciones); del art. 172 en relación con las papeletas (en las que se imprimirían dos listas, la lista nacional –si ha sido presentada– y la correspondiente a cada circunscripción); y de los arts. 169 y 173 para establecer que las funciones de las Juntas Electorales Provinciales en relación con la presentación y proclamación de candidatos y el escrutinio general corresponderían a la Junta Electoral Central respecto de las listas nacionales.

3. Cambio en la fórmula electoral, para pasar de la fórmula d'Hondt a la fórmula Sainte-Lagüe corregida. Desde mi punto de vista, esta modificación no resulta tan relevante como las dos anteriores; pero, en la medida en que la fórmula Sainte-Lagüe mejora la proporcionalidad, sin provocar especiales dificultades en relación con la posibilidad de formación de mayorías y la consiguiente estabilidad gubernamental, considero que sería oportuna su adopción. No obstante, en tal caso sería razonable mantener la regla d'Hondt para la asignación de los 50 escaños nacionales, con el fin de evitar que formaciones políticas con una presencia global muy poco significativa accedan al reparto de puestos por esta vía; como sucede en diversos países, tales como Bélgica, Austria o Eslovenia, que emplean una fórmula más proporcional para la asignación de representantes en el nivel de la circunscripción y la fórmula d'Hondt para la adjudicación de escaños de igualación a un nivel superior. En este contexto convendría valorar, asimismo, la oportunidad de suprimir la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, pues sólo resulta operativa en Madrid y Barcelona, y el hecho de que en Madrid o Barcelona pueda obtener en alguna ocasión un escaño una formación política con un porcentaje inferior al 3% de los votos mejora la proporcionalidad de la representación y apenas tiene impacto en la posibilidad de formación de mayorías.

Sin duda, las dos primeras modificaciones propuestas producirían una mejora en la proporcionalidad de nuestro sistema electoral y corregirían en buena medida sus actuales distorsiones; con mucha mayor intensidad si además se produce el cambio de la fórmula electoral. Así se refleja en la siguiente tabla, en la que se muestra la composición del Parlamento que habrían producido los resultados electorales de 2008 con las modificaciones enunciadas en los dos primeros apartados anteriores (mínimo de un Diputado por circunscripción y asignación de 50 escaños a nivel nacional), tanto con la fórmula d'Hondt como introduciendo la fórmula Sainte-Lagüe corregida para la asignación de escaños en las circunscripciones (el reparto de escaños nacionales se verifica, en ambos casos, con la fórmula d'Hondt). Para apreciar la mejora que se produce en la proporcionalidad, se muestra en cada caso la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos de cada formación política, así como, en la última columna, la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de sufragios que se da efectivamente en la actualidad:

(24) Sostiene la tesis contraria José Ramón MONTERO, "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", en *Revista de Estudios Políticos*, 95 (1997), págs. 33-34.

PARTIDO	D'HONDT	PRIMA	SAINTE-LAGÜE	PRIMA	PRIMA ACTUAL
PSOE	193	+3,9	187	+2,4	+3,93
PP	175	+3,37	177	+3,87	+3,62
CIU	12	-0,1	13	+0,15	-0,24
IU	6	-2,31	7	-2,06	-3,24
PNV	5	+0,05	5	+0,05	+0,52
ERC	3	-0,39	4	-0,14	-0,28
BNG	2	-0,33	2	-0,33	-0,26
CC	2	-0,18	2	-0,18	-0,11
UPYD	1	-0,95	2	-0,7	-0,91
NA BAI	1	-0,01	1	-0,01	+0,05

D'HONDT. La asignación de escaños que se expone en esta columna se ha recogido ya en la tabla de pág. 21.

SAINTE-LAGÜE. La asignación de escaños que se expone en esta columna es resultado de las siguientes operaciones:

a) Con el cambio en la distribución de escaños por circunscripciones y la aplicación de la fórmula Sainte-Lagüe corregida, se producirían las siguientes variaciones con respecto a la actualidad en los 350 escaños provinciales: el PSOE pierde un escaño en Almería, Burgos, Córdoba, Huelva, Jaén, Girona, León, La Rioja, Lugo, Orense, Salamanca, Tarragona, Teruel y Toledo, y los gana en Alicante, Barcelona (dos), La Coruña, Madrid (dos) y Málaga, es decir, pierde siete en total, quedando con 162; el PP pierde escaños en Avila, Ciudad Real, Cuenca, Palencia, Segovia y Zamora, y los gana en Madrid (dos), Córdoba, Girona, Tenerife, Valencia y Vizcaya, es decir, tendría uno más que ahora (155); el PNV pierde un escaño en Alava; ERC gana un escaño en Barcelona (pasa a 4); CiU gana un escaño en Barcelona y uno en Tarragona (pasa a 12); IU gana un escaño en Barcelona, uno en Madrid y uno en Sevilla, quedando con 5; y UPyD gana un segundo escaño en Madrid. BNG, CC y Nafarroa Bai no experimentan cambios.

b) A ello se suma la asignación de 50 escaños nacionales con la fórmula d'Hondt, ya recogida más arriba: 25 para el PSOE, 22 para el PP, 2 para IU y uno para CIU.

Ha observado frecuentemente la ciencia política que la legislación electoral es particularmente rígida y resistente a los cambios, hasta el punto de que, para algún autor, sólo se produce su reforma como consecuencia de situaciones históricas extraordinarias (25). En los últimos tiempos se ha podido apreciar, sin embargo, que esa resistencia no es tan exagerada, y diversas democracias consolidadas han procedido a modificar sus sistemas electorales en las últimas décadas. En nuestro país, con el inicio de la presente Legislatura se ha abierto en el Congreso de los Diputados la reflexión sobre la necesidad de revisar nuestro sistema electoral, y no debería ser difícil abordar una modificación parcial que mejore la calidad de nuestra democracia sin alterar de forma sustancial el funcionamiento del sistema político del que hemos venido disfrutando en los últimos treinta años. Espero que estas páginas puedan ofrecer una aportación útil al debate que acaba de reabrirse.

(25) Cfr. Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales...*, cit., pág. 387. Ha matizado ese juicio David M. FARRELL, *Electoral Systems...*, cit., págs. 2 y 178-181, que examina las reformas producidas en la década de los 90 en Italia, Japón y Nueva Zelanda. José Ramón MONTERO ("El debate sobre el sistema electoral...", cit., especialmente págs. 21-22) ha analizado las condiciones que han de darse para que sea posible una reforma electoral, condiciones que desde mi punto de vista podrían concurrir en el momento presente.

La Fundación Ciudadanía y Valores nace en agosto de 2006 como una organización de carácter privado, sin ánimo de lucro, desvinculada de cualquier ideología política o grupo empresarial, con el fin de promover la reflexión intelectual y el debate público sobre las raíces morales, culturales y jurídicas que sostienen la sociedad democrática occidental, fomentando la creciente consideración de los derechos humanos en todos los órdenes de la organización social, económica y política.

Dado su carácter independiente, la Fundación respeta las libres opciones de las personas que colaboran en ella, evitando que el deseable diálogo resulte bloqueado por polémicas partidistas o por discrepancias ideológicas o confesionales, para centrarse en los valores que fundamentan cualquier sociedad democrática. Para ello parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de las demás convenciones internacionales en la materia suscritas por nuestro país, así como de nuestra Constitución, que declara en su artículo 1.1 que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

Asimismo, pretende servir de foro de encuentro a profesionales de distintas disciplinas y orientaciones, preocupados por fundamentar unos valores permanentes y universales, impulsando su estudio y difusión, mediante un diálogo abierto y sincero con todos.

La Fundación se organiza como un instituto de estudios multidisciplinar, formado por ciudadanos comprometidos con los valores enunciados y que desde su propio ámbito de actuación profesional aporten ideas para la elaboración y difusión pública de informes y reflexiones sobre temas de particular relevancia social.

En síntesis, la Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de nuestra sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social.



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN