

Las apariencias engañan El sistema electoral de las elecciones generales españolas (1979-2019)

ANDRÉS SANTANA



Exedra

CEPC

LAS APARIENCIAS ENGAÑAN.
EL SISTEMA ELECTORAL
DE LAS ELECCIONES GENERALES
ESPAÑOLAS (1979-2019)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

ANDRÉS SANTANA

LAS APARIENCIAS ENGAÑAN.
EL SISTEMA ELECTORAL
DE LAS ELECCIONES GENERALES
ESPAÑOLAS (1979-2019)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2023

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2023:

© ANDRÉS SANTANA

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 901-23-037-X
NIPO CEPC PDF: 091-23-036-4
ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-2000-4
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1999-2
Depósito legal: M. 22.843-2023

Impresión: MyP
C/ Francisco Huesca, 17, 1.º
28017 Madrid (Madrid)

Impreso en España - *Printed in Spain*

ÍNDICE

1

INTRODUCCIÓN.....	9
1. Clarificaciones sobre las referencias a textos legislativos.....	12
2. Referencias a unidades territoriales y lenguaje inclusivo	15

2

EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO (1979-2019).....	17
1. El valor del voto en Melilla, Ceuta y Soria plantea un complicado problema.....	20
2. Magnitud de las circunscripciones y pluralidad partidista en el Congreso	33
3. Población, electores y voto en Galicia	42

3

EL SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO (1979-2019)	61
1. Al sesenta por ciento de los Senadores madrileños no los elegimos en las urnas.....	66
2. El premio insular en Senadores y las diferencias en Senadores electos <i>per capita</i>	71
3. Cuatro veces más Senadores <i>per capita</i> en País Vasco que en Madrid.....	82

4

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
REFERENCIAS LEGISLATIVAS.....	97

Anexo A

BREVE RECORDATORIO CONCEPTUAL.....	99
------------------------------------	----

Anexo B

TABLAS ADICIONALES.....	115
RELACIÓN DE GRÁFICOS.....	131
RELACIÓN DE TABLAS.....	133

INTRODUCCIÓN

Los sistemas electorales son las normas institucionales que traducen los votos en escaños. Así los caracterizan Andrew Reynolds, Ben Reilly y Andrew Ellis (2005, 5) en el manual de diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional, y así lo hace también la red de conocimientos electorales ACE (2022). Aunque me haya referido a escaños, que son lo propio de las elecciones legislativas, la definición es extensible a otras formas de representación política, como miembros de un colegio electoral o la presidencia de un gobierno.

Los sistemas electorales pueden perseguir objetivos muy diversos, como maximizar la proporcionalidad, favorecer la gobernabilidad, minimizar las diferencias en el valor del voto de los ciudadanos, o facilitar la inclusión de representación geográfica local. Hay más objetivos posibles, como evitar la entrada de partidos políticos radicales o extremos, asegurar la representación de mujeres, minorías regionales y otros colectivos, facilitar la rendición de cuentas, promover una relación cercana entre representantes y representados, minimizar los votos perdidos, o promover la cohesión de los partidos. Probablemente, los más importantes son los que José Ramón Montero y Carlos Fernández Esquer (2018) denominan el espejo y el mandato, esto es, que el poder político recoja fielmente las preferencias de los votantes y que el gobierno tenga la capacidad de aplicar las políticas prometidas.

Resulta inevitable que se planteen tensiones o compromisos entre los distintos objetivos potenciales. Tal y como nos recuerdan Josep Maria Vallès y Salvador Martí i Puig (2015, 209-10), las características de los sistemas electorales harán que éstos sirvan mejor a unos objetivos o a otros. Por ejemplo, los sistemas proporcionales representan más fielmente las preferencias expresadas en las urnas, mientras que los mayoritarios facilitan mayores cotas de gobernabilidad. Por consiguiente, Allan Wall y Mohamed Salih (2007, 8) señalan que el diseño de los sistemas electorales es el fruto de decisiones políticas para priorizar determinados objetivos.

Ahora bien, aunque las características de los sistemas electorales son muy importantes, los efectos concretos de éstos también dependen de características contextuales. Como explican Montero, José Rama y Fernández Esquer (2016), incluso si los elementos del sistema electoral no cambian, sus efectos prácticos sí lo harán, porque los partidos y los votantes adaptarán su comportamiento a medida que aprendan cómo funcionan dichos sistemas. Es debido a este aprendizaje que Sebastián Lavezzolo advierte de que sería un error predecir los efectos de las reformas electorales atendiendo solo a sus efectos mecánicos (2018). Por su parte, Roger Senserrich (2011) apunta que no hay sistema electoral perfecto, a prueba de políticos desconsiderados que traten de explotarlo, y que todos los sistemas producen a veces resultados inesperados (Senserrich 2005).

En España, se celebran procesos electorales para todos los niveles de representación: el supranacional, para la Unión Europea (elecciones al Parlamento Europeo), el nacional, para las elecciones generales (elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, ya que nuestro sistema es

bicameral), el regional (elecciones autonómicas a las asambleas o parlamentos de las Comunidades Autónomas) y el local (elecciones municipales, cabildos insulares, etcétera). Para muchos fines, hablar de «sistema electoral español» no es suficientemente preciso. Primero, porque el sistema electoral puede depender del nivel electoral: el sistema electoral de las elecciones europeas, generales y autonómicas españolas no es el mismo. Segundo, porque puede depender del ámbito territorial: los sistemas electorales de las elecciones autonómicas de Madrid, Canarias y Castilla-La Mancha no son idénticos. Y tercero, porque puede cambiar en el tiempo: el sistema electoral de las elecciones autonómicas canarias y murcianas de 2019 había cambiado bastante respecto al que se venía empleando hasta 2015. En este libro, me centro en el sistema electoral de las elecciones generales españolas, aunque incorporaré numerosos comentarios sobre los sistemas de los otros niveles o incluso de otros países para enriquecer la discusión. Además, en muchas ocasiones, me referiré a elecciones concretas, preferentemente, las últimas elecciones generales celebradas hasta la fecha, del 10 de noviembre de 2019.

Las Ciudades Autónomas plantean un dilema. Por un lado, tiene sentido tratarlas en el ámbito regional, ya que, al igual que sucede con las Comunidades Autónomas, no hay ningún nivel entre ellas y el nacional. Por el otro, también hay razones para asimilarlas al ámbito local: al fin y al cabo, son ciudades, y la Junta Electoral Central (JEC) reporta los resultados de las elecciones a sus asambleas junto con los de las entidades locales (aunque también enlaza a ellos desde la página de elecciones autonómicas). En este trabajo, he decidido tratarlas a todos los efectos como pertenecientes al ámbito regional. Al fin y al cabo, tienen re-

servados escaños tanto en el Congreso como en el Senado, algo que no sucede con ninguna ciudad, por muy grande que sea su tamaño. Además, sólo teniendo en cuenta a las Ciudades Autónomas se puede obtener un cuadro completo del Congreso y el Senado. A menudo, emplearé el término «autonomías» para referirme conjuntamente a las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Dada la diversidad de lectores a la que está dirigido este libro, en el *Anexo A*, he recordado brevemente el significado de algunos términos que se emplean con frecuencia en este trabajo: parlamentos unicamerales o bicamerales, elección directa o indirecta, circunscripción, circunscripción única o múltiples circunscripciones, magnitud de la circunscripción, circunscripciones uninominales o plurinominales, población o electores, y censos de residentes en España (CER) o en el extranjero (CERA).

1. Clarificaciones sobre las referencias a textos legislativos

En este trabajo, se cita frecuentemente a la LOREG y, con menor frecuencia, a la Constitución Española (CE). El resto de los textos legales citados ocupa claramente un segundo plano. Conviene clarificar tres cuestiones relacionadas con las referencias a los textos legislativos. Primera, la LOREG ha sido objeto de casi una veintena de revisiones hasta la última, del 03/10/2022. Salvo que mencione lo contrario (creo que no necesito hacerlo en ninguna ocasión), me refiero al texto refundido y actualizado, y es de éste del que extraigo las citas literales.

Segunda, muchos de los artículos de la LOREG simplemente enuncian lo que ya había sido fijado por la CE, mientras que otros lo detallan cuando ésta dejaba margen de maniobra para hacerlo. Para los fines de esta investigación, no siempre es necesario distinguir si una característica del sistema electoral había sido fijada por la CE o fue especificada por la LOREG, con lo que, a veces, se ha citado directamente a ésta. En otras ocasiones, en cambio, sí es importante hacer la distinción. Éste es el caso, por ejemplo, del número de escaños de Ceuta y Melilla en el Congreso, fijado en uno por la CE, y del suelo de escaños de las provincias en esta Cámara, establecido como principio por la CE, pero concretado en dos escaños por la LOREG. Precisar cuáles de estas características estaban fijadas por la CE y cuáles han sido detalladas por la LOREG resulta importante para este trabajo porque afecta a las opciones que tendría el legislador para dar respuesta a problemas potenciales que planteo en el *Capítulo 2*, como eventuales situaciones en las que algunas circunscripciones podrían tener menos población, pero más escaños que otras.

Y tercera, si dejamos de lado la legislatura preconstitucional, en nuestro país ha habido catorce legislaturas del Congreso y el Senado hasta el momento. Las elecciones de la primera tuvieron lugar en marzo de 1979 y las de la última, en noviembre de 2019. La fecha de disposición de la LOREG es el 19/06/1985, la de su publicación en el BOE, el 20/06, la de su entrada en vigor, el 21/06, y la de las elecciones de la III legislatura, el 22/06. Así, las elecciones de las primeras dos legislaturas antecedieron a la LOREG. Para la mayoría de las cuestiones tratadas en este libro, este hecho no reviste excesiva importancia. Muchas de las características centrales del sistema electoral de las elecciones

generales habían sido fijadas ya por la CE: las circunscripciones del Congreso y el Senado, el tamaño de todas las circunscripciones de éste y de las de Ceuta y Melilla de aquél, y muchas más. Dado que, obviamente, la LOREG no puede modificar lo que fijó la CE, estas características se han mantenido inalteradas. Así, incluso si, por las razones expuestas en el párrafo anterior, a veces solo cito a la LOREG, las consideraciones se extienden a las dos primeras legislaturas.

Ahora bien, hay algunos aspectos importantes relacionados con temas tratados en este libro, como el tamaño del Congreso, que la CE deja parcialmente abiertos. Esta práctica dota al sistema de cierta flexibilidad, ya que deja un margen de maniobra para que el legislador pueda adaptarse a las necesidades potencialmente cambiantes de la sociedad española sin necesidad de acometer reformas constitucionales. En estos aspectos, las elecciones de las dos primeras legislaturas se regían por lo dispuesto en el RD-L 20/1977. Incluso en estos casos, lo normal es que este hecho no tenga repercusiones para los aspectos discutidos en este libro, porque la LOREG optó por una solución continuista con la que se venía empleando: por ejemplo, aunque la CE daba libertad para establecer el tamaño del Congreso entre los trescientos y los cuatrocientos Diputados, la LOREG se decantó por trescientos cincuenta, los mismos que estipulaba el citado Real Decreto-ley (RD-L). Por economía del lenguaje, he obviado alusiones al mencionado RD-L siempre que la solución de la LOREG era continuista, y solo lo he aludido en los casos excepcionales en los que hacerlo aportaba una precisión relevante. El ejemplo paradigmático de ello es el reparto de los escaños entre las provincias en el Congreso. Desde la LOREG, esto es, desde la legislatura

III, el sistema empleado combina un mínimo de dos para cada provincia con un reparto proporcional del resto, con lo que los escaños de las provincias se adaptan a los cambios demográficos. En cambio, en las legislaturas I y II, regía lo previsto en el RD-L 20/1977, que estipulaba un número invariable de escaños para cada circunscripción.

2. Referencias a unidades territoriales y lenguaje inclusivo

Los parlamentos reciben diferentes nombres: «cortes», «asambleas» o «parlamentos». En este libro, usaré generalmente el término «parlamento» para referirme a ellos de manera genérica. He tratado de ser lo más eficiente posible con el uso del lenguaje, sin ceñirme al corsé algo estricto de las denominaciones oficiales de las unidades territoriales, ya que mi objetivo aquí es estudiar el funcionamiento que en ellas tiene el sistema electoral español, no redactar un texto oficial. En términos prácticos, esto significa que me refiero siempre a Asturias, Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia en lugar de a las denominaciones oficiales, pero menos expeditivas, de Principado de Asturias, Illes Balears (Islas Baleares), Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana (Comunidad Valenciana), respectivamente.

Como he renunciado a emplear las denominaciones oficiales, no estoy constreñido a referirme a las unidades territoriales en el idioma o los idiomas de su denominación oficial, con lo que me refiero a todas con sus denominaciones en el idioma en el que estoy escribiendo este estudio. Así, me refiero simplemente a Álava, Alicante, Castellón y

Valencia en lugar de a Araba/Álava, Alacant/Alicante, Castelló/Castellón y València. Aquí también, el empleo de las denominaciones oficiales le habría restado agilidad al texto, por no hablar de lo que habría sucedido si hubiera optado por usar la denominación de, digamos, Alicante para las seis primeras legislaturas, y la de Alacant/Alicante para las siguientes, ya que la declaración de la cooficialidad de la denominación en valenciano corresponde a la Ley 2/1999, de 6 de julio. Siguiendo la misma lógica, utilizo topónimos en español como Gerona, La Coruña o Vizcaya en lugar de las denominaciones oficiales Girona, A Coruña o Bizkaia, de la misma manera que nos referimos habitualmente a Copenhague y Varsovia en lugar de a København y Warszawa, respectivamente, o que un texto en catalán puede referirse a Saragossa o Terol. En términos prácticos, esto significa que muchos de los gráficos y las tablas de este libro están ordenados de acuerdo con las denominaciones breves y no oficiales que he empleado.

Con respecto al género, he evitado fórmulas que substituyen vocales por arrobas, añaden una barra inclinada seguida de terminaciones alternativas o que repiten la palabra para dos o más géneros, pero me he tomado la licencia de emplear el plural en femenino en diversas ocasiones.

EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO (1979-2019)

El sistema electoral del Congreso de los Diputados es el más conocido de los sistemas aplicados a los procesos electorales españoles. Ello es así tanto por la trascendencia que tienen las elecciones al Congreso, sin duda, la Cámara más poderosa, como por el hecho de que el sistema electoral del Congreso ha servido de base e inspiración para gran cantidad de aspectos de los demás. Por ello, conocer bien sus características e implicaciones reviste una importancia especial. Mi interés aquí radica principalmente en dichas implicaciones y algunos de los dilemas que plantean. Así, he estructurado el capítulo en torno a tres ejes temáticos que, en mi opinión, invitan a la reflexión.

El primero es el de la magnitud de las circunscripciones y el valor del voto en los distintos territorios. Este tema ha sido tratado por numerosos autores, muchos de los cuales han llamado la atención sobre la diferencia entre las provincias de Soria y Madrid, los territorios en el que el voto tiene un valor máximo y mínimo, respectivamente. En la siguiente sección, discutiré algunas de sus contribuciones. Además de compartir datos actualizados para las elecciones de noviembre de 2019, pongo sobre la mesa un binomio menos llamativo, pero que, probablemente, planteará más dilemas políticos y éticos, el de las ciudades autónomas y, en especial, Melilla, por una parte, y nuevamente Soria, por la otra. Aunque, combinada, la población de

Soria, Ceuta y Melilla en las elecciones generales de noviembre de 2019 fue de unos doscientos sesenta mil habitantes, menos de un 0,6 por ciento de los casi cuarenta y siete millones del total nacional, mi impresión es que es muy posible que los dilemas que anticipo para estas tres circunscripciones obliguen o bien a reformar la Constitución o bien a una reforma de la LOREG que, si bien sería jurídicamente menos exigente, tendría unas consecuencias políticas de enorme calado.

El segundo eje temático es el de la magnitud de las circunscripciones y su impacto sobre el sistema de partidos español. Ciertamente, este tema también ha sido abordado por diversos autores en el pasado, que han contribuido de manera notable a nuestro conocimiento de la dinámica de las elecciones en España y el resto del mundo. Hace ya siete décadas, en un trabajo muy influyente, Maurice Duverger (1951; 1957) apuntó el importante efecto de la magnitud de las circunscripciones sobre el sistema de partidos, en lo que se conoce como la «ley de Duverger». La tesis básica de este autor es que, cuanto mayor es la magnitud de las circunscripciones, mayor es el número de partidos viables. Esta sería la parte de efectos mecánicos de la teoría de Duverger. Además, y siempre de acuerdo con este autor, en las circunscripciones uninominales o en los distritos plurinominales mayoritarios, cuya lógica es idéntica, tanto los partidos y los candidatos como los ciudadanos se darán cuenta de que solo hay un par de partidos viables, con lo que el sistema electoral tenderá hacia el bipartidismo. Esta sería la parte de efectos psicológicos de su teoría.

En su versión más ortodoxa, las tesis de Duverger implicarían que solo en los distritos plurinominales proporcionales sería viable una pluralidad de partidos, que sería

tanto más amplia cuanto mayor sea el tamaño del distrito. Como es de imaginar, muchos estudiosos han matizado tal tesis. Así, por ejemplo, Josep Maria Colomer (2003) cuestiona que la dirección de la causalidad sea la propuesta por Duverger, y argumenta, apoyándose en un minucioso análisis empírico, que son los partidos los que eligen los sistemas electorales, en lugar de al revés. Aunque tanto los académicos como el público general son concientes de que los partidos suelen promover las reformas electorales de manera estratégica, en líneas generales, existe un gran acuerdo con la idea de que el número de partidos tiende a crecer con la magnitud de distrito. Esto también es cierto en España, donde son numerosos los autores que han documentado esta relación (los veremos más adelante, principalmente, en la segunda sección).

Así, pues, la magnitud de las circunscripciones es una de las características más importantes de los sistemas electorales, y resulta imposible entender la competición política en España si no se aprecia el papel crucial que tiene este elemento del sistema electoral. Por una parte, como demuestran Montero y Pedro Riera (2010), el sistema electoral tiene un sesgo conservador y fuertes efectos mayoritarios, en gran medida, debido a la magnitud de las circunscripciones. A cambio, es un sistema que ha favorecido la estabilidad de los gobiernos y su capacidad de gobernar. En este sentido, el sistema actual ha sido, probablemente, decisivo para romper con la inestabilidad que había caracterizado a la política española moderna hasta la Segunda República, de acuerdo con Montero y Andrés Santana (2020). En la época más reciente, una parte importante tanto de los éxitos como de los reveses de los «nuevos partidos» que han retado al binomio formado por el Partido

Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) en los últimos tiempos tiene que ver, precisamente, con esta cuestión. En mi discusión sobre este tema, también apporto datos actualizados de la estrecha relación entre el tamaño de las circunscripciones y la mayor o menor diversidad de partidos que han ganado escaños.

El tercer eje temático tiene que ver con la población, el censo electoral y la participación en las elecciones. Se trata de un tema más popular entre los juristas que entre los politólogos, con lo que tengo la esperanza de que la combinación de ambas aproximaciones me haya permitido realizar un aporte original. Pasemos, sin más dilación, a la primera historia o eje temático.

1. El valor del voto en Melilla, Ceuta y Soria plantea un complicado problema

En las elecciones al Congreso, hay dos tipos de circunscripciones: las provincias y las ciudades autónomas. Así lo establece la CE (Título II, Capítulo I, Artículo 68, epígrafe 2). Esto significa que, en línea con lo que sucede en las elecciones legislativas de la mayoría de los países, pero a diferencia de lo que acontece en las elecciones legislativas de Holanda e Israel o en las elecciones españolas al Parlamento Europeo, en las que la circunscripción es única, el Congreso tiene múltiples circunscripciones: las 50 provincias más Ceuta y Melilla, lo que hace un total de 52.

Además, la CE (Título II, Capítulo I, Artículo 68, epígrafe 1) establece que el Congreso debe tener entre 300 y 400 escaños, y la LOREG (Título II, Capítulo III, Artícu-

lo 162, epígrafe 1), ha fijado el tamaño de esta cámara en 350 escaños. La LOREG ratificó lo que ya establecía el RD-L 20/1977 (I), que regulaba los procesos electorales previos. Así, y a diferencia de lo que sucede en otros países, como Alemania, o en otras instituciones representativas en España, como el Senado o muchos de los parlamentos autonómicos, el tamaño del Congreso de los Diputados ha sido invariablemente de 350 escaños desde la restauración de la democracia en el país.

En vista de las indicaciones de la CE y la LOREG sobre el tamaño del Congreso, cualquier propuesta de reforma electoral que pretenda modificar el tamaño de la Cámara, pero manteniéndola en la horquilla de trescientos a cuatrocientos escaños, solo necesitaría cambiar lo dispuesto por una LO. En cambio, si el objetivo fuera situarla por debajo de los trescientos o por encima de los cuatrocientos escaños, se requeriría una reforma constitucional, para cuyo éxito sería necesaria una mayoría cualificada de tres quintos en ambas Cámaras o una mayoría absoluta en el Senado y una mayoría cualificada de dos tercios en el Congreso e, independientemente de cuál de estas combinaciones de mayorías se alcanzare en las Cortes, una eventual ratificación popular mediante referéndum (CE, Título X, Artículo 167).

Los 350 escaños del Congreso no se distribuyen por igual entre las 52 circunscripciones: su magnitud varía, y lo hacen obedeciendo a un criterio poblacional atenuado. Veamos lo que dice nuestro marco legal. El RD-L 20/1977 (Título II, Capítulo II, Artículo 19, epígrafe 3), que fue el texto de referencia para las dos primeras legislaturas en este aspecto, establecía un número fijo de escaños para cada circunscripción:

«Será elegido el número de Diputados siguientes: Tres en Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Ávila y Huesca; cuatro en Cuenca, Zamora, Álava, Logroño, Albacete, Lérida, Burgos y Salamanca; cinco en Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra y Santander; seis en León, Baleares y Las Palmas; siete en Badajoz, Jaén, Santa Cruz de Tenerife, Guipúzcoa, Córdoba y Granada; ocho en Zaragoza, Pontevedra, Murcia, Málaga y Cádiz; nueve en Alicante y La Coruña; diez en Oviedo y Vizcaya; doce en Sevilla; quince en Valencia; treinta y dos en Madrid y treinta y tres en Barcelona. Los distritos de Ceuta y Melilla elegirán un diputado cada uno de ellos» (RD-L 20/1977, Título II, Capítulo II, Artículo 19, epígrafe 3).

Esta distribución de escaños estaba estrechamente relacionada con la distribución de la población en el momento en el que el RD-L fue redactado, aunque el hecho de que la asignación fuera fija implica que se puede identificar algún caso aislado con desviaciones menores respecto a cualquier criterio poblacional. Por ejemplo, en las elecciones de 1982, la población de la provincia de Madrid había superado a la de Barcelona, pero Barcelona siguió teniendo un escaño más que Madrid (33 frente a 32). Por su parte, La CE establece que:

«La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población» (CE, Título II, Capítulo I, Artículo 68, epígrafe 2).

La innovación principal de la CE radicaba en prever un mecanismo de ajuste que permitiera que el sistema fuera sensible a la evolución demográfica de las provincias, aunque no a la de las ciudades autónomas. El mecanismo consiste en distinguir entre un «suelo» o mínimo para cada una de ellas y una parte variable, pero sin prefijar cuántos escaños debían reservarse para el mínimo provincial y, por consiguiente, cuántos quedaban libres para adaptar la magnitud de las provincias a los cambios demográficos. Esta ausencia de concreción dota de flexibilidad al sistema, ya que abre la posibilidad de que el legislador efectúe cambios en el peso relativo de las partes fija y variable mediante Leyes Orgánicas, sin necesidad de acometer reformas constitucionales. En términos prácticos, la ausencia de concreción también significó que, antes de la entrada en vigor de la LOREG, es decir, en las dos primeras legislaturas, rigiera la asignación de escaños prevista por el RD-L 20/1977. Como acabamos de ver, en grandes líneas, esta asignación era coherente con el espíritu de la CE.

Así, fue la LOREG (Título II, Capítulo III, Artículo 162, epígrafe 2) la que precisó cuántos escaños correspondían al mínimo provincial: «A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados». Por lo tanto, cualquier reforma electoral que pretenda cambiar cuáles son las circunscripciones del Congreso, modificar el número de escaños de Ceuta y Melilla o eliminar la representación mínima de cada provincia requeriría una reforma constitucional. En cambio, las reformas orientadas a modificar el suelo provincial y fijarlo, por ejemplo, en un escaño o en tres, solo requerirían un cambio de una LO.

Por consiguiente, desde la tercera legislatura, una parte de los escaños es fija para cada circunscripción y la otra se

asigna a las provincias en función de criterios poblacionales. La parte fija, que es la responsable de que el criterio poblacional sea atenuado, se ha asignado con el mismo criterio desde la tercera legislatura, la de las elecciones de 1986, hasta la decimocuarta, las de noviembre 2019: cada ciudad autónoma tiene un escaño y cada provincia parte de un suelo de dos. Esto significa que 102 escaños están asignados independientemente de la población: dos de Ceuta y Melilla y cien de las provincias. La parte variable consta de los 248 escaños no reservados a circunscripciones concretas, se asigna proporcionalmente a la población de las provincias y solo es para ellas: las ciudades autónomas no pueden complementar su escaño fijo, aunque su población suba. La *Tabla 2.1* resume estos hechos:

Tabla 2.1. Escaños fijos y variables (Congreso)

Escaños fijos y variables	Circunscripciones		Escaños	
	Magnitud	Número	Número	Porcentaje
Fijos (Ciudades Autónomas)	1	2	2	0,6
Fijos (provincias)	2	50	100	28,6
Variables según población (provincias)			248	70,9
Total	n.a.	52	350	100,0

Fuente: elaboración propia basada en la CE y la LOREG.

Dado que la magnitud de las circunscripciones depende de la población y ésta es muy heterogénea entre provincias, cabe esperar diferencias de tamaño considerables entre

las circunscripciones. En la *Tabla B.1* del *Anexo B* comparo un listado con el número y nombre de las provincias para cada magnitud de circunscripción en las elecciones de noviembre de 2019. Nótese que, al presentar datos sobre los escaños de las circunscripciones, conviene clarificar a qué elecciones se refieren, ya que la población de las provincias evoluciona. Aquí, en la *Tabla 2.2*, he reorganizado los datos en tres grupos, que serán útiles en futuras discusiones: las circunscripciones «pequeñas», de uno a cinco escaños, las «medianas», de seis a nueve, y las «grandes», de diez o más. Como se anticipaba, existen diferencias notables de tamaño desde el escaño de Ceuta y Melilla o los dos de Soria hasta los 37 de Madrid:

Tabla 2.2. Escaños o Diputados de cada circunscripción

De 1 a 5 escaños	De 6 a 9 escaños	10 o más escaños
1: Ceuta, Melilla	6: Almería, Badajoz,	10: Murcia
2: Soria	Córdoba, Gerona,	11: Málaga
3: Ávila, Cuenca,	Guipúzcoa, Tarragona,	12: Alicante, Sevilla
Guadalajara, Huesca,	Toledo	15: Valencia
Palencia, Segovia, Teruel,	7: Asturias, Granada,	32: Barcelona
Zamora	Pontevedra, Santa Cruz de	37: Madrid
4: Álava, Albacete, Burgos,	Tenerife, Zaragoza	
Cáceres, León, Lérica,	8: Baleares, La Coruña, Las	
Lugo, Orense, La Rioja,	Palmas, Vizcaya	
Salamanca	9: Cádiz	
5: Cantabria, Castellón,		
Ciudad Real, Huelva, Jaén,		
Navarra, Valladolid		

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para las elecciones de 2019/11.

La atenuación de la proporcionalidad respecto a la población provocada por el suelo de escaños significa que el

valor del voto de los ciudadanos cambia según el territorio en el que viven. Para estudiar las diferencias entre territorios, he calculado dos medidas alternativas: el número de habitantes por Diputado y el número de Diputados por millón de habitantes. Las cifras son de noviembre de 2019. Los datos completos de estos cálculos están disponibles en la *Tabla B.2* del *Anexo B*; aquí, en la *Tabla 2.3*, muestro un extracto para las provincias con los valores extremos: Soria y Teruel frente a Madrid y Barcelona.

Tabla 2.3. Diferencias en el valor del voto

Provincia	Escaños	Escaños / millón	R	Población	Población / escaños
Soria	2	22,6	1	88.600	44.300
Teruel	3	22,3	2	134.572	44.857
CONGRESO	350	7,5	n.a.	46.722.980	133.494
Barcelona	32	5,7	51	5.609.350	175.292
Madrid	37	5,6	52	6.578.079	177.786
Madrid/ Soria	18,5	0,25		74,2	4,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11. R = ranking.

Como se puede apreciar, aunque Madrid tiene casi veinte veces más peso en el Congreso que Soria, su población es más de setenta veces superior. Así, en Madrid se escoge a un Diputado por cada 177.000 habitantes y en Soria, por cada 44.000, lo que implica que se eligen cuatro

veces más Diputados por habitante en Soria que en Madrid. Las cifras *per capita* de Teruel son muy parecidas a las de Soria, y las Barcelona, a las de Madrid. Es decir, aunque el binomio Madrid-Soria es el más conocido, podría hablarse perfectamente del tándem Barcelona-Teruel o, para el caso, de otros, como Sevilla-Segovia:

Las diferencias en el valor del voto de los ciudadanos según el territorio en el que viven constituyen uno de los temas que más han atraído la atención de juristas y politólogos, que, a menudo, empleamos el término *malapportionment* o la expresión «diferencias de prorrateo» para referirnos a ellas o a las maneras de medirlas. Estas diferencias plantean, lógicamente, dilemas éticos, jurídicos y políticos en sí mismos: ¿es justo que el voto de unos ciudadanos valga varias veces más que el de otros? Una de las maneras obvias de acercarse a esta cuestión es considerarla en términos comparados: ¿es el nivel de *malapportionment* del Congreso alto o bajo en comparación con los países de nuestro entorno? A tenor de lo que explican Montero y Fernández Esquer (2018), las diferencias en el valor del voto en España son de las mayores del mundo, hasta el punto de que, en Europa, solo las superan las de Luxemburgo, Chipre y Andorra.

Más allá de las consideraciones jurídicas, éticas o políticas que pueden suscitar las diferencias en el valor del voto, éstas pueden ocasionar problemas adicionales. En un artículo publicado en *Comparative Political Studies*, Sarah Birch (2010) demostró que la propensión a votar estaba clara y positivamente relacionada con las percepciones de integridad electoral. Entonces, cabría anticipar un efecto desmovilizador en la medida en la que los ciudadanos perciban como injusto el nivel de las diferencias

de prorrateo (esto es, de las diferencias en el valor del voto).

Otro problema potencial de las diferencias de prorrateo es que podrían ser las causantes de que el vencedor de las elecciones sea un partido o candidato en lugar de otro. En un interesante ejercicio teórico, Colomer (2004, 145) calculó que un partido podría ganar una mayoría absoluta de los escaños del Congreso con tan solo un tercio de los votos, si los concentrara en las circunscripciones en las que el voto tiene mayor valor. He pensado que sería una buena idea actualizar los cálculos para las elecciones de noviembre de 2019. En principio, los resultados no deberían variar mucho, ya que los cambios en la distribución de la asignación de escaños han sido relativamente moderados. De acuerdo con mis cálculos, en noviembre de 2019, un partido se podía asegurar una mayoría absoluta con el 34,4 por ciento de los votos, una cifra muy similar a la que ofreció Colomer en su día.

Naturalmente, éstos son ejercicios teóricos y sería irreal pensar que podría darse el caso de que un partido acaparara todos los escaños de los territorios sobrerrepresentados. Ahora bien, lo que sí podría suceder y, de hecho, sucede, es que las diferencias en el valor del voto no sean neutras en términos partidistas. Por ejemplo, Alberto Penadés y Salvador Santiuste (2013) han detectado que tienen un sesgo conservador. Unido a sesgos partidistas, el *malapportionment* abre la posibilidad de que un partido pueda obtener una mayoría absoluta de escaños con una minoría de los votos. Es lo que, en la literatura especializada, se conoce como *mayorías espurias*. En su momento, Alan Siaroff (2003) analizó todas las mayorías espurias que

se habían producido en elecciones parlamentarias democráticas.

Un fenómeno aún más llamativo es el de los *ganadores erróneos* o *wrong winner elections*, términos que empleamos para referirnos a aquellas situaciones en las que el partido que obtiene más escaños o el candidato que vence una contienda política, por ejemplo, unas elecciones presidenciales, no es el que más votos obtiene. Probablemente, el caso más emblemático de los últimos tiempos sea el de las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016, en las que Donald Trump se alzó con la presidencia pese a haber obtenido casi tres millones de votos menos que Hillary Clinton. El caso de Trump no es el primero en la historia de Estados Unidos: en su día, Colomer (2001) ya había identificado tres más.

Como comenta Senserrich (2017), al igual que sucedió en la contienda presidencial entre Trump y Clinton, podría darse el caso de que un partido político ganara en escaños en España aunque quedara segundo en votos. Ignacio Lago y Montero (2004) dedican un estudio a las elecciones catalanas de 2003, en las que, al igual que en las de 1999, CiU superó en escaños al PSOE, pese a que éste ganó en votos. Cabe puntualizar que los autores desvelan que las mayorías parlamentarias artificiales de CiU se debieron más a la variación de las magnitudes de distrito que a la desviación del prorrateo. Por su parte, Fernández Esquer (2017) ha llamado la atención sobre las elecciones autonómicas canarias, en las que Coalición Canaria era el primer partido en escaños pero solo el tercero en votos.

En los párrafos que siguen, voy a tratar de otro problema que podría surgir en relación con las diferencias del valor del voto en distintas circunscripciones. Para ello, en

la *Tabla 2.4*, muestro otro extracto para Soria, Ceuta y Melilla. Estas dos se sitúan en las posiciones 15 y 16 del ranking de Diputados *per capita*, con lo que entre Soria y ellas hay muchas provincias: Teruel, Segovia, Ávila, Palencia, Zamora y ocho más. Como Ceuta y Melilla son ciudades autónomas, reciben la mitad de escaños que Soria, pero las cifras de población son casi idénticas para las tres. Así, el valor del voto en Ceuta y Melilla es la mitad que el de Soria o Teruel:

Tabla 2.4. Valor del voto en Soria, Ceuta y Melilla

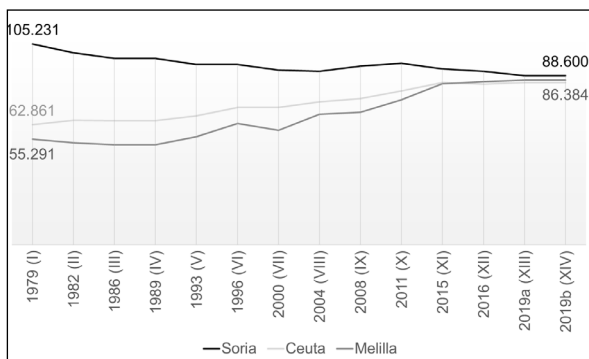
Circunscripción	Escaños	Población	Habitantes/ escaño		Escaños/ millón
			Ranking	Cifra	
Soria	2	88.600	1	44.300	22,6
Ceuta	1	85.144	15	85.144	11,7
Melilla	1	86.384	16	86.384	11,6
Melilla/Soria	0,5	0,97		1,95	

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

La pregunta que, lógicamente, se plantea es la de cuán probable es un sorpasso poblacional de las ciudades autónomas, que por ley deben tener menos escaños que Soria. Como, a menudo, la mejor indicación de lo que nos depara el futuro es observar con atención lo que ha sucedido en el pasado, he recogido la evolución de la población de las tres desde 1979 hasta 2019 en el *Gráfico 2.1*:

Gráfico 2.1. Evolución de la población de Ceuta, Melilla y Soria



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Mientras que las ciudades autónomas han mantenido una tendencia claramente alcista de sus efectivos poblacionales, la provincia castellano-leonesa ha experimentado un declive más o menos sostenido. A tenor de la evolución demográfica dispar en unas y otra, no parece aventurado pronosticar que, en un futuro relativamente cercano, las ciudades autónomas tengan menos escaños, pero más población que Soria.

Una situación de este tipo plantearía dilemas que conlleva que nuestros políticos tuvieran presentes desde ahora, de tal manera que dispongan del tiempo necesario para buscar una solución satisfactoria tanto desde un plano ético como político y legal. Se trata de una situación compleja, porque la solución menos arriesgada desde un punto de vista político, que probablemente sería la de aumentar a dos el número de escaños de Ceuta y Melilla, es la más

compleja desde una perspectiva jurídica, ya que requeriría una reforma constitucional.

Una posibilidad alternativa, y que no requeriría una reforma constitucional, sería rebajar el mínimo provincial a un único escaño. Es lo que Fernández Esquer (2015) propone para reducir el elevado grado de *malapportionment* de las elecciones a nuestra Cámara Baja. En principio, es razonable suponer que esta medida tendría un enorme impacto en la competición electoral, aunque las simulaciones que realizaron Montero y Riera (2009, 44) en su informe para el Consejo de Estado sobre la reforma electoral solo detectaron un efecto muy moderado sobre el número efectivo de partidos parlamentarios. Sea como fuere, lo que parece indudable es que una reducción del mínimo provincial de escaños tendría efectos diferentes según el subsistema electoral. Las circunscripciones del sistema mayoritario tenderían a perder escaños que tenían gracias al mínimo, volviéndose aún más mayoritarias. Como el propio autor reconoce, en las provincias que ahora tienen pocos escaños, aumentaría la desproporcionalidad, disminuiría el pluralismo político y la obtención de escaños resultaría aún más competitiva. En cambio, las circunscripciones de mayor tamaño verían aumentar su magnitud aún más. Todo esto tendría efectos importantes sobre los resultados electorales, entre otras cosas, porque, como se ha visto, el sistema actual tiene sesgos que favorecen a los partidos conservadores así como a los tradicionales frente a los nuevos. En definitiva, aunque este tipo de solución no requiere una reforma constitucional, sus efectos políticos serían de gran calado, con lo que los partidos no la intentarían sacar adelante sin cerciorarse de que les conviene hacerlo.

2. Magnitud de las circunscripciones y pluralidad partidista en el Congreso

En esta sección, analizaré la relación entre la magnitud de las circunscripciones del Congreso y el sistema de partidos. El nexo entre ambos radica en la magnitud del efecto reductor sartoriano: como explica Giovanni Sartori (1985), todos los sistemas electorales reducen inevitablemente la diversidad de opciones votadas en su conversión de votos a escaños. Además, esta reducción favorece sistemáticamente a los partidos grandes en perjuicio de los pequeños, hecho que llevó a que Douglas W. Rae (1967) los comparara con el Sheriff de Nottingham, que robaba a los pobres para favorecer a los ricos.

Ahora bien, como apuntan Montero y Fernández Esquer (2018, 7), «el *diablo* está en los detalles: mientras que algunos sistemas electorales *roban* muy pocos escaños, otros lo hacen de forma sustancial y hasta descarada». Y, en principio, la magnitud de las circunscripciones, más que un detalle, es una característica fundamental para la cuestión que nos ocupa. Éste es, precisamente, el sentido de la tesis de Duverger (1951) comentada más arriba, y así lo han notado numerosos autores, como, por ejemplo, Rubén Ruiz Rufino (2005).

Pasemos, pues, a los detalles, y analicemos la magnitud de las circunscripciones del Congreso, tomando para ello los datos de las elecciones de noviembre de 2019 presentados en la *Tabla 2.2*. Una inspección rápida de esta tabla permite evidenciar que hay una pléyade de circunscripciones «pequeñas», que abarrotan la columna de la izquierda; un número respetable de circunscripciones

«medias», en la columna central; y solo unas cuantas «grandes», en la columna de la derecha. El grupo más numeroso es el de las provincias con cuatro Diputados, que comprende nada menos que diez provincias, seguido por las de tres Diputados, con ocho provincias. El contingente más nutrido de Diputados proviene de las siete provincias de seis escaños.

Siguiendo la propuesta de Penadés (1999) y de Penadés y Santiuste (2013), en lugar de hablar de circunscripciones «grandes» y «pequeñas», a partir de ahora hablaré de subsistema proporcional (diez escaños o más), intermedio (de seis a nueve escaños) y mayoritario (hasta cinco escaños). Penadés y Santiuste argumentaron que esta categorización es la más apropiada para España, y demostraron que los distintos subsistemas tienen efectos diferentes sobre la fragmentación del sistema de partidos y sobre el grado de proporcionalidad en la conversión de votos a escaños. Con los datos mostrados hasta el momento, no me ha costado excesivo esfuerzo calcular el número de circunscripciones y escaños de cada subsistema. La *Tabla 2.5* muestra los resultados de estos cálculos:

Tabla 2.5. Circunscripciones y escaños por subsistema electoral

Subsistema	Provincias	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
Proporcional (M \geq 10)	7	13,5	129	36,9
Intermedio (M de 6 a 9)	17	32,7	118	33,7

Subsistema	Provincias	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
Mayoritario (M de 1 a 5)	28	53,8	103	29,4
Total	52	100,0	350	100,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, 2019/11. M = magnitud de la circunscripción.

Las circunscripciones grandes y proporcionales son las más infrecuentes, aunque su magnitud hace que sean las que más escaños aportan. En el extremo opuesto, las circunscripciones pequeñas con fuertes sesgos mayoritarios son las más comunes, aunque su reducido tamaño hace que sean las que menos escaños aportan. Las circunscripciones del sistema intermedio quedan a medio camino. La composición territorial por subsistemas dista de ser homogénea. En la *Tabla 2.6*, he resumido estos datos.

Tabla 2.6. Número de provincias de cada subsistema

Autonomía	Número de provincias				Magnitud de las circunscripciones
	1-5	6-9	10+	Total	
Uniprovincial					
Asturias		1		1	7
Baleares		1		1	8
Cantabria	1			1	5
Ceuta	1			1	1
Madrid			1	1	37

Autonomía	Número de provincias				Magnitud de las circunscripciones
	1-5	6-9	10+	Total	
Melilla	1			1	1
Murcia			1	1	10
Navarra	1			1	5
La Rioja	1			1	4
Pluriprovincial					
Andalucía	2	4	2	8	5,5,6,6,7,9,11,12
Aragón	2	1		3	3,3,7
Canarias		2		2	7,8
Castilla-La Mancha	4	1		5	3,3,4,5,6
Castilla y León	9			9	2,3,3,3,3,4,4,4,5
Cataluña	1	2	1	4	4,6,6,32
Extremadura	1	1		2	4,6
Galicia	2	2		4	4,4,7,8
País Vasco	1	2		3	4,6,8
Valencia	1		2	3	5,12,15
Total	28	17	7	52	n.a.

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

Obviamente, las autonomías uniprovinciales solo pueden tener circunscripciones de un subsistema. Ceuta y Melilla tienen un escaño; La Rioja, cuatro; y Cantabria y Navarra, cinco, con lo que todas ellas pertenecen al subsistema mayoritario. Asturias tiene siete y Baleares, ocho, con lo

que pertenecen al intermedio. Finalmente, Murcia tiene diez y Madrid, 37, con lo que son del proporcional.

En el seno de las comunidades pluriprovinciales, existe un grado considerable de heterogeneidad. Solo hay dos comunidades pluriprovinciales cuyas circunscripciones sean todas del mismo subsistema: Castilla y León, cuyas nueve provincias son del subsistema mayoritario, y Canarias, cuyas dos provincias son del subsistema intermedio. No hay ninguna comunidad que esté exclusivamente compuesta por varias provincias del sistema proporcional. En el otro extremo, solo hay dos comunidades con provincias de los tres subsistemas: Andalucía y Cataluña. Las seis comunidades restantes combinan circunscripciones de dos subsistemas.

En su artículo de 2013, Penadés y Santiuste encontraron efectos de los subsistemas sobre la fragmentación del sistema de partidos. En principio, estos efectos deberían persistir en 2019. Para comprobar en qué medida es así, lo primero que he hecho es calcular la magnitud media de circunscripción y el número de partidos electos en cada autonomía. Podría haber empleado medidas más sesudas, como el número efectivo de partidos, que otorga pesos menores a los partidos pequeños, pero los resultados serían cualitativamente los mismos, con lo que he preferido quedarme con el número de partidos tal cual, que es más intuitivo. La *Tabla 2.7* muestra los resultados:

Tabla 2.7. Magnitud media y número de partidos

Autonomía	Magnitud media	Partidos electos		
		Número	Media simple	Media ponderada
Madrid	37,0	6		
Cataluña	12,0	8		
Valencia	10,7	6	6,0	6,7
Murcia	10,0	4		
Baleares	8,0	4		
Andalucía	7,6	5		
Canarias	7,5	5		
Asturias	7,0	4	4,5	4,7
País Vasco	6,0	5		
Galicia	5,8	4		
Cantabria	5,0	4		
Extremadura	5,0	3		
Navarra	5,0	4		
Aragón	4,3	5		
Castilla-La Mancha	4,2	3	3,0	3,2
La Rioja	4,0	3		
Castilla y León	3,4	3		
Ceuta	1,0	1		
Melilla	1,0	1		
Congreso 2019/11	6,7	19	4,1	4,3

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11. La media ponderada pesa por el número de circunscripciones. Autonomías por orden decreciente de magnitud media.

La magnitud media de las 52 circunscripciones del Congreso es de 6,7, una cifra que, como apuntan Montero y Fernández Esquer (2018), es inferior a la de la gran mayoría de países occidentales que han empleado fórmulas proporcionales. La magnitud media varía notablemente entre unas autonomías y otras: va de los casi cuarenta de Madrid hasta los menos de cuatro en Castilla y León (uno en las ciudades autónomas). Cuatro Comunidades Autónomas tienen una magnitud media propia del sistema proporcional: Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. En tres de ellas, se eligió a Diputados de al menos seis partidos distintos, cifra que no alcanza ninguna otra autonomía. El número medio de partidos electos en ellas es 6,0. Otras seis Comunidades Autónomas tienen una magnitud media propia del subsistema intermedio: Baleares, Andalucía, Canarias, Asturias, País Vasco y Galicia. El número medio de partidos electos en ellas es 4,5. Las siete Comunidades Autónomas restantes tienen una magnitud media propia del sistema mayoritario: Cantabria, Extremadura, Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha, La Rioja y Castilla y León. Naturalmente, éste es también el caso de las dos Ciudades Autónomas. El número medio de partidos electos en ellas es 3,0.

Cabría objetar que los cálculos anteriores son conceptualmente cuestionables porque, como hemos visto, muchas de las comunidades pluriprovinciales están compuestas por provincias pertenecientes a distintos subsistemas electorales. Aunque estaba interesado en mostrar un resumen intuitivo para el nivel autonómico, debo reconocer que tal crítica sería razonable. Por esta razón, he recalculado los datos para cada subsistema, incluyendo en cada uno exactamente las circunscripciones que le pertenecen. La *Tabla 2.8* muestra los resultados:

Tabla 2.8. Número de partidos electos por subsistema

Subsistemas	Magnitud media	Partidos electos
Proporcional ($M \geq 10$)	18,4	5,6
Intermedio ($6 \leq M \leq 9$)	6,9	3,9
Mayoritario ($M \leq 5$)	3,7	2,8
Total	6,7	3,5

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, 2019/11. M = magnitud de la circunscripción.

Los resultados son contundentes: el número de partidos que obtuvo escaños en el Congreso está fuertemente relacionado con el subsistema electoral:

- El número medio de partidos que obtuvo escaños en las provincias del subsistema proporcional es elevado (5,6).
- El número medio de partidos con escaños en las provincias del subsistema intermedio es moderado (3,9).
- El número medio de partidos elegidos en las provincias del subsistema mayoritario es bajo (2,8).

Empleando nuevamente datos en el nivel de la circunscripción para las elecciones al Congreso de noviembre de 2019, he calculado también el coeficiente de correlación de Pearson entre la magnitud de la circunscripción y el número de partidos que obtuvo escaños en la circunscrip-

ción. Esta correlación vale 0,78. Como explican Santana y Rama (2017), el coeficiente de correlación está comprendido en el rango que va de menos uno a más uno; una correlación positiva significa que las variables tienden a moverse en el mismo sentido y, cuanto más cerca esté de uno en valor absoluto, más fuerte es la correlación. Por consiguiente, un coeficiente de correlación de 0,78 significa que la relación entre ambas variables es positiva y bastante marcada.

Los análisis que he presentado para las elecciones de noviembre de 2019 son consistentes con los que han compartido otros académicos en el pasado. Pablo Simón (2008) acusó hace tiempo a las circunscripciones provinciales de ser las principales responsables de la elevada desproporcionalidad de nuestras elecciones al Congreso, e hizo una simulación en la que demostró que, en las de 2008, la desproporcionalidad entre votos y escaños habría caído del 15,10 que efectivamente tuvo al 3,55 si se hubiera usado una circunscripción nacional única. Fernández Esquer (2016) también apuntó a la magnitud de las circunscripciones como las responsables principales de la elevada desproporcionalidad en las elecciones de 2015, y Penadés (2016) detalló el importante premio que las provincias les permitieron obtener a los partidos consolidados, PP y PSOE, frente a los nuevos, Podemos y Ciudadanos (Cs). El sistema provincial con una mayoría de circunscripciones mayoritarias y una minoría de proporcionales es, en gran parte, responsable de los importantes vaivenes en el éxito electoral de los nuevos partidos en las últimas cuatro elecciones. En muchas de las circunscripciones mayoritarias, simplemente no hay espacio para que obtengan escaños tanto PP y PSOE como Podemos, Cs y, luego, VOX. De

esta manera, incluso cambios moderados en el apoyo electoral a estos tres últimos se han traducido en saltos importantes de su presencia parlamentaria. Así, se ha producido un baile de partidos en la tercera posición del ranking, de la que primero disfrutó Podemos, luego, Ciudadanos, y, finalmente, VOX. La suerte de estos partidos medianos de ámbito nacional está indisolublemente unida a su capacidad de conseguir obtener y mantener un contingente importante de escaños en las numerosas circunscripciones pequeñas, y mayoritarias, del Congreso, y es pronto para saber cuántos partidos de este tipo pueden ser viables a medio plazo.

3. Población, electores y voto en Galicia

Empezaré esta sección con una pregunta, a ver qué tal vas de intuición. Piensa en las elecciones al Congreso de noviembre de 2019 y considera el cociente entre electores (aquéllos que tienen derecho a votar) y población: ¿cuánto dirías que vale este cociente en la circunscripción con un valor mayor de electores sobre población? La respuesta a la pregunta es 116,5%, en Orense. En Lugo, el cociente también es superior al cien por cien: 104,0%. Es tentador pensar que se trata de un error. En esta ocasión, y sin que ello sienta precedente, no es el caso. Lo puedes comprobar en la página de resultados electorales del Ministerio del Interior (MIR). De todas formas, he recopilado la información en la *Tabla 2.9*:

Tabla 2.9. Población y electores en Orense y Lugo

Provincia	Población	Electores
Orense	309.293	360.302
Lugo	331.327	344.446
CONGRESO 2019/11	46.722.980	37.001.379

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso y Senado, 2019/11. Las circunscripciones gallegas son las mismas para las dos Cámaras y el censo electoral es el mismo para ambas.

Así, pues, hay circunscripciones en las que el censo electoral supera a los habitantes. He calculado los datos de censo sobre población para todas las circunscripciones del Congreso, disponibles en la *Tabla B.3* del *Anexo B*; aquí, en la *Tabla 2.10*, comparto los datos para las cinco circunscripciones con más electores por habitante y las cinco con menos:

Tabla 2.10. Electores sobre población

Ranking	Provincia	Electores / población	Población	Electores
1	Orense	116,5	309.293	360.302
2	Lugo	104,0	331.327	344.446
3	La Coruña	97,2	1.119.351	1.087.839
4	Zamora	96,4	174.549	168.268
5	Pontevedra	96,2	941.772	906.111

Ranking	Provincia	Electores / población	Población	Electores
n.a.	CONGRESO 2019/11	79,2	46.722.980	37.001.379
48	Baleares	71,5	1.128.908	807.170
49	Almería	70,9	709.340	502.627
50	Alicante	69,4	1.838.819	1.276.691
51	Gerona	68,9	761.947	524.978
52	Melilla	68,9	86.384	59.497
	Orense – Melilla	47,6		

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Provincias por orden decreciente de electores sobre población.

El promedio nacional de electores sobre población es de un ochenta por ciento, aunque las diferencias entre territorios son importantes: entre el máximo de Orense (116,5%) y el mínimo, que comparten Melilla y Gerona (68,9%), hay nada menos que 47,6 puntos porcentuales de diferencia. Posiblemente hayas intuido la explicación de los datos anómalos de Orense y Lugo: Galicia es una región de emigrantes y éstos no entran en el cómputo de habitantes, pero tienen derecho a votar por su circunscripción en las elecciones generales, que son las que nos interesan en este trabajo. El censo electoral para las elecciones generales incluye tanto a los que residen en España (CER) como a los que lo hacen en el extranjero (CERA). Si estos últimos son muy numerosos, puede darse el caso, como sucede en Orense y Lugo, de que el cociente entre censo electoral y población sea mayor que la unidad. Para comprobar este punto, en la *Tabla 2.11*, he recogido datos los

datos de la población, el CER, el CERA y el censo total para las cuatro provincias gallegas en las últimas elecciones al Congreso (los datos también son válidos para el Senado, porque el censo es el mismo).

Tabla 2.11. Electores en España y el extranjero

Territorio	Electores			Población
	En España	En el extranjero	Total	
La Coruña	928.240	159.599	1.087.839	1.119.351
Lugo	277.220	67.226	344.446	331.327
Orense	259.175	101.127	360.302	309.293
Pontevedra	772.748	133.363	906.111	941.772
Galicia	2.237.383	461.315	2.698.698	2.701.743
Total nacional	34.870.625	2.130.754	37.001.379	46.722.980
Galicia/total	6,4	21,7	7,3	5,8

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

Galicia aporta casi un seis por ciento de la población total del país y una proporción levemente mayor de electores residentes en España; en contraste con estas cifras, más de uno de cada cinco electores residentes en el extranjero proviene de esta comunidad. Es, precisamente, el gran número de electores en el extranjero el que posibilita que la

cifra de electores supere a la de la población en Orense y Lugo. Aunque era necesario presentar las cifras absolutas, este tipo de información suele ser más fácil de interpretar cuando se muestra en términos relativos. En la *Tabla 2.12*, ofrezco los cálculos pertinentes:

Tabla 2.12. Electores en el extranjero sobre población

Territorio	Electores / población		
	En España	En el extranjero	Total
La Coruña	82,9	14,3	97,2
Lugo	83,7	20,3	104,0
Orense	83,8	32,7	116,5
Pontevedra	82,1	14,2	96,2
Galicia	82,8	17,1	99,9
Total nacional	74,6	4,6	79,2
Galicia-media nacional	8,2	12,5	20,7

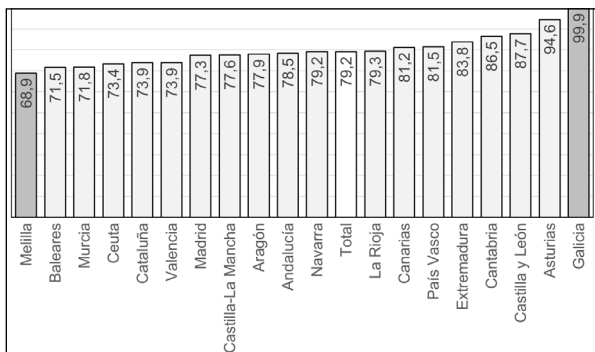
Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

El cociente entre electores residentes en España y población es 8,2 puntos porcentuales mayor en Galicia que en el conjunto de España. Esto se debe, probablemente, a que Galicia recibe menos inmigración que el promedio nacional (los ciudadanos extranjeros forman parte de la población, pero no votan en las elecciones generales) y, quizá, a que su estructura de la población incluya menos

menores de edad que la del promedio español. En segundo lugar, el cociente entre electores en el extranjero y población es casi el cuádruple en Galicia que en el conjunto del país, siendo la diferencia de 12,5 puntos porcentuales. Las diferencias son aún más marcadas en las dos provincias «anómalas», Orense y Lugo. Así, pues, el cociente entre electores y población es veinte puntos porcentuales mayor en Galicia que en el conjunto de España. Para situar este dato en contexto, he creado el *Gráfico 2.2*, en el que muestro el valor de este cociente para cada autonomía:

Gráfico 2.2. Ranking de electores sobre población



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11. Autonomías en orden creciente de censo electoral sobre censo poblacional.

En promedio, hay unos ocho electores por cada diez habitantes. El ranking entre electores y población va del mínimo de Melilla, con algo menos de siete electores por cada diez habitantes o, centrando la atención en las Comu-

nidades Autónomas, Baleares (algo más de siete), al máximo de Galicia, en la que hay casi tantos electores como habitantes. Las diferencias entre las autonomías son notables: 31 puntos porcentuales entre Galicia y Melilla, y unos tres menos entre Galicia y Baleares. Esto significa, entre otras cosas, que no es lo mismo hablar de «escaños por población» que hacerlo de «escaños por elector».

Dado todo lo que se ha visto hasta ahora, que Galicia encabece el ranking no resulta una sorpresa. Por otra parte, cabe sospechar que la posición de Melilla y Baleares en la parte baja del ranking se deba a que estos territorios tengan una mayor proporción de residentes no nacionales (previsiblemente, en Melilla, residentes del Norte de África, y en Baleares, ciudadanos de otros países de la Unión Europea y el Reino Unido). Esta intuición se podría comprobar fácilmente acudiendo a estadísticas oficiales, te animo a que lo hagas. Dado que la normativa sobre el derecho al voto de los ciudadanos extranjeros difiere en los distintos niveles electorales, de ser correcta mi sospecha, sería lógico esperar cambios en el ranking por territorios en otros comicios: especialmente, en las elecciones municipales.

Los análisis presentados sobre el peso de los electores residentes en España y en el extranjero tienen interés más allá de saciar la curiosidad sobre los casos atípicos de Orense y Lugo, ya que es de prever que la existencia de un contingente importante de electores en el extranjero tenga consecuencias políticas importantes; me voy a centrar en las consecuencias sobre la participación electoral. Es sabido que, en general, los emigrantes tienden a votar menos (a abstenerse más) que los residentes. De acuerdo con el modelo ya clásico propuesto por Anthony Downs (1957) y

desarrollado, entre otros, por William H. Riker y Peter C. Ordeshook (1968), la propensión a votar de los ciudadanos depende de tres factores: uno, los beneficios privados que éstos esperan obtener gracias al efecto de su voto sobre los resultados electorales; dos, los beneficios que obtienen por el hecho mismo de votar, por ejemplo, la satisfacción que supone cumplir con el deber de votar; y tres, los costes asociados al voto. Este modelo ha sido puesto a prueba en España por diversos autores, entre los que cabe mencionar los trabajos de Teresa Mata (2013), Santana (2008; 2014), y Lavezzolo, Riera y Santana (2010), todos los cuales tienden a refrendar la importancia de los factores del modelo en nuestro país.

Hay diversas razones para sospechar que los emigrantes tienden a tener valores de todos estos factores que les hacen menos proclives al voto que el resto de los ciudadanos: primera, es probable que consideren que los resultados de las elecciones les afecten menos y, por ende, les importen menos; además, es posible que estén menos informados de los desarrollos políticos del país y no tengan tan claro como los residentes quién prefieren que gane; segunda, es concebible que sientan que no tienen un deber social de votar, especialmente, si temen carecer de la información suficiente para hacerlo de manera responsable; y tercera, los costes que tienen que asumir para informarse y emitir su voto suelen ser mayores que los de los residentes.

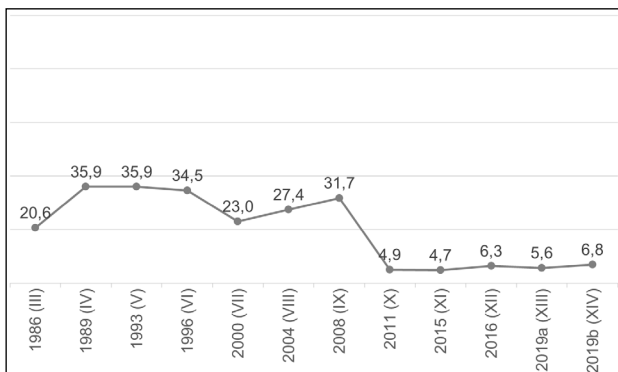
A ello hay que añadir que el marco legal español no ha contribuido a facilitar el voto de los residentes ausentes. Ya en 1993, Juan José Solozábal (1993) señalaba que la regulación del proceso electoral de los españoles en el extranjero parecía orientada «más que a producir la participación

electoral de nuestros compatriotas, a asegurar su marginación de la misma». Lejos de mejorar con el tiempo, esta situación se agravó cuando, unos veinte años más tarde, en enero de 2011, una modificación legal disparó los costes del voto de los españoles residentes en el extranjero. La razón hay que buscarla en la LO 2/2011, de 28 de enero. Además de otros aspectos que no interesan para la presente discusión, esta LO cambió la regulación del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Así, además de numerosas precisiones administrativas, la LO estipulaba que «los españoles inscritos en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero deberán formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral» (LO 2/2011, Artículo único, punto veintiocho, epígrafe 1). Es decir, durante el período de vigencia de esta ley, que se extendió hasta septiembre de 2022, los electores residentes en el extranjero debían solicitar o «rogar» votar en unos comicios.

La implantación del voto rogado en las elecciones generales ha sido objeto de duras críticas por parte del público general y de numerosos académicos. Éste es el caso de los trabajos de José Luis Mateos Crespo (2019) y Rosario García Mahamut (2012), por mencionar solo un par. El grueso de las críticas tiene que ver con el fuerte efecto adverso del voto rogado sobre la participación electoral. No hay duda de que se trata de críticas bien fundadas. Dicen que una imagen vale más que mil palabras; dependerá de la imagen y de las palabras. Sea como fuere, he recogido los datos de participación electoral de los votantes residentes en el extranjero y los he compartido en el *Gráfico 2.3* para que aprecies el desplome del voto de

los residentes en el extranjero con la introducción del voto rogado:

Gráfico 2.3. Evolución del voto extranjero



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para el Congreso. Datos disponibles desde 1986.

Por todas las razones expuestas, cabría esperar que, en las elecciones generales de 2019, la tasa de participación en Galicia y, especialmente, en Orense y Lugo, fuera baja en términos comparados. Para comprobarlo, en la *Tabla 2.13*, he recogido las tasas de participación en las provincias gallegas y en el conjunto del país:

Tabla 2.13. Participación electoral en Galicia

Territorio	Electores	Votantes	Tasa de voto	Territorio-total nacional
La Coruña	1.087.839	620.550	57,0	-9,2
Lugo	344.446	183.141	53,2	-13,1
Orense	360.302	173.598	48,2	-18,1
Pontevedra	906.111	530.077	58,5	-7,7
Galicia	2.698.698	1.507.366	55,9	-10,4
Total nacional	37.001.379	24.507.715	66,2	

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

Los datos confirman mis expectativas. En efecto, la tasa de participación electoral en Galicia fue 10,4 puntos porcentuales inferior a la del conjunto de España, hecho especialmente acusado en Orense, donde no votó ni uno de cada dos electores, y Lugo, provincias en las que las diferencias con el promedio nacional se elevaron a 18 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. Como nunca falta algún escéptico, podría haber quien pensara que la baja participación electoral en las dos provincias gallegas con una gran masa de votantes residentes en el extranjero es una mera coincidencia. Para descartar esta posibilidad, he analizado por separado los datos de participación de los residentes en España y en el extranjero. En primer lugar, en

la *Tabla 2.14*, he recogido datos sobre la participación electoral de los electores residentes en España.

Tabla 2.14. Participación de los residentes en España

Territorio	Residentes en España			Territorio - media nacional
	Electores	Votantes	Tasa de voto	
La Coruña	928.240	614.255	66,2	-3,7
Lugo	277.220	181.175	65,4	-4,5
Orense	259.175	170.551	65,8	-4,1
Pontevedra	772.748	524.666	67,9	-2,0
Galicia	2.237.383	1.490.647	66,6	-3,2
Total nacional	34.870.625	24.361.699	69,9	0,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

El porcentaje de votantes entre los electores residentes en España estaba comprendido entre un sesenta y cinco y un setenta por ciento en todos los territorios considerados en la tabla. Por consiguiente, la diferencia entre la tasa de participación electoral en Galicia y el conjunto del país era moderada entre este colectivo, de apenas 3,2 puntos porcentuales. Aunque esta diferencia es algo mayor en Orense, sigue siendo modesta, de 4,1 puntos porcentuales, y claramente no es la responsable de los 18,1 puntos que separan

la participación total en esta provincia del promedio nacional. A continuación, en la *Tabla 2.15*, he recogido los datos de la participación electoral de los residentes en el extranjero:

Tabla 2.15. Participación de los residentes ausentes

Territorio	Residentes en el extranjero			Territorio - media nacional
	Electores	Votantes	Tasa de voto	
La Coruña	159.599	6.295	3,9	-2,9
Lugo	67.226	1.966	2,9	-3,9
Orense	101.127	3.047	3,0	-3,8
Pontevedra	133.363	5.411	4,1	-2,8
Galicia	461.315	16.719	3,6	-3,2
Total nacional	2.130.754	146.016	6,9	0,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

En línea con los argumentos expuestos más arriba, el porcentaje de votantes entre los electores residentes en el extranjero fue extremadamente bajo, inferior al diez por ciento en todos los territorios considerados en la tabla y, desde luego, muy inferior a la tasa de participación entre los electores residentes en España. Sin embargo, dado que la participación fue muy baja en todos los territorios, la diferencia entre la tasa de participación electoral en Galicia y el conjunto del país también fue moderada para este co-

lectivo: de hecho, la diferencia es, nuevamente, de 3,2 puntos porcentuales. La diferencia entre la tasa de Orense y el promedio nacional es de 3,8 puntos. De nuevo, estas diferencias, por sí solas, no permiten dar cuenta de la brecha de 18 puntos entre el voto en Orense y en el conjunto de España. La identificación del factor clave para explicar estas diferencias exige redirigir la atención a los datos sobre la cuantía de electores residentes en España y en el extranjero. A partir de los datos que ya he presentado en otras tablas más arriba, me ha resultado muy sencillo calcular la cuantía relativa de los electores en el extranjero. En la *Tabla 2.16*, comparto estos cálculos:

Tabla 2.16. Porcentaje de electores en el extranjero

Territorio	Porcentaje de electores en el extranjero	Territorio - media nacional
La Coruña	14,7	8,9
Lugo	19,5	13,8
Orense	28,1	22,3
Pontevedra	14,7	9,0
Galicia	17,1	11,3
Total nacional	5,8	0,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

Los datos no permiten albergar dudas: la principal razón por la que la tasa de participación electoral es menor en Galicia y, especialmente, Orense que en el conjunto del

país radica en el mayor peso relativo de los electores extranjeros en Galicia y, particularmente, Orense. Mientras que, en el conjunto del país, apenas un seis por ciento del censo electoral está compuesto por electores residentes en el extranjero, esta cifra supera el diecisiete por ciento en Galicia y el veintiocho en Orense, lo que significa que hay una diferencia de más de diez puntos porcentuales entre Galicia y el promedio nacional, y de más de veinte en el caso de Orense. Esto es clave, porque los residentes en el extranjero votan mucho menos que los residentes en España. Aunque sabemos que es así por los datos presentados en tablas anteriores, he calculado las diferencias en la tasa de participación de ambos grupos, disponibles en la *Tabla 2.17*:

Tabla 2.17. Diferencias en participación según residencia

Territorio	Tasa de participación		
	En España (CER)	En el extranjero (CERA)	Diferencia
La Coruña	66,2	3,9	62,2
Lugo	65,4	2,9	62,4
Orense	65,8	3,0	62,8
Pontevedra	67,9	4,1	63,8
Galicia	66,6	3,6	63,0
Total nacional	69,9	6,9	63,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11.

En efecto: en todos los territorios considerados, la tasa de participación de los electores residentes en el extranjero era más de sesenta puntos porcentuales menor que la de los residentes en España. En vista de toda la información presentada, es posible concluir cuál es la causa de la baja participación en Galicia, en general, y en Orense, en particular.

Es cierto que tanto los electores que residen en España como los que residen en el extranjero tienen una menor propensión a votar en Galicia que en el conjunto de España. Sin embargo, estas diferencias solo permiten dar cuenta de unos tres puntos porcentuales de la diferencia de participación total entre Galicia y el conjunto del país, que asciende a más de diez puntos porcentuales. Los restantes siete puntos se deben a que una fracción considerablemente mayor del censo electoral gallego está compuesta por electores residentes en el extranjero.

El caso de Orense es aún más claro. De nuevo, la participación en Orense es inferior a la del promedio español tanto entre los residentes en España como entre los residentes en el extranjero, pero estas diferencias solo permiten dar cuenta de unos cuatro puntos porcentuales de la brecha de participación total entre Orense y el conjunto del país, que asciende a más de dieciocho puntos porcentuales. Los restantes catorce puntos se deben a que una fracción mucho mayor del censo electoral de Orense está compuesta por electores residentes en el extranjero.

En definitiva, se trata, principalmente, de un efecto de composición. El electorado de Galicia, en general, y el de Orense, en concreto, está compuesto por un porcentaje mucho mayor de electores residentes ausentes, cuya tasa de

participación era unos sesenta y tres puntos porcentuales inferior a la de los residentes en España.

Afortunadamente, el voto rogado, que, como hemos visto, agravó notablemente la baja participación de los residentes extranjeros, ha sido eliminado. El objetivo principal del voto rogado era combatir las irregularidades que se habían detectado en relación con el voto extranjero en elecciones precedentes (Mateos Crespo 2019). Sin embargo, por loable que sea siempre cualquier intento de dificultar el fraude electoral, no sería exagerado decir que, en esta ocasión, el remedio fue peor que la enfermedad. Así, dada la caída en picado que el voto rogado había provocado en el voto de los residentes extranjeros, en septiembre de 2022, el requisito de rogar el voto fue derogado por la LO 12/2022, que contó con el apoyo unánime de todos los partidos. En su Preámbulo, la LO 12/2022 reconoce que la mayoría de los integrantes del CERA renunció a rogar el voto, y que una fracción importante de los que rogaron el voto no participó, en gran parte, por culpa de problemas de índole administrativa:

«La combinación del voto rogado y de los plazos previstos en la normativa electoral se ha traducido en una reducción muy significativa en los niveles de participación de los electores residentes en el extranjero. En el caso de las elecciones generales celebradas en 2011, 2015, 2016 y 2019, menos del 10 por ciento de los electores solicitaron o rogaron el voto como consecuencia de la complejidad del procedimiento (...) los niveles de participación se sitúan entre el 4,73 y el 6,8 por ciento, es decir, que entre un tercio y la mitad de los electores que solicitaron o rogaron el voto en los comicios de 2011, 2015, 2016 y 2019, finalmente no ejercieron su derecho de voto, en muy buena medida porque no reci-

bieron la documentación electoral a tiempo o porque se registraron incidentes en el envío posterior de sus votos por correo postal a las Oficinas Consulares» (LO 12/2022, Preámbulo).

En el mismo Preámbulo, la LO subraya el carácter anómalo de las ínfimas tasas de participación de los electores residentes en el extranjero durante la vigencia del voto rogado, y las compara con los niveles previos:

«Estas cifras contrastan con los datos medios de participación en elecciones generales recientes por parte de los residentes en el extranjero antes de la aprobación de la reforma de 2011, que oscilaban entre el 22,99 por ciento de los comicios del 2000 y el 31,88 por ciento de 2008» (LO 12/2022, Preámbulo).

La eliminación del voto rogado es, sin duda, una buena noticia, y cabe esperar que la tasa de participación de los electores residentes en el extranjero repunte. Sin embargo, es posible que no logre alcanzar los niveles previos a 2011, que, por otra parte, ya eran reducidos. Al fin y al cabo, la inmensa mayoría de los que residen en el extranjero a largo plazo se ha acostumbrado a no participar en las elecciones durante más de una década, con lo que no será fácil reengancharlos a la dinámica electoral.

Aunque ahora se elimine el voto rogado, éste les ha expulsado del sistema durante diez años, y eso puede tener consecuencias. Numerosos estudiosos han destacado que el voto y la abstención tienen un importante componente de hábito o costumbre. Los trabajos Elias Dinas (2017), Alan S. Gerber, Donald P. Green y Ron Shachar (2003), Green y Shachar (2000), o Eric Plutzer (Plutzer 2002) han de-

mostrado que, incluso manteniendo constantes todas las otras características de los individuos, el hecho mismo de haber votado o no en las elecciones precedentes condiciona la probabilidad de votar en las actuales.

En un libro sobre el caso chileno, uno de los países del mundo en los que más ha caído la participación electoral, Montero, Rama y Santana (2020) demuestran que la instauración de sistemas electorales con incentivos perversos tiene efectos a largo plazo, incluso después de que se reforme el sistema electoral y se eliminen las características que incentivaban a la abstención. En Chile, los jóvenes aprendieron a ser abstencionistas porque la combinación del registro voluntario, el voto obligatorio de los registrados y la desafección hacia los partidos dio pie a que muchos de los que adquirirían la mayoría de edad ni siquiera se registraran para votar. Cuando se reformó el sistema electoral, ya era tarde para muchos, porque se habían acostumbrado a no votar. Esperemos que el voto rogado no haya tenido el mismo efecto de enseñar a ser abstencionistas a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero.

EL SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO (1979-2019)

El sistema electoral del Senado es la mosca blanca del sistema electoral español, es como un día caluroso en Groenlandia o una clase de estadística divertida, en definitiva, es un objeto de análisis fascinante porque nos sorprende con sus peculiaridades y nos hace plantearnos qué es lo que valoramos de un sistema electoral. Con permiso, naturalmente, de las elecciones provinciales, aún más bizarras y desconocidas, como Carles A. Foguet (2012) explica de manera breve y pedagógica.

En el Senado, las provincias insulares de Baleares y Canarias dejan de ser circunscripciones y, en lugar de ellas, lo son una serie de islas o agrupaciones de islas (CE, Título II, Capítulo I, Artículo 69, epígrafes 2, 3 y 4): en total, tres islas mayores, con tres escaños cada una, y siete islas o agrupaciones de islas menores, con un escaño cada una, a las que se suman las dos ciudades autónomas y las 47 provincias peninsulares, con dos y cuatro escaños cada una, respectivamente. Es decir, se reparte una cantidad distinta de escaños en cada tipo diferente de circunscripción, pero el número de escaños en las distintas circunscripciones de un mismo tipo es fijo: por ejemplo, todas las provincias peninsulares tienen cuatro escaños, independientemente de las disparidades en su número de habitantes o de cuántos electores hay censados. Dado que el tipo de circunscripciones y el número de escaños de cada una viene fijado por la CE,

cualquier intento de cambiarlos requeriría una modificación de la Constitución.

Conviene destacar, al menos, cuatro singularidades del sistema electoral del Senado. La primera es el *voto a candidatos en lugar de a partidos*. La LOREG (Título II, Capítulo V, Sección 2ª, Artículo 171, epígrafe 1) lo explica muy claramente: «Las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral». Esto significa que, en términos de conteo para la elección de Senadores, se comparan directamente los votos recibidos por cada candidato y se escoge al candidato o a los candidatos que más votos hayan obtenido, independientemente de cuántos votos hayan recibido sus compañeros de siglas. Por clarificar: los votos de los distintos candidatos de un mismo partido no se suman para determinar cuántos Senadores le correspondería a cada partido.

La segunda singularidad es el *voto múltiple*: mientras que, en el resto de los procesos electorales españoles, los electores solo pueden emitir un único voto, para el Senado emiten múltiples votos (excepto en las siete circunscripciones insulares menores). Siempre de acuerdo con la LOREG (Título II, Capítulo III, Artículo 166, epígrafe 1, letra a), «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».

La tercera singularidad es que *las listas son abiertas*: los electores *pueden escoger a qué candidatos otorgar su voto* y, excepto en el caso trivial de los electores de las circunscrip-

ciones insulares menores, que emiten un único voto, incluso *pueden escoger a candidatos de distintas listas* (a veces, empleamos el término «*panachage*» para referirnos a este hecho). La página web del Senado lo expresa así: «las candidaturas son individuales a efectos de votación y escrutinio, de tal modo que el elector puede votar a candidatos de fuerzas políticas diversas» (www.senado.es). Esto contrasta con lo que ocurre en el resto de los procesos electorales españoles, en los que las listas son cerradas y bloqueadas (se vota por una lista y no se puede alterar el orden de las candidaturas que la conforman).

La cuarta singularidad es que en el Senado rige un *sistema mayoritario*, no proporcional. La LOREG (Título II, Capítulo III, Artículo 166, epígrafe 1, letra b) nos dice lo siguiente: «Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción». Esto se concreta de la manera siguiente: en las siete circunscripciones insulares menores, solo se asigna un escaño, y se elige al candidato que tenga una mayoría simple de votos. Es, por ello, un sistema mayoritario *uninominal*. Este sistema es una variedad de la familia mayoritaria de tipo mayoría simple («*plurality*») e IDEA Internacional lo denomina «variedad de mayoría simple»; en inglés, se lo conoce con los nombres de «*First past the post*» (FPTP)» o «*plurality single member district*» (IDEA 2021). De acuerdo con IDEA, es utilizado en las elecciones legislativas de 59 países del mundo, lo que lo convierte en el segundo sistema más empleado, solo por detrás del sistema de lista proporcional (que es el que se usa en las provincias del Congreso). En el resto de las circunscripciones, hay varios escaños para repartir, y se

elige a los candidatos con más votos hasta completar el cupo de Senadores de la circunscripción. Como hay varios escaños a repartir, son sistemas mayoritarios *plurinominales*. Es mayoritario plurinominal *con pluralidad* en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, porque los electores emiten el mismo número de votos que escaños se reparten (dos votos por elector y dos escaños para repartir). Este sistema es una variedad de la familia mayoritaria de tipo mayoría simple («plurality») e IDEA Internacional lo denomina «voto en bloque» y lo considera el equivalente de FPTP para circunscripciones plurinominales; en inglés, se lo conoce como «*block vote*». De acuerdo con IDEA, es utilizado en las elecciones legislativas de 16 países del mundo (IDEA 2021). Es mayoritario plurinominal *parcial* en las 47 provincias peninsulares y las tres circunscripciones insulares mayores, porque los electores emiten un número inferior de votos a los escaños que se reparten (tres votos por elector y cuatro escaños para repartir en las provincias peninsulares; dos votos por elector y tres escaños para repartir en las islas mayores). Este sistema es denominado por IDEA Internacional «voto limitado» y en inglés se lo conoce como «*Limited vote*». Según IDEA, solo es empleado en las elecciones legislativas de un único país del mundo (IDEA 2021). En la *Tabla 3.1*, resumo las particularidades recién comentadas, y añado el total de senadores electos en cada tipo de circunscripción:

Tabla 3.1. El sistema electoral del Senado

Circunscripción			Votos por elector	Variedad electoral (escrutinio)	Senadores electos
Tipo	Núm.	Magnitud			
Provincias peninsulares	47	4	3	Voto limitado (MPP)	188
Islas mayores	3	3	2	Voto en bloque (MPCP)	9
Ciudades autónomas	2	2	1	Mayoría simple (MU)	4
Islas menores	7	1	1	n.a.	7
Total	59	1 a 4	1 a 3	n.a.	208

Fuente: CE y Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: en islas menores, también se incluye la agrupación de islas Ibiza-Formentera.

Clave: MPP = mayoritario plurinominal parcial, MPCP = mayoritario plurinominal con pluralidad, MU = mayoritario uninominal.

He organizado el capítulo en torno a tres historias o ejes. En realidad, no estoy descubriendo el pantumaca en ninguna de ellas: solo he recolectado unos datos públicos y gratuitos al alcance de todos y he sacado cálculos sencillos con ellos. Sin embargo, algunos resultados llaman poderosamente la atención y por eso los he convertido en el eje de una de las historias. Por ejemplo, creo que el hecho de que más del sesenta por ciento de los Senadores de Madrid no se elijan en las urnas debería invitar a la reflexión. ¿Es esto razonable en un sistema comprometido con que los ciuda-

danos escojamos directamente a nuestros representantes? El otro gran tema es el de las desigualdades y desviaciones en la representación. Si habíamos visto que el Congreso presentaba unos niveles de *malapportionment* y desproporcionalidad elevados, son *peccata minuta* en comparación con los del Senado. Quizá tenga razón Ignacio Molina (2016) y el motivo por el que ciertos aspectos del sistema electoral del Senado resultan tolerables es el carácter secundario de nuestra Cámara Alta, pero no por ello deberían ser desatendidos. Y, para que no dure más la introducción que el cuerpo del capítulo, creo que lo mejor es que pasemos a la primera historia.

1. Al sesenta por ciento de los Senadores madrileños no los elegimos en las urnas

Una peculiaridad del Senado es que, además de los Senadores elegidos directamente por los ciudadanos con derecho a voto en las elecciones generales, también hay un conjunto de Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Es a éstos a los que dedico este apartado. La cantidad de Senadores designados por cada una de ellas obedece a un criterio poblacional atenuado, tal y como se desprende de lo establecido por la LOREG (Título II, Capítulo III, Artículo 165, epígrafe 4): «Las Comunidades Autónomas designan además un Senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio».

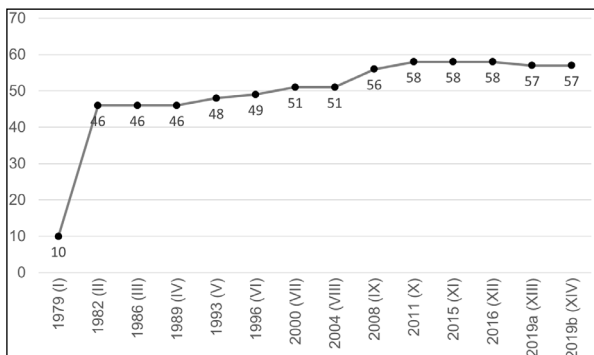
Obviamente, la atenuación del criterio poblacional se debe principalmente a que todas las Comunidades Autónomas parten de un Senador. En las elecciones generales

de 2019 (tanto en las de abril como en las de noviembre), el número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas estuvo comprendido en una horquilla entre un Senador (en las tres Comunidades que tenían menos de un millón de habitantes, a saber, La Rioja, Cantabria y Navarra, con algo más de 315.000, 580.000 y 647.000 en noviembre de 2019, respectivamente) y nueve (en Andalucía, con una población superior a 8.384.000 residentes). Nótese que las Ciudades Autónomas no designan a ningún Senador.

Una consecuencia adicional (y no muy conocida) de estas normas es que el número total de Senadores designados puede cambiar de unas elecciones a otras, como, de hecho, ha sucedido. El *Gráfico 3.1* muestra esta evolución desde la legislatura I (correspondiente a las elecciones de 1979) hasta la XIV (noviembre de 2019): dejando aparte la I, en la que apenas había Senadores designados, entre la II (1982) y la XIV, se ha pasado de 46 a 57 Senadores designados (el máximo estuvo en 58, en las legislaturas X, XI y XII, correspondientes a las elecciones de 2011, 2015 y 2016).

Además, dado que el número de Senadores electos está fijado por la CE y no puede cambiar salvo que se acometan reformas constitucionales, mientras que el número de los designados se adapta a la evolución de la población, que tiende a aumentar, la proporción de estos últimos sobre el total tiende a aumentar con el paso del tiempo. Así, el *Gráfico 3.2* evidencia que los Senadores designados han pasado de representar el 18,1 por ciento del total en 1982 al 21,5 en 2019.

Gráfico 3.1. Evolución del número de Senadores designados



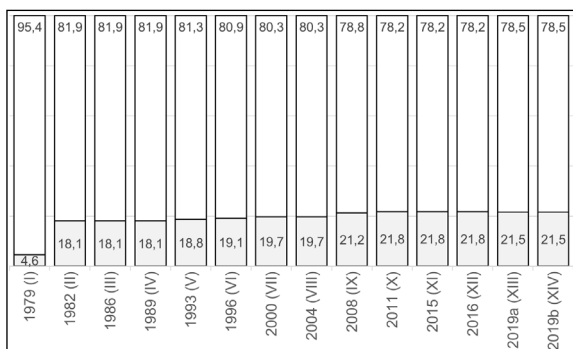
Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: En julio de 1991, Murcia pasó de uno a dos Senadores designados, con lo que el número total de estos Senadores pasó a ser de 47. En julio de 1999, Madrid pasó de cinco a seis y la Comunidad Valenciana, de cuatro a cinco, con lo que la cifra total subió a 51.

En la *Tabla B.4* del *Anexo B*, detallo la evolución del número de Senadores designados en cada Comunidad Autónoma. Aquí, comento los momentos en los que este número cambió para alguna de ellas. Si dejamos a un lado la composición anómala, en términos de Senadores designados, de la I Legislatura y nos centramos en los cambios producidos entre la II (elecciones de 1982) y la XIV (noviembre de 2019), observamos que hubo cambios en ocho de las Comunidades Autónomas. Primero, Andalucía aumentó de siete a ocho Senadores designados en la VI Legislatura (elecciones de 1996) y de ocho a nueve, en la IX (2008). Segundo, Baleares creció de uno a dos en la IX Legislatura. Tercero, Canarias acrecentó de dos a tres en la

IX. Cuarto, Castilla La Mancha subió de dos a tres en la X Legislatura (2011). Quinto, Cataluña aumentó de seis a siete en la V Legislatura (1993) y de siete a ocho, en la IX. Sexto, Madrid escaló de cinco a seis en julio de 1999, en el curso de la VI Legislatura (elecciones de 1996) y de seis a siete, en la IX. Séptimo, Murcia incrementó de uno a dos en julio de 1991, en el curso de la IV Legislatura (elecciones de 1989). Por último, Valencia subió de cuatro a cinco en julio de 1999, en el curso de la VI Legislatura, y de cinco a seis en la X, pero perdió uno, con lo que volvió a tener cinco, en la XIII (abril de 2019).

Gráfico 3.2. Evolución del porcentaje de Senadores designados

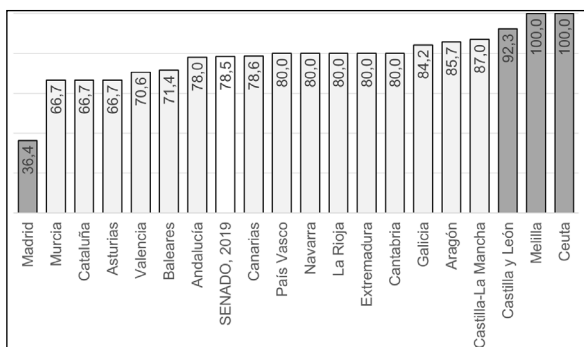


Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Es decir, cuatro Comunidades Autónomas aumentaron un Senador en una única ocasión: Baleares, Canarias, Castilla La Mancha y Murcia. Otras tres, aumentaron un Senador en dos ocasiones: Andalucía, Cataluña y Madrid. Valencia aumentó un Senador en dos ocasiones, pero, tres

legislaturas más tarde, volvió a perder el último Senador ganado. Entre 1982 y 2019, éste es el único caso en el que una Comunidad Autónoma ha sufrido una reducción en el número de Senadores designados. Todos los incrementos se produjeron al pasar de una Legislatura a otra excepto el primero de Madrid y la Comunidad Valenciana, y el de Murcia. Para concluir esta sección, el *Gráfico 3.3* muestra qué porcentaje de los Senadores eligen directamente los ciudadanos en cada autonomía:

Gráfico 3.3. Porcentaje de Senadores electos



Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: cifras válidas para abril y noviembre de 2019. Autonomías en orden creciente del porcentaje de Senadores electos.

En todas las autonomías menos una, los ciudadanos eligen directamente al menos a dos tercios de sus Senadores. En Castilla y León eligen a más del noventa por ciento y en Ceuta y Melilla, por definición, eligen a todos sus Senadores. La excepción que confirma esta regla empírica es Madrid, en la que solo se elige en las urnas a poco más

de un tercio de los Senadores. Una cuestión interesante para debatir es si esta cifra tan baja casa bien con una arquitectura institucional que sitúa la elección directa de los representantes como una de las piedras angulares de nuestro sistema electoral.

2. El premio insular en Senadores y las diferencias en Senadores electos *per capita*

En esta sección, hablaré del premio en escaños que tienen las Comunidades insulares en nuestra Cámara Alta y de las diferencias en Senadores electos por habitante entre las distintas circunscripciones. Una pregunta interesante es si Baleares y Canarias salen beneficiadas o perjudicadas en escaños por emplear circunscripciones insulares en lugar de provinciales en el Senado. El primer paso para saberlo es aclarar cuáles y cuántas circunscripciones insulares mayores y menores tienen Baleares y Canarias. De nuevo, ésta cuestión ya había sido establecida en la CE (Título II, Capítulo I, Artículo 69, epígrafe 3). En la *Tabla 3.2*, he recogido la información relevante:

Tabla 3.2. Las circunscripciones insulares del Senado

Islas	Baleares	Canarias			Total
		Las Palmas	Santa Cruz de Tenerife	Subtotal	
Menores (M=1)	Ibiza- Formentera; Menorca 2	Fuerteventura; Lanzarote 2	La Gomera El Hierro; La Palma 3	5	7
Mayores (M=3)	Mallorca 1	Gran Canaria 1	Tenerife 1	2	3
Total	3	3	4	7	10
Escalaños					
Menores	2	2	3	5	7
Mayores	3	3	3	6	9
Total	5	5	6	11	16
Magnitud media	1,67	1,67	1,50	1,57	1,60

Fuente: elaboración propia, basada en datos de la CE.

Nota: M = magnitud de las circunscripciones.

Nótese que, consideradas conjuntamente, Ibiza y Formentera conforman una única circunscripción. Por eso, en diferentes lugares, he empleado expresiones como «islas menores o agrupaciones de islas». Esta agrupación de Ibiza y Formentera en una sola circunscripción no es extensible a las elecciones autonómicas al Parlamento de las Islas Baleares, en las que estas islas son circunscripciones distintas. Mientras que Baleares tiene una circunscripción insular mayor y dos menores, Canarias tiene dos mayores, una en

cada provincia, y cinco menores, dos en Las Palmas y tres en Santa Cruz de Tenerife. Así, pues, hay un total de tres mayores y siete menores. Vale decir que el RD-L 20/1977 (Título II, Capítulo II, Artículo 19, epígrafe 2) establecía como una única circunscripción a la agrupación de islas La Gomera-Hierro, con lo que la provincia de Santa Cruz de Tenerife tenía, al igual que las de Islas Baleares y Las Palmas, una circunscripción insular mayor y dos menores. Sin embargo, esto solo aplicó a la Legislatura preconstitucional (la de las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977), ya que la CE estableció que estas dos islas constituían circunscripciones separadas. En la *Tabla 3.3*, he comparado el número de Senadores efectivamente electos con el que habrían obtenido Baleares y Canarias si hubieran empleado circunscripciones provinciales como el resto de las Comunidades Autónomas.

Tabla 3.3. Premio insular en Senadores

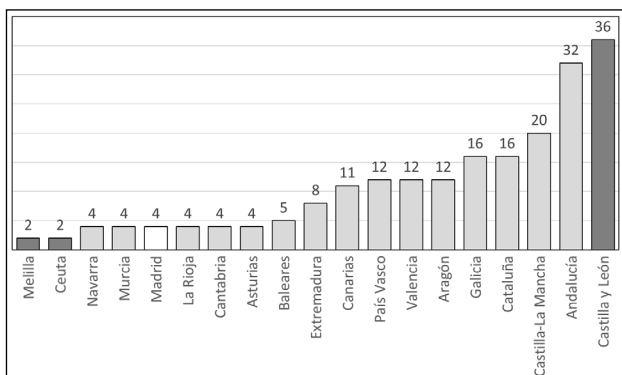
	Baleares	Canarias		Subtotal
		Las Palmas	Santa Cruz de Tenerife	
Número de provincias	1	1	1	2
Con reparto provincial	4	4	4	8
Senadores Efectivamente electos	5	5	6	11
Premio insular	1	1	2	3

Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Tanto Baleares como Canarias salen ganando. Baleares obtiene un premio de un Senador y Canarias de tres ya que, en lugar de obtener los cuatro Senadores por provincia propios de las 15 Comunidades Autónomas peninsulares, el número de Senadores efectivamente electos es cinco en Baleares y once en Canarias, en la que, por consiguiente, hay 5,5 Senadores efectivos por provincia. Si desagregamos por provincias, Santa Cruz de Tenerife es la provincia española en la que se eligen más Senadores, seguida de Baleares y La Palma. Como se podía apreciar en la tabla precedente, el precio pagado por el premio insular es una baja magnitud media de sus circunscripciones.

Las consideraciones acerca de la equidad en la representación no se agotan con los casos balear y canario. A continuación, desplazaré mi análisis al estudio de cómo funciona el sistema electoral del Senado en los distintos territorios. Como se vio en la *Tabla 3.1*, en total, se elige a 208 Senadores, de los cuales el grueso proviene de provincias peninsulares, tanto porque son las más numerosas como por tener la mayor magnitud de distrito. En el *Gráfico 3.4* desgloso estos datos por autonomías:

Gráfico 3.4. Ranking de Senadores electos



Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

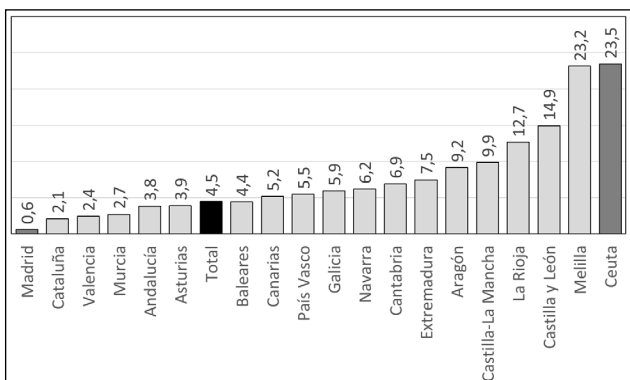
Nota: Cifras válidas para todas las elecciones. Autonomías en orden creciente de Senadores.

El ranking está encabezado por las dos Comunidades Autónomas con un mayor número de provincias, Castilla y León y Andalucía, mientras que, en la parte baja, además de las Ciudades Autónomas, se encuentran todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales peninsulares (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra). Baleares, aunque también es uniprovincial, queda levemente por encima ya que, como hemos visto, el empleo de circunscripciones insulares viene aparejado de un cierto premio en Senadores electos para las dos Comunidades no peninsulares. Este premio insular es también el que explica por qué Canarias se sitúa sensiblemente por encima de Extremadura y casi a la par de Aragón, la Comunidad Valenciana y el País Vasco, a pesar de que estas tres tienen tres provincias cada una. Nótese que, a pesar de ser la ter-

cera Comunidad más poblada, Madrid (resaltada en blanco) forma parte del furgón de cola en lo que a número de Senadores electos respecta. Estos resultados eran previsibles, ya que, como se explicó más arriba, el número de Senadores electos en cada territorio depende exclusivamente del número y tipo de circunscripciones que lo integran.

A continuación, estudiaremos los datos en términos relativos. Para determinadas cuestiones, resulta ideal analizar datos relativos a la población, mientras que, para otras, será más interesante conocer los datos relativos a los electores (al censo electoral). A diferencia de lo que sucedía en el gráfico anterior, todos los gráficos o tablas construidos a partir de cifras de población o de electores se refieren a elecciones concretas, ya que dependen de la evolución de la población residente o del censo electoral. Salvo que diga lo contrario, emplearé datos para las elecciones de noviembre de 2019. Dado que la relación entre población y censo no es homogénea en los distintos territorios (recuérdense los datos presentados en la *Tabla 2.10*), la imagen resultante de emplear unas u otras cifras no idéntica. Así, veremos primero datos en términos poblacionales y luego los recalculemos en términos del número de electores. El *Gráfico 3.5* muestra el ranking autonómico de Senadores electos por cada millón de habitantes residentes.

Gráfico 3.5. Ranking de Senadores electos por población



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11, expresadas en Senadores electos por millón de habitantes oficialmente residentes. Autonomías en orden creciente de Senadores por habitante.

Como se puede ver, la media para el conjunto de España es de 4,5 Senadores electos por cada millón de habitantes, pero existen diferencias muy marcadas entre los distintos territorios. Así, mientras que en Ceuta y Melilla se elige a más de veinte Senadores por millón de habitantes, en Madrid se necesitan casi dos millones de habitantes para elegir a un Senador (23,5 Senadores por millón en Ceuta, 23,2 en Melilla y 0,6 en Madrid). Si nos ceñimos a las Comunidades Autónomas, la que elige a más Senadores por habitante es Castilla y León (14,9 por millón). Aunque Andalucía era la segunda que más elegía en términos absolutos, es una de las cinco últimas en relación con su población y está, de hecho, por debajo de la media nacional en

esta dimensión. La *Tabla 3.4* ofrece los resultados de unos cálculos sencillos para comparar los casos extremos:

Tabla 3.4. Senadores electos por habitante en Ceuta, Castilla y León y Madrid

Autonomía	Habitantes (millones)	Senadores electos		
		Número	Por millón de habitantes	Territorio / Madrid
Ceuta	0,09	2	23,5	38,6
Castilla y León	2,41	36	14,9	24,6
Madrid	6,58	4	0,6	

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11.

La *Tabla 3.4* revela que Ceuta escoge casi a 39 veces más Senadores por habitante que Madrid, mientras que la razón entre Castilla y León y Madrid es 24,6. Las cifras para el nivel autonómico no permiten apreciar todo el rango de variabilidad. Por esta razón, he recalculado la información para las 59 circunscripciones. Dado que la página de resultados electorales del MIR no arroja los datos poblacionales correctos de las circunscripciones insulares canarias (al menos, cuando yo la he consultado), he recabado la información del Instituto Nacional de Estadística (INE) para la fecha más cercana a las elecciones del 10/10/2019, esto es, para el 1/1/2020. Como el MIR sí ofrece información a nivel provincial para el Congreso, he sumado los datos de las islas de cada provincia obtenidos en el INE y

los he comparado con las cifras del MIR. Los resultados de este ejercicio de comparación están disponibles en la *Tabla B.5* del *Anexo B*, y dejan claro que las desviaciones son menores. En el mismo anexo, la *Tabla B.6* muestra los datos de población y número de Senadores electos por millón de habitantes de todas las circunscripciones. Aquí, en la *Tabla 3.5*, ofrezco un extracto de las cuatro circunscripciones con más Senadores por habitante y las cuatro con menos. Ceuta, que lideraba el ranking autonómico, queda octava.

Tabla 3.5. Variación en Senadores electos por habitante

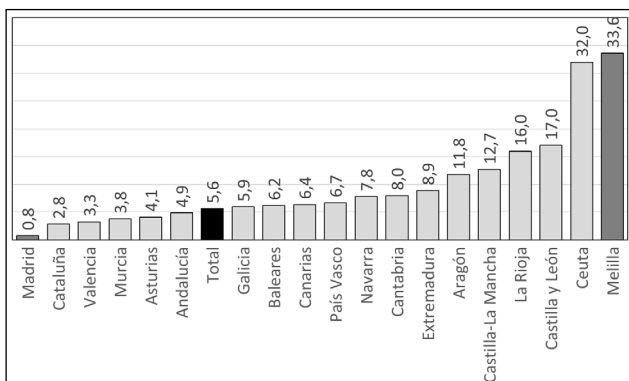
Ranking	Circunscripción	Población	Senadores electos		
			N	N / millón	Territorio / Madrid
1	El Hierro	11.147	1	89,7	147,5
2	La Gomera	21.678	1	46,1	75,9
3	Soria	88.600	4	45,1	74,2
4	Teruel	134.572	4	29,7	48,9
n.a.	SENADO 2019/11	46.722.980	208	4,5	7,3
56	Sevilla	1.939.887	4	2,1	3,4
57	Valencia	2.547.986	4	1,6	2,6
58	Barcelona	5.609.350	4	0,7	1,2
59	Madrid	6.578.079	4	0,6	1,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es) e INE (www.ine.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11. N = número de Senadores. N/millón = Senadores por millón de habitantes.

Habíamos visto que Ceuta escoge casi a 39 veces más Senadores por habitante que Madrid. Los datos por circunscripción son aún más contundentes: Teruel se acerca a los 50, Soria y La Gomera escogen aproximadamente a 75 veces más Senadores por habitante que Madrid, y El Hierro, a 150 veces más. En el *Gráfico 3.6*, recalculo los datos en términos de electores:

Gráfico 3.6. Ranking de Senadores electos por elector



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11, expresadas en Senadores electos por millón de electores. Autonomías en orden creciente de Senadores electos por elector.

El panorama es cualitativamente muy parecido al que emergía de los datos de Senadores electos sobre población. La media para el conjunto de España es 5,6 Senadores electos por cada millón de electores. De nuevo, existen diferencias muy marcadas entre los distintos territorios. Melilla y Ceuta eligen a más de treinta Senadores por millón de electores, Castilla y León vuelve a liderar el ranking entre las

Comunidades Autónomas, y Madrid repite como farolillo rojo (33,6; 32,0; 17,0; y 0,8 por millón, respectivamente). La *Tabla 3.6* muestra los resultados de un breve ejercicio de comparación entre Melilla, Castilla y León y Madrid, que son las autonomías con valores extremos en esta dimensión:

Tabla 3.6. Senadores electos por elector en Melilla, Castilla y León y Madrid

Autonomía	Electores (millones)	Senadores electos		Territorio / Madrid
		Número	Por millón de electores	
Melilla	0,06	2	33,6	42,8
Castilla y León	2,11	36	17,0	21,7
Madrid	5,09	4	0,8	

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

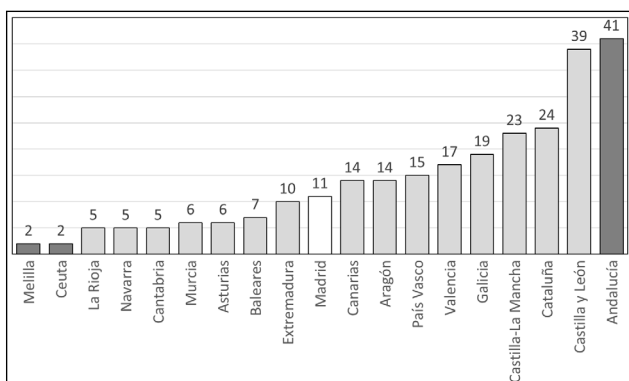
Nota: Cifras para 2019/11.

En línea con cifras vistas más arriba, Melilla elige casi a 43 Senadores más por elector que Madrid y, restringiéndonos a las Comunidades Autónomas, Castilla y León elige a casi 22 Senadores más por elector que Madrid.

3. Cuatro veces más Senadores *per capita* en País Vasco que en Madrid

En esta sección, volvemos a analizar la equidad en la representación en el Senado, pero, en lugar de restringir el estudio a los senadores electos, ahora consideraremos a todos los Senadores, incluidos los designados por las Comunidades Autónomas. El *Gráfico 3.7* muestra el ranking autonómico de Senadores:

Gráfico 3.7. Ranking de Senadores



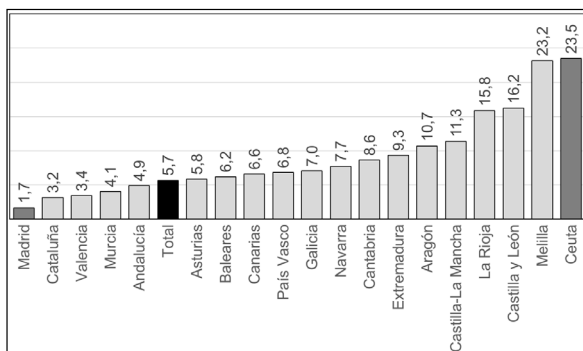
Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: Cifras válidas para las dos elecciones generales de 2019, ya que el número de Senadores fue el mismo en abril y noviembre. Autonomías en orden creciente de Senadores.

El ranking está encabezado por Andalucía y Castilla y León y, en la parte baja, repiten las Ciudades Autónomas, las únicas que no designan Senadores. Ahora, Madrid queda por encima de las otras seis Comunidades uniprovincia-

les y de Extremadura, con lo que pasa al centro de la tabla. Si deseas disponer más información sobre estas cuestiones, la *Tabla B.7* del *Anexo B*, además de mostrar el ranking de Senadores por autonomía, detalla el número de Senadores electos y designados en cada una de ellas. Al igual que hicimos con los Senadores electos, recalcularemos los datos en términos de la población y de los electores. El *Gráfico 3.8* muestra el ranking autonómico de Senadores por población:

Gráfico 3.8. Ranking de Senadores por población



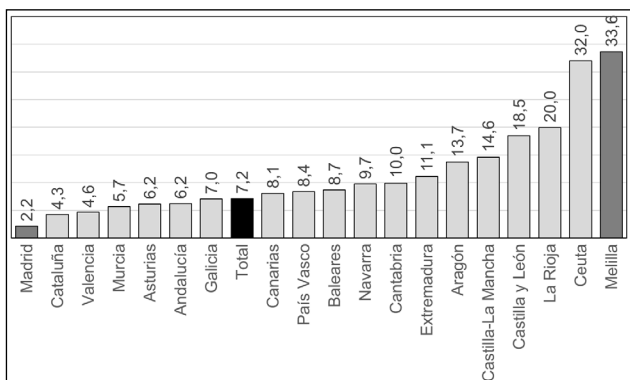
Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11, expresadas en Senadores por millón de habitantes. Autonomías en orden creciente de Senadores por habitante.

La media para el conjunto de España ha subido de 4,5 Senadores electos a 5,7 Senadores totales (electos y designados) por cada millón de habitantes. Las diferencias entre territorios se han reducido, pero siguen siendo muy marcadas. La horquilla va de 23,5 Senadores por millón en Ceu-

ta (o 16,2 en Castilla y León, si restringimos la atención a las Comunidades Autónomas) a 1,7 en Madrid. Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía también quedan por debajo de la media. En el *Gráfico 3.9*, he recalculado los datos en términos de Senadores por elector:

Gráfico 3.9. Ranking de Senadores por elector



Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para 2019/11, expresadas en Senadores por millón de electores. Autonomías en orden creciente de Senadores por elector.

La media para el conjunto de España es levemente superior a siete Senadores por cada millón de electores. El ranking está encabezado por Melilla, Ceuta y La Rioja (33,6; 32,0; y 20,0, respectivamente) y en la parte baja están Madrid, Cataluña y Valencia (2,2; 4,3; y 4,6). Para concluir esta sección, la *Tabla 3.7* muestra los resultados de un breve ejercicio de comparación de los datos vistos en los últimos gráficos para unas autonomías escogidas:

Tabla 3.7. Senadores por habitante y elector, selección

	Ceuta	Melilla	Castilla y León	La Rioja	País Vasco	Madrid
Senadores	2	2	39	5	15	11
Habitantes	85.144	86.384	2.409.164	315.675	2.199.088	6.578.079
Electores	62.513	59.497	2.111.878	250.213	1.792.554	5.088.093
Senadores por millón de habitantes	23,5	23,2	16,2	15,8	6,8	1,7
Ranking	1	2	3	4	11	19
Territorio/ Madrid (Senadores/ habitante)	14,0	13,8	9,7	9,5	4,1	
Senadores por millón de electores	32,0	33,6	18,5	20,0	8,4	2,2
Ranking	2	1	4	3	11	19
Territorio/ Madrid (Senadores/ elector)	14,8	15,5	8,5	9,2	3,9	

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: cifras para 2019/11.

Si atendemos a los casos extremos, observamos que el cociente de Senadores por habitante entre Ceuta y Madrid es igual a 14,0 y el de Senadores por elector entre Melilla y Madrid es 15,5. Si nos centramos en las Comunidades Autónomas, el cociente de Senadores por habitante entre Cas-

tilla y León y Madrid es 9,7 y el cociente entre La Rioja y Madrid, 9,2. La introducción del País Vasco en la tabla permite observar que el cociente entre esta Comunidad y Madrid, que comparten importantes similitudes en términos sociales, económicos y demográficos, es relativamente elevado: los vascos eligen, aproximadamente, cuatro veces más Senadores *per capita* que los madrileños, tanto si las «cápitales» son ciudadanos como si son electores.

En definitiva: en términos de número de Senadores por territorio, el Senado combina dos lógicas: una, territorial-administrativa, para la distribución de los Senadores electos, pero no basada en la Comunidad Autónoma, sino en las unidades que la integran: principalmente, las provincias, pero, en el caso de las Comunidades no peninsulares, las islas. La otra responde a un criterio poblacional atenuado y se aplica a los Senadores designados por cada Comunidad. El resultado de estos dos criterios es que hay Autonomías con muchos más Senadores que otras y que, al mismo tiempo, las disparidades autonómicas y provinciales en términos de Senadores por habitante o por elector son muy marcadas.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este trabajo, he analizado una serie de cuestiones sobre el sistema electoral de las elecciones generales españolas. Aunque espero que el libro sea útil como referencia adicional para los estudiantes de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, no es un manual de estudio, con lo que me he tomado la libertad de ignorar ciertos elementos que tienen poco impacto en los resultados de las elecciones generales, como las barreras electorales. Por la misma razón, he estructurado los capítulos de forma muy libre, en torno a un conjunto de temas o historias que me ha parecido interesante compartir, ya que las implicaciones que tienen y los dilemas que plantean deberían invitar a la reflexión. Tres de ellas sobre el Congreso, y otras tres sobre el Senado.

El primer tema tratado ha sido el del valor del voto en los distintos territorios. Además de actualizar la información para el binomio Soria–Madrid, que ha atraído la atención de numerosos observadores, he puesto sobre la mesa el tándem Melilla-Soria. Aunque es mucho menos llamativo, y aunque su población combinada no representa ni medio punto porcentual del total nacional, he argumentado que es muy probable que, en un futuro cercano, plantee dilemas éticos y políticos que o bien obligarán a reformar la Constitución o bien a una reforma de la LOREG que tendría consecuencias políticas de enorme calado.

El segundo ha sido el del efecto de la magnitud de las circunscripciones sobre el sistema de partidos español. Se trata de un tema ineludible, ya que es imposible entender la competición política en España si no se analiza el papel crucial que tiene este elemento del sistema electoral. Además de actualizar el estudio de esta relación para las elecciones de noviembre de 2019, he argumentado que gran parte de los éxitos y los reveses de los «nuevos partidos» surgidos a partir de 2014 tiene que ver con esta cuestión.

El tercero ha sido el de la relación entre población, electorado y participación en las elecciones. Más allá de mostrar datos curiosos como, por ejemplo, que hay provincias en las que hay más electores que población, he compartido una amplia batería de cálculos para clarificar las diferencias en la participación agregada de diferentes territorios. La discusión tiene mucho que ver con el papel de los residentes extranjeros, que, como he mostrado, juegan un papel crucial, aunque no suelen entrar en los modelos de los politólogos, posiblemente, porque las bases de datos de encuestas o no los incluyen o no cuentan con muestras suficientemente amplias de este colectivo. En este eje temático también se han tratado cuestiones tan importantes como la del voto rogado y la del papel del hábito en la decisión de votar o abstenerse.

Los tres temas siguientes tratan sobre el sistema electoral del Senado, mucho menos conocido, pero fascinante, debido a sus peculiaridades. El sistema electoral del Senado es el único en el que podemos emitir varios votos y los ganadores se deciden por procedimientos mayoritarios en lugar de proporcionales. Es también el único en el que votamos a candidatos en lugar de a listas de partidos, y en el que podemos votar a candidatos de partidos diferentes. El

Senado concentra siete de las diez circunscripciones uninominales de todos los procesos electorales del país y en él hay representantes que los ciudadanos no elegimos directamente.

El primer tema de este capítulo lo he dedicado a los Senadores designados por las Comunidades autónomas. Aquí me gustaría resaltar que, en Madrid, solo se elige en las urnas a poco más que un tercio de los Senadores, una cuestión que quizá no case bien con un sistema comprometido con que los ciudadanos escojamos directamente a nuestros representantes.

El tema estrella de este capítulo ha sido el de las desigualdades entre territorios y entre ciudadanos provocadas por el sistema electoral de esta Cámara. Soy perfectamente consciente de que, dada la vocación de que el Senado sea una Cámara de representación territorial, estaba previsto que hubiera importantes diferencias *per capita*. A pesar de ello, las diferencias son tan marcadas que creo que merecen la atención del público y de los estudiosos. Este tema se divide en dos, el primero, centrado en los Senadores electos. En ella, detallo el premio insular en Senadores de Baleares y Canarias. Éste es debido a que el Senado es, efectivamente, una cámara territorial, pero no basada en la Comunidad Autónoma, sino en las unidades que la integran: principalmente, las provincias, pero, en el caso de las Comunidades no peninsulares, las islas. Además, presento cálculos muy detallados, incluso en el nivel de la circunscripción, de las diferencias en el valor del voto entre los habitantes de los distintos territorios. Por ejemplo, En Soria se escoge casi a 75 veces más Senadores por habitante que en Madrid, y en El Hierro, casi a 150 veces más. En pocas palabras: el *malapportionment* en el Senado es salvaje.

Por último, reanalizo una parte de los cálculos anteriores atendiendo, esta vez, al conjunto de Senadores, en lugar de solo a los electos. Aunque las diferencias se atenúan respecto a las identificadas en la segunda sección, siguen siendo elevadas. La combinación de una lógica territorial-administrativa para la distribución de los Senadores electos y de un criterio poblacional atenuado para los Senadores designados hace que, al final, haya diferencias tanto en el número absoluto de Senadores como en el número de Senadores por habitante.

Existen, naturalmente, muchos otros temas que habrían merecido ser comentados, pero, por razones de espacio, me he parado aquí. Posiblemente, ni he incluido todos los que más merecían estar, ni todos los que he tratado merecían haberlo sido. Sin embargo, he hecho lo que estaba en mis manos de la mejor manera que he podido, y espero que el resultado haya sido de tu interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE, «ACE Electoral Knowledge Network», 2022. <https://ace-project.org/>
- BIRCH, Sarah, «Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout», *Comparative Political Studies* 43 (12): 1601-22, 2010. <https://doi.org/10.1177/0010414010374021>
- COLOMER, Josep Maria, *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, 2001.
- «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista Española de Ciencia Política*, 39-63, 2003. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37346>
- *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa, 2004.
- DINAS, Elias, «The Acquisition of Voting Habits», en *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion*, editado por Justin Fisher, Edward Fieldhouse, Mark N. Franklin, Rachel Gibson, Marta Cantijoch y Christopher Wlezien, 108-19, London: Routledge, 2017.
- DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1957.
- DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Paris: Librairie Armand Colin, 1951.
- *Los partidos políticos*. Colección Política y Derecho, México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- EUROPARL y SOKOLSKA, Ina, «El Parlamento Europeo: modalidades de elección | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo», European Parliament, mayo de 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/21/el-parlamento-europeo-modalidades-de-eleccion>
- FERNÁNDEZ-ESQUER, Carlos, «Un sistema electoral que no garantiza la igualdad», Agenda Pública. 26 de diciembre de

- 2015, <http://agendapublica.elpais.com/un-sistema-electoral-que-no-garantiza-la-igualdad/>
- «Desproporcionalidad y gobernabilidad», Agenda Pública, 29 de marzo de 2016. <http://agendapublica.elpais.com/desproporcionalidad-y-gobernabilidad/>
- «El sesgo nacionalista del sistema electoral catalán», Agenda Pública, 7 de diciembre de 2017. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/15184/sesgo-nacionalista-sistema-electoral-catalan>
- FOGUET, Carles A., «Breve manual de supervivencia al sistema electoral provincial», *Politikon* (blog), 24 de septiembre de 2012. <https://politikon.es/2012/09/24/breve-manual-de-supervivencia-al-sistema-electoral-provincial/>
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario, «La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA): la ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior: una necesaria revisión», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30 (junio): 259-89, 2012. <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7007>
- GERBER, Alan S.; GREEN, Donald P., y SHACHAR, Ron, «Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment», *American Journal of Political Science*, 47 (3): 540-50, 2003. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00038>
- GREEN, Donald P., y SHACHAR, Ron, «Habit Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout», *British Journal of Political Science*, 30 (4): 561-73, 2000. <https://doi.org/10.1017/S0007123400000247>
- IDEA, *Electoral System Design Database*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-database-codebook?lang=en>
- LAGO, Ignacio, y MONTERO, José Ramón, «Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003», *Revista Española de Inves-*

- tigaciones Sociológicas* 105: 11-42, 2004. https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_105_031167997160714.pdf
- LAVEZZOLO, Sebastián, «Cuatro apuntes para discutir sobre la reforma del sistema electoral», *eldiario.es*, 12 de febrero de 2018. https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/apuntes-discutir-reforma-sistema-electoral_6_739536060.html
- LAVEZZOLO, Sebastián; RIERA, Pedro, y SANTANA, Andrés, «Participación en las elecciones de 2008: Factores micro y macro», en *Elecciones generales 2008*, editado por José Ramón Montero y Ignacio Lago, 175-206, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2010. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4382336>
- LLANERAS, Kiko, «Por qué nuestro sistema electoral perjudica a las minorías: Un reparto de escaños alternativo en 2008», *Politikon* (blog), 10 de marzo de 2008. <https://politikon.es/2008/03/10/por-que-nuestro-sistema-electoral-perjudica-a-las-minorias-un-reparto-de-escaños-alternativo-en-2008/>
- MATA, Teresa, «Los factores de la ecuación del voto: un análisis empírico / The Factors of the Voting Equation: An Empirical Analysis», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143: 47-74, 2013. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.143.47>
- MATEOS CRESPO, José Luis, «La implantación del “voto rogado” en España: el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43 (mayo): 441-70, 2019. <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24434>
- MOLINA, Ignacio, «Una modesta proposición sobre las listas al Senado», *Agenda Pública*, 14 de mayo de 2016. <http://agendapublica.elpais.com/una-modesta-proposicion-sobre-las-listas-al-senado/>
- MONTERO, José Ramón, y FERNÁNDEZ-ESQUER, Carlos, «Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016», *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*

- co, 0 (2): 5-46, 2018. <https://doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7821>.
- «La discreción del sistema electoral», *Politikon* (blog). 16 de mayo de 2016. <https://politikon.es/2016/05/16/la-discrecion-del-sistema-electoral/>
- MONTERO, José Ramón; RAMA, José, y SANTANA, Andrés, *Aprendiendo a ser abstencionistas: la participación electoral en Chile*, Foros y Debates, 15, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/colecciones?IDP=2817>
- MONTERO, José Ramón, y RIERA, Pedro, «Informe sobre la reforma del sistema electoral», en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, editado por Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos, Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- «La reforma del sistema electoral español. Preferencias y alternativas», en *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, editado por Manuel Arenilla Sáez, 163-84, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2010.
- MONTERO, José Ramón, y SANTANA, Andrés, «Elections in Spain», en *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, editado por Diego Muro y Ignacio Lago, 347-69, Oxford Handbooks. New York: Oxford University Press, 2020. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.21>
- PENADÉS, Alberto, «El sistema electoral español (1977-1996)», en *En torno a la democracia en España*, editado por Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, 289-342, Madrid: Tecnos, 1999.
- «Contra las provincias, también en el sistema electoral», *el-diario.es*, 15 de marzo de 2016. https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/provincias-sistema-electoral_6_494910551.html

- PENADÉS, Alberto, y SANTIUSTE, Salvador, «La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto», *Revista Española de Ciencia Política* 32: 89-116, 2013. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37589>
- PLUTZER, Eric, «Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood», *American Political Science Review* 96 (1): 41-56, 2002. <https://doi.org/10.1017/S0003055402004227>
- RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT: Yale Univ Press, 1967.
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben, y ELLIS, Andrew, *Electoral system design: the new international IDEA handbook*, Handbook series. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/disen-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>
- RIKER, William H., y ORDESHOOK, Peter C., «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, 62 (1): 25-42, 1968. <https://doi.org/10.2307/1953324>
- RUIZ RUFINO, Rubén, «La caracterización de los sistemas electorales. Una aplicación de las funciones de agregación de umbrales en las nuevas democracias de Europa y América Latina», *Revista Española de Ciencia Política*, 0 (13): 89-118, 2005. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37412>
- SANTANA, Andrés, «Expresividad, cálculo y movilización en la decisión de votar», Madrid-Barcelona: Instituto Juan March y Universitat Pompeu Fabra, 2008. <http://hdl.handle.net/10803/7250>
- *La decisión de votar. «Homo economicus» versus «homo sociologicus»*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014.
- SANTANA, Andrés, y RAMA, José, *Manual de análisis de datos con Stata*, 1.^a ed., Madrid: Editorial Tecnos, 2017. <https://www.tecnos.es/ficha.php?id=5044951&pageid=4>

- SARTORI, Giovanni, «La influencia de los sistemas electorales», *Centro de Estudios Públicos*, 17: 32, 1985. <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/pags/20160303184027.html>
- SENSERRICH, Roger, «Algunas notas sobre sistemas electorales», *Politikon* (blog), 5 de julio de 2005. <https://politikon.es/2005/07/05/algunas-notas-sobre-sistemas-electorales/>
- «Leyes electorales, teoría y práctica», *Politikon* (blog). 30 de noviembre de 2011. <https://politikon.es/2011/11/30/leyes-electorales-teoria-y-practical/>
- «Casualidades electorales, edición Estados Unidos», *Politikon* (blog), 20 de enero de 2017. <https://politikon.es/2017/01/20/casualidades-electorales-edicion-estados-unidos/>
- SIAROFF, Alan, «Spurious majorities, electoral systems and electoral system change», *Commonwealth & Comparative Politics*, 41 (2): 143-60, 2003. <https://doi.org/10.1080/14662040412331310131>
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José, «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39 (diciembre): 63-80, 1993. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-39-septiembrediciembre-1993/una-vision-institucional-del-proceso-electoral-2>
- VALLÈS, Josep Maria, y MARTÍ I PUIG, Salvador, *Ciencia política. Un manual: Nueva edición actualizada*, Barcelona: Editorial Ariel, 2015.
- WALL, Allan, y SALIH, Mohamed, *Engineering Electoral Systems: Possibilities and Pitfalls*, The Hague, The Netherlands: Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2007.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. BOE-A-1978-31229. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- LEY ORGÁNICA 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado, núm. 147, de 20 de junio de 1985. BOE-A-1985-11672. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>
- LEY ORGÁNICA 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado, núm. 25, de 29 de enero de 2011, páginas 9504 a 9523. BOE-A-2011-1639. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2011/01/28/2>
- LEY ORGÁNICA 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero. Boletín Oficial del Estado, núm. 237, de 3 de octubre de 2022, páginas 135125 a 135130. BOE-A-2022-16018. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/09/30/12>
- LEY 25/1999, de 6 de julio, por la que se declaran cooficiales las denominaciones Alacant, Castelló y València para las provincias que integran la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial del Estado, núm. 161, de 7 de julio de 1999, páginas 25783 a 25784. BOE-A-1999-14949. <https://www.boe.es/eli/es/l/1999/07/06/25>
- REAL DECRETO-LEY 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Boletín Oficial del Estado, núm. 70, de 23 de marzo de 1977, páginas 6584 a 6600. BOE-A-1977-7445. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>

ANEXO A

BREVE RECORDATORIO CONCEPTUAL

Dada la diversidad de lectores a la que está dirigido este libro, en este anexo recuerdo brevemente el significado de algunos términos empleados con frecuencia a lo largo del trabajo. Primero, denominamos *parlamentos unicamerales* a los que tienen una única cámara y *parlamentos bicamerales* a los que se componen de dos: la Cámara Baja, o Congreso, y la Cámara Alta, o Senado. En el pasado, ha habido también algunos casos de *parlamentos multicamerales*, esto es, de tres o más cámaras. El Parlamento Europeo (PE) es unicameral. En España, todos los parlamentos autonómicos y las asambleas municipales son unicamerales, pero las Cortes Generales (nombre oficial del parlamento español) son bicamerales y se componen del Congreso de los Diputados y el Senado. Es decir, aunque se dice a menudo que España es un país bicameral, esto solo es cierto para el parlamento nacional. Centrando la atención en los parlamentos nacionales de países europeos, son unicamerales los de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia), muchos países de Europa del este, especialmente, en los Balcanes (Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia) y varios países del sur de Europa (Chipre, Grecia, Malta, Portugal). En cambio, son bicamerales los de la mayoría de los países de Europa occidental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Reino

Unido), algunos países de Europa del este (Polonia, Eslovenia, República Checa, Rumanía, Rusia) y los dos mayores países de Europa del sur (Italia y, como se acaba de decir, España).

Segundo, distinguimos entre dos métodos de elección popular de representantes. Por una parte, hablamos de *elección directa* cuando los ciudadanos escogen a sus representantes mediante su voto en las elecciones. En cambio, hablamos de *elección indirecta* cuando los ciudadanos no escogen en las urnas a sus representantes, sino a gente que, a su vez, los designa o elige. En España, elegimos directamente a los Diputados de todos los parlamentos autonómicos, del Congreso y del PE, así como a 208 Senadores en cada legislatura, pero elegimos indirectamente a otra parte de los Senadores, los designados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas (cuyos miembros sí elegimos en las urnas).

La presencia en la Cámara Alta de representantes no elegidos directamente por los votantes no es una característica exclusiva del parlamento español. Hay países en los que los Senadores, o algunos de ellos, son elegidos indirectamente. Es el caso de todos los Senadores alemanes (los miembros del «*Bundesrat*»), que son designados por los gobiernos regionales, los cuales, a su vez, son elegidos por los miembros de los parlamentos regionales (por el «*Landtag*» de cada «*Land*» o región), elegidos por los votantes alemanes. Es asimismo el caso de todos los Senadores franceses: son elegidos por los «*Grands électeurs*», un colegio electoral formado por representantes locales y regionales (alcaldes de los municipios; miembros de las asambleas departamentales, que serían unas «asambleas provinciales»; y miembros de las asambleas regionales), todos ellos elegidos

por los votantes. También hay países en los que los ciudadanos no eligen ni directa ni indirectamente a sus Senadores. El caso paradigmático es la Cámara Alta del Reino Unido («*House of Lords*», Cámara de los Lores), en la que hay Lores espirituales (obispos), Lores vitalicios hereditarios y Lores vitalicios no hereditarios. Un caso curioso es el de Italia. Los ciudadanos eligen directamente a 200 Senadores, pero, además, hay Senadores vitalicios «de derecho», los ex Presidentes de la República, y hasta cinco Senadores vitalicios más nombrados por el Presidente de la República.

Tercero, llamamos *circunscripción* al ámbito en el que se hacen los cálculos para convertir los votos en escaños (en un determinado proceso electoral). Las circunscripciones suelen definirse territorialmente, bien porque el país entero es una (única) circunscripción, bien a partir de subdivisiones administrativas, como regiones, provincias, condados, etcétera. Se tiende a asociar las elecciones españolas con las circunscripciones provinciales y, aunque hay parte de verdad en ello, porque, efectivamente, eso es lo más frecuente, hay excepciones a esta tendencia general. La *Tabla A.1* resume el tipo de circunscripciones empleado en los distintos procesos electorales celebrados en España:

Tabla A.1. Tipos de circunscripción en España

Niveles	Elecciones	Tipo de circunscripciones
Unión Europea	Al Parlamento Europeo	Nacional (1)

Niveles	Elecciones	Tipo de circunscripciones
Nacional	Al Congreso	Provincias (50) y ciudades autónomas (2)
	Al Senado	Provincias peninsulares (47), ciudades autónomas (2), islas mayores (3) e islas menores (7)
Regional	Autonómicas	Provincias peninsulares (46), ciudades autónomas (2), islas (11), divisiones infra provinciales no insulares (3) y circunscripción autonómica adicional (1)

Fuente: CE, la LOREG, EUROPARL y SOKOLKA (2022) y los parlamentos autonómicos, elaboración propia.

Nota: Cifras válidas para 2019 (abril y noviembre). Hasta 2015, había una circunscripción provincial menos (Murcia) y cinco infraprovinciales más en las elecciones autonómicas.

Más allá del hecho obvio de que la provincia no puede ser la circunscripción en las elecciones locales, hay cinco desviaciones de la norma provincial. La primera es la circunscripción nacional en las elecciones al Parlamento Europeo, en línea con lo que hace la mayoría de Estados Miembro en estas elecciones. La segunda es el caso un poco *sui generis* de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que son circunscripciones tanto en el Congreso como el Senado y, desde el 28 de mayo de 1995, fecha de las primeras elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla, lo son también en las elecciones autonómicas. La tercera son las circunscripciones insulares, empleadas por Baleares y Canarias tanto en el Senado como en las elecciones autonómicas. La cuarta son las circunscripciones infraprovinciales no insulares empleadas en las elecciones autonómicas por algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales. La mayoría de ellas mantiene la provincia como su circunscrip-

ción en estas elecciones: es lo que sucede en Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra, y en Murcia desde 2019. Sin embargo, hasta 2015, Murcia había empleado cinco circunscripciones (denominadas, simplemente, con los números romanos del I al V) y Asturias siempre ha empleado tres: Central, Occidental y Oriental. La última es el empleo de una circunscripción autonómica adicional en las elecciones autonómicas al Parlamento de Canarias desde 2019.

Cuarto, decimos que hay una *circunscripción única* cuando la asignación de escaños tiene en cuenta los votos de todos los electores sin dividirlos en subgrupos. En cambio, hablamos de *múltiples circunscripciones* cuando los votos de los electores se dividen en subgrupos (circunscripciones) y la conversión de votos a escaños se realiza de manera (más o menos) independiente en cada subgrupo (circunscripción). A veces, la independencia no es total, por ejemplo, si se ha establecido una barrera electoral nacional.

Hay ejemplos de circunscripciones únicas en distintos niveles electorales. En las elecciones al PE, la mayoría de los Estados Miembro elige a sus representantes en una circunscripción única para todo el país; así, en las elecciones al PE celebradas entre el 23 y el 26 de mayo de 2019, éste fue el caso de 23 de los países, entre ellos, España (54 parlamentarios europeos, aumentados a 59 tras el Brexit). En las elecciones generales, los ejemplos paradigmáticos son Israel y los Países Bajos; así, en las de Israel del 1 de noviembre de 2022, el país entero era una única circunscripción en la que se eligió a los 120 Diputados del parlamento israelí (el Knesset); en Los Países Bajos, la circunscripción única tiene 150 escaños. Pasando al nivel subnacional, la

mayoría de las Comunidades Autónomas uniprovinciales emplea una circunscripción única; éste es el caso, por ejemplo, de las elecciones autonómicas de La Rioja del 26 de mayo de 2019, en las que la Comunidad Autónoma riojana entera era una única circunscripción, en la que se repartieron 33 escaños.

Lo más común, no obstante, es que haya múltiples circunscripciones, con lo que también hay ejemplos de ellas en todos los niveles electorales. Contrariamente a lo que sucede en la gran mayoría de los Estados Miembro, las elecciones al PE de 2019 tuvieron lugar en múltiples circunscripciones en Polonia (para ser precisos, 13), Italia (5), Bélgica (3), Irlanda (3) y Reino Unido (12, aunque, debido al Brexit, los resultados no se tradujeron en representación parlamentaria en el PE). La mayoría de las elecciones generales (legislativas) se desarrolla en circunscripciones múltiples: éste es el caso, por ejemplo, de las elecciones portuguesas del 30 de enero de 2022, en las que los parlamentarios se eligieron en 22 circunscripciones, o de las francesas del 12 y 19 de junio de 2022, en las que los Diputados de la Asamblea Nacional se eligieron en nada menos que 577 circunscripciones. Las circunscripciones múltiples son asimismo empleadas en algunas elecciones autonómicas de Comunidades Autónomas uniprovinciales, como Asturias o Baleares, y en todas las pluriprovinciales; por ejemplo, en las elecciones autonómicas andaluzas del 19 de junio de 2022, los 109 Diputados del Parlamento de Andalucía se eligieron en ocho circunscripciones, que no eran otras que sus ocho provincias. En la *Tabla A.2*, comparto el número y la magnitud de las circunscripciones en las elecciones europeas, generales y autonómicas en España:

Tabla A.2. Número y tamaño de las circunscripciones en cada nivel electoral

Elecciones	Número de circunscripciones	Magnitud de las circunscripciones
Al Parlamento Europeo	1	59
Al Congreso	52	Entre 1 y 37
Al Senado	59	Entre 1 y 4
Autonómicas	De 1 a 9 (63 en total)	Entre 1 y 136

Fuente: elaboración propia, basada en datos de LOREG, EUROPARL y SOKOLKA (2022), el Congreso (www.congreso.es), el Senado (www.senado.es), y los parlamentos autonómicos.

Nota: los datos se refieren a las últimas elecciones celebradas hasta el 31/12/2022: 10/11/2019 para Congreso y Senado y 26/5/2019 para el PE y las últimas elecciones autonómicas, excepto las de Valencia (28/4/2019), Galicia y País Vasco (12/7/2020), Cataluña (14/2/2021), Madrid (4/5/2021), Castilla y León (13/2/2022) y Andalucía (19/6/2022). Se muestra la cifra post-Brexit para el PE (la cifra pre-Brexit en 2019 era 54). Entre 1995 y 2015, había 66 circunscripciones en total en las elecciones autonómicas, ya que Murcia empleaba cinco infraprovinciales en lugar de una única provincial, pero Canarias no empleaba la circunscripción autonómica adicional; con anterioridad, había 64, ya que Ceuta y Melilla no celebraban elecciones autonómicas.

La diferencia entre las 59 del Senado y las 52 del Congreso se debe a que, en aquél, Canarias emplea siete circunscripciones insulares en lugar de dos provinciales y Baleares, tres insulares en lugar de una provincial. La diferencia entre las 63 del conjunto de elecciones autonómicas y las 59 del Senado se debe a tres casos: primero, Asturias tiene una circunscripción provincial en el Senado,

pero tres infraprovinciales en el nivel autonómico; segundo, Baleares tiene tres circunscripciones en el Senado, pero cuatro en las autonómicas, porque en éstas Ibiza y Formentera son circunscripciones distintas; y tercero, Canarias emplea una circunscripción autonómica adicional en las elecciones autonómicas (desde 2019).

Quinto, llamamos *magnitud de la circunscripción* o tamaño de la circunscripción al número de escaños que se reparte en la circunscripción. En los procesos electorales con múltiples circunscripciones, éstas pueden ser todas del mismo tamaño o de tamaño variable. Un ejemplo de circunscripciones del mismo tamaño es el de las elecciones generales francesas. Se trata de un ejemplo casi trivial, porque los 577 Diputados de la Asamblea Nacional se eligieron en 577 circunscripciones, con lo que todas tienen un escaño. Otro ejemplo es el de las elecciones parlamentarias de Irlanda del Norte del 5 de mayo de 2022: los 90 miembros de la Asamblea se eligieron en 18 circunscripciones, cada una de ellas de cinco escaños (en el pasado, habían sido todas de seis escaños). En España, las tres provincias del País Vasco tienen el mismo tamaño en las elecciones autonómicas: 20 escaños cada una en la primera legislatura y 25 a partir de la segunda. Un ejemplo de circunscripciones de distinto tamaño es el de las elecciones parlamentarias portuguesas de 2022, en las que los 230 miembros de la Asamblea de la República se eligieron en 22 circunscripciones, cuya magnitud iba de los 48 escaños, en Lisboa, a los dos, en Portalegre (otras dos circunscripciones también tenían dos escaños cada una: la de los portugueses residentes en otros países europeos, y la de los portugueses residentes en el resto del mundo).

En la *Tabla A.2*, compartida unas líneas más arriba, figura la magnitud de las circunscripciones en cada nivel electoral en España. En todos ellos, menos en el caso trivial de las elecciones al Parlamento Europeo, que tiene una circunscripción, la magnitud no es homogénea en las distintas circunscripciones, razón por la cual muestro una horquilla con el mínimo y el máximo en cada nivel. Las elecciones europeas de 2019 tuvieron una particularidad: eran las elecciones del Brexit y el número de escaños previsto inicialmente para cada país, y vigente en el momento de la votación, aumentó en algunos países tras formalizarse la salida del Reino Unido de la UE. España fue uno de los países en los que subió el número de escaños, de 54 a 59. En las elecciones al Congreso, el mínimo de un escaño corresponde a Ceuta y Melilla; si nos restringimos a las provincias, el mínimo es de dos, en Soria. En las elecciones al Senado, la magnitud de las circunscripciones varía entre uno, en las siete islas menores, y cuatro, en las 47 provincias peninsulares. En las elecciones autonómicas, la magnitud oscila entre uno, en Formentera, y 136, en Madrid.

Sexto, denominamos *circunscripciones uninominales* a aquéllas en las que solo hay un escaño en competición, y *circunscripciones plurinominales* a aquéllas en las que hay varios. Muchos países del mundo emplean circunscripciones uninominales, ya sea de manera exclusiva o combinándolas con otras plurinominales. Éste es el caso de las 650 circunscripciones de las elecciones a la Cámara Baja del Reino Unido («House of Commons»), en las que se emplea un sistema de mayoría simple («First past the post»), así como el de las 577 circunscripciones de las elecciones francesas a la Asamblea Nacional, en las que se emplea un sistema mayoritario de doble vuelta («Two-round system»)

un tanto peculiar, porque es posible que compitan más de dos candidatos en la segunda vuelta (IDEA 2021). Como último ejemplo en países de nuestro entorno, mencionaré el caso de Alemania, país en el que se emplea un sistema de representación proporcional personalizada («Mixed member proportional») y la mitad de los escaños de la Cámara Baja («*Bundestag*»), esto es, 299, son uninominales. En España, las circunscripciones uninominales son una *rara avis*, aunque encontramos algunos casos aislados en las elecciones al Congreso (ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), al Senado (las siete circunscripciones insulares menores) y al Parlamento de las Islas Baleares (Formentera). La *Tabla A.3* resume esta información:

Tabla A.3. Circunscripciones uninominales en España

Cámara	n/N	Circunscripciones
Parlamento Europeo	0/1	n.a.
Congreso	2/52	Ceuta, Melilla
Senado	7/59	El Hierro, Fuerteventura, Ibiza-Formentera, Menorca, Lanzarote, La Gomera, La Palma
Parlamentos autonómicos	1/63	Formentera

Fuente: elaboración propia, basada en datos de la CE, la LOREG y los Parlamentos autonómicos.

Clave: n/N = número de circunscripciones uninominales sobre número total.

Séptimo, conviene distinguir entre la *población* de una circunscripción (todos sus habitantes o, en sentido estricto, todos los que residen oficialmente en ella), los *electores* (los

que tienen derecho a voto en la circunscripción y que, por lo tanto, están en el censo electoral) y los *votantes* (aquéllos que ejercen su derecho a votar). Así, en cada circunscripción, hay que distinguir entre la población y los electores por al menos dos razones. La primera es obvia: no todos los ciudadanos pueden votar. Por ejemplo, en España, la edad de acceso al derecho al voto está establecida en los 18 años, con lo que los menores no forman parte del censo electoral, pero, naturalmente, son parte de la población. La segunda tiene que ver con los emigrantes y los inmigrantes: en las elecciones generales españolas, los inmigrantes sin nacionalidad española no tienen derecho a voto, mientras que los ciudadanos españoles viviendo en el extranjero sí lo tienen.

Esto me lleva al octavo y último punto. El *censo de electores residentes* (CER) o censo de electores residentes en España, también conocido como censo ordinario, incluye a los electores españoles residentes en el territorio nacional. El *censo electoral de residentes ausentes* (CERA), o censo de electores residentes ausentes, es el censo de los ciudadanos españoles que viven *oficialmente* en el extranjero, compuesto por aquéllos que tienen derecho a votar, pero residen fuera del territorio nacional. Estos dos censos son aludidos por los expertos mediante las siglas CER y CERA, cuya función más plausible es dejar fuera de juego a quienes no estén iniciados en los misterios del Jedi, versión electoral. La LOREG (Título I, Capítulo IV, Sección 1.ª, Artículo 31, epígrafe 2) explica que el censo electoral «está compuesto por el censo de los electores residentes en España y el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero» y que, además, «los Ayuntamientos tramitan de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal». Es decir, los electores residentes en España son ins-

critos de oficio por la Oficina del Censo Electoral en las listas de las secciones electorales de su lugar de residencia. Por lo tanto, la inscripción es automática, sin que los electores tengan que hacer ninguna gestión. Como son inscritos en su lugar de residencia, todos ellos forman parte de la población y el cociente entre CER y población siempre es menor que 100%. En cambio, para tener su residencia oficial en el extranjero, los ciudadanos deben inscribirse en un registro consular (de lo contrario, formarán parte del CER en lugar del CERA), lo que también hará que dejen de contabilizar como parte de la *población*, pero no del *electorado*, de sus circunscripciones. De acuerdo con la LOREG (Título I, Capítulo IV, Sección 1.a, Artículo 32, epígrafe 3), «Las Oficinas Consulares de Carrera y Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas tramitarán de oficio la inscripción de los españoles residentes en su demarcación en la forma que se disponga reglamentariamente». Es decir, también en este caso, la inscripción es automática, pero, durante el período en que aplicaba el «voto rogado» (visto en el *Capítulo 2*), estos electores tenían que «rogar» su voto.

Al final de este anexo, comparto unas preguntas sobre el sistema electoral español, principalmente pensadas por si eres estudiante de grado o eres profesor y quieres plantárselas a tus estudiantes. Si te interesa responderlas y ya has leído todo el libro, puedes usarlas para comprobar cuánto has memorizado, y si has empezado por el anexo, te servirán para ver cuánto sabes antes de empezar. Salvo que diga lo contrario, las preguntas se refieren a la última legislatura de cada parlamento hasta el 31/12/2022, aunque, para evitar ambigüedades, pondré entre paréntesis la legislatura y la fecha de celebración de las correspondien-

tes elecciones. Algunas preguntas tienen «trampa», están hechas con la intención de «pillarte» (no digas que no te lo he avisado).

Pregunta 1. ¿En qué parlamento hay parlamentarios NO elegidos directamente por los votantes? Opciones de respuesta: A) Las Cortes Generales (el parlamento español; legislatura XIV, 10/10/2019); B) La Asamblea de Extremadura (legislatura X, 26/5/2019); C) El Parlamento Vasco (legislatura XII, 12/7/2020); D) El Parlamento Europeo (parlamentarios españoles de la legislatura XI, 23-26/5/2019); E) En ninguno: todos sus parlamentarios son elegidos directamente por los votantes.

La respuesta correcta a la *Pregunta 1* es «Las Cortes Generales». Éstas se componen del Congreso y el Senado, y una parte de los Senadores son designados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Pregunta 2. ¿En cuál de estos parlamentos hay más Senadores? Opciones de respuesta: A) El Parlamento de Andalucía (legislatura XII, 19/6/2022); B) El Parlamento de Castilla y León (legislatura X, 13/2/2022); C) El Parlamento de Cataluña (legislatura XIII, 14/2/2021); D) El Parlamento de Madrid (legislatura XII, 4/5/2021); E) Ninguna de las anteriores respuestas es correcta.

La respuesta a la *Pregunta 2* es «Ninguna de las anteriores». Los parlamentos autonómicos españoles son unicamerales, solo tienen Diputados, no Senadores. Había avisado de que había «trampas», ¿no es cierto?

Pregunta 3. ¿Cuál de las siguientes circunscripciones del Senado es uninominal? Opciones de respuesta: A) Todas son uninominales; B) Como en el Congreso, Ceuta y Melilla; C) No hay circunscripciones uninominales; D) Ninguna de las anteriores respuestas es correcta.

La respuesta a la *Pregunta 3* es «Ninguna de las anteriores». En el Senado, las ciudades autónomas tienen dos escaños, pero hay siete islas menores uninominales.

Pregunta 4. ¿Cuál fue la circunscripción de mayor magnitud del Congreso en 2019/11? Opciones de respuesta: A) Andalucía; B) Castilla y León; C) Cataluña; D) Madrid; E) Ninguna de las anteriores respuestas es correcta.

La respuesta a la *Pregunta 4* es «Madrid». Las circunscripciones del Congreso son las cincuenta provincias y las dos ciudades autónomas, no las comunidades autónomas. La de mayor magnitud en noviembre de 2019 era Madrid, con 37 escaños.

Pregunta 5. ¿Cuántos escaños del Senado se asignaron en función de criterios poblacionales a las circunscripciones en las que votaban los españoles? [Pon la cifra exacta].

La respuesta a la *Pregunta 5* es «0 (cero)». La magnitud de las circunscripciones del Senado depende únicamente del tipo de circunscripción, no de su población. Por ejemplo, Madrid y Teruel tienen ambos cuatro escaños porque son provincias, aunque la primera tiene más de seis millones de habitantes y la segunda, menos de 135 mil. Soria tiene cuatro escaños porque es una provincia y Melilla tiene dos porque es una ciudad autónoma, aunque su población es muy parecida. Esto siempre ha sido así, aunque los datos de población que he dado corresponden a las elecciones de noviembre de 2019. Permíteme ser un poco insistente. Vuelve a pensar en el Senado:

Pregunta 6. ¿En qué legislatura había más Senadores por criterios poblacionales? A) En ninguna (¿te crees que soy tonto/a?); B) En la XIV (elecciones de 10/10/2019); C) En la XI (elecciones de 20/12/2015); D) En la VII

(elecciones de 12/3/2000); E) En todas había el mismo número (y no era cero).

La respuesta a la *Pregunta 6* es «En la XI (elecciones de 2015)». Al principio avisé de que algunas preguntas tenían «trampa». No he dicho que pienses en unas elecciones al Senado, sino en el Senado. Tampoco he preguntado cuántos escaños se asignaron a circunscripciones en las que votaran los ciudadanos, sino cuántos Senadores había. Los matices importan porque, en el Senado, además de los Senadores electos directamente por los ciudadanos en sus circunscripciones, hay Senadores designados por las Comunidades Autónomas, y el número que éstas designan sí depende de criterios poblacionales. Este número ha ido variando y su máximo fue de 58, en las legislaturas X, XI y XII, correspondientes a las elecciones de 2011, 2015 y 2016.

ANEXO B

TABLAS ADICIONALES

Tabla B.1. Magnitud de las circunscripciones
del Congreso

M	N	Provincias o Ciudades Autónomas
37	1	Madrid
32	1	Barcelona
15	1	Valencia
12	2	Alicante, Sevilla
11	1	Málaga
10	1	Murcia
9	1	Cádiz
8	4	Baleares, La Coruña, Las Palmas, Vizcaya
7	5	Asturias, Granada, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Zaragoza
6	7	Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Tarragona, Toledo
5	7	Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, Jaén, Navarra, Valladolid
4	10	Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, León, Lérida, Lugo, Orense, La Rioja, Salamanca
3	8	Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel, Zamora
2	1	Soria
1	2	Ceuta, Melilla

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: M = magnitud de la circunscripción, N = número de circunscripciones de cada magnitud. Cifras para 2019/11. Provincias por orden decreciente de magnitud.

Tabla B.2. Ranking provincial de Diputados *per capita*

Ranking	Provincia	Esaños	Población	Esaños / millón	Habitantes / esaño
1	Soria	2	88.600	23	44.300
2	Teruel	3	134.572	22	44.857
3	Segovia	3	153.342	20	51.114
4	Ávila	3	158.498	19	52.833
5	Palencia	3	162.035	19	54.012
6	Zamora	3	174.549	17	58.183
7	Cuenca	3	197.222	15	65.741
8	Huesca	3	219.345	14	73.115
9	Orense	4	309.293	13	77.323
10	La Rioja	4	315.675	13	78.919
11	Álava	4	328.868	12	82.217
12	Lugo	4	331.327	12	82.832
13	Salamanca	4	331.473	12	82.868
14	Guadalajara	3	254.308	12	84.769
15	Ceuta	1	85.144	12	85.144
16	Melilla	1	86.384	12	86.384
17	Burgos	4	357.070	11	89.268
18	Albacete	4	388.786	10	97.197
19	Cáceres	4	396.487	10	99.122
20	Ciudad Real	5	499.100	10	99.820
21	Valladolid	5	519.851	10	103.970
22	Huelva	5	519.932	10	103.986

Ranking	Provincia	Esaños	Población	Esaños / millón	Habitantes / esaño
23	Lérida	4	432.866	9	108.217
24	Badajoz	6	676.376	9	112.729
25	Toledo	6	687.391	9	114.565
26	Castellón	5	576.898	9	115.380
27	León	4	463.746	9	115.937
28	Cantabria	5	580.229	9	116.046
29	Almería	6	709.340	8	118.223
30	Guipúzcoa	6	720.592	8	120.099
31	Gerona	6	761.947	8	126.991
32	Jaén	5	638.099	8	127.620
33	Navarra	5	647.554	8	129.511
34	Granada	7	912.075	8	130.296
35	Córdoba	6	785.240	8	130.873
36	Tarragona	6	795.902	8	132.650
n.a.	CONGRESO 2019/11	350	46.722.980	7	133.494
37	Pontevedra	7	941.772	7	134.539
38	Zaragoza	7	954.811	7	136.402
39	Cádiz	9	1.238.714	7	137.635
40	Las Palmas	8	1.109.175	7	138.647
41	La Coruña	8	1.119.351	7	139.919
42	Baleares	8	1.128.908	7	141.114
43	Vizcaya	8	1.149.628	7	143.704
44	Santa Cruz de Tenerife	7	1.018.510	7	145.501

Ranking	Provincia	Esaños	Población	Esaños / millón	Habitantes / esaño
45	Asturias	7	1.028.244	7	146.892
46	Murcia	10	1.478.509	7	147.851
47	Málaga	11	1.641.121	7	149.193
48	Alicante	12	1.838.819	7	153.235
49	Sevilla	12	1.939.887	6	161.657
50	Valencia	15	2.547.986	6	169.866
51	Barcelona	32	5.609.350	6	175.292
52	Madrid	37	6.578.079	6	177.786

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11. Provincias por orden decreciente de Diputados *per capita*.

Tabla B.3. Ranking provincial de electores sobre población

Posición en el ranking	Provincia	Electores / Población	Población	Electores
1	Orense	116,5	309.293	360.302
2	Lugo	104,0	331.327	344.446
3	La Coruña	97,2	1.119.351	1.087.839
4	Zamora	96,4	174.549	168.268
5	Pontevedra	96,2	941.772	906.111
6	Asturias	94,6	1.028.244	972.580
7	León	93,2	463.746	432.073

Posición en el ranking	Provincia	Electores / Población	Población	Electores
8	Salamanca	92,2	331.473	305.536
9	Palencia	87,2	162.035	141.321
10	Cáceres	86,9	396.487	344.445
11	Soria	86,7	88.600	76.827
12	Cantabria	86,5	580.229	501.676
13	Ávila	86,3	158.498	136.717
14	Santa Cruz de Tenerife	84,0	1.018.510	855.138
15	Burgos	83,7	357.070	298.989
16	Valladolid	83,2	519.851	432.655
17	Granada	82,8	912.075	755.007
18	Vizcaya	82,6	1.149.628	949.598
19	Córdoba	82,6	785.240	648.341
20	Jaén	82,5	638.099	526.659
21	Badajoz	82,1	676.376	554.994
22	Guipúzcoa	81,1	720.592	584.461
23	Cádiz	80,9	1.238.714	1.002.295
24	Teruel	79,9	134.572	107.467
25	Sevilla	79,8	1.939.887	1.547.744
26	Albacete	79,7	388.786	309.996
27	Ciudad Real	79,3	499.100	395.785
28	La Rioja	79,3	315.675	250.213
29	Navarra	79,2	647.554	512.826
n.a.	CONGRESO 2019/11	79,2	46.722.980	37.001.379

Posición en el ranking	Provincia	Electores / Población	Población	Electores
30	Huesca	78,7	219.345	172.722
31	Álava	78,6	328.868	258.495
32	Las Palmas	78,6	1.109.175	871.728
33	Cuenca	78,3	197.222	154.441
34	Segovia	77,9	153.342	119.492
35	Zaragoza	77,5	954.811	739.573
36	Madrid	77,3	6.578.079	5.088.093
37	Valencia	77,3	2.547.986	1.970.196
38	Huelva	76,7	519.932	399.019
39	Toledo	76,5	687.391	525.752
40	Barcelona	74,9	5.609.350	4.201.151
41	Guadalajara	73,7	254.308	187.371
42	Ceuta	73,4	85.144	62.513
43	Málaga	73,0	1.641.121	1.197.688
44	Castellón	72,9	576.898	420.741
45	Lérida	72,6	432.866	314.425
46	Tarragona	72,2	795.902	574.866
47	Murcia	71,8	1.478.509	1.061.841
48	Baleares	71,5	1.128.908	807.170
49	Almería	70,9	709.340	502.627
50	Alicante	69,4	1.838.819	1.276.691
51	Gerona	68,9	761.947	524.978
52	Melilla	68,9	86.384	59.497
	Orense / Gerona	1,7	0,4	0,7

Posición en el ranking	Provincia	Electores / Población	Población	Electores
	Orense - Melilla	47,6	222.909,0	300.805,0
	Orense / Melilla	1,7	3,6	6,1
	Orense - Gerona	47,6	-452.654,0	-164.676,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Congreso, cifras para 2019/11. Provincias por orden decreciente de electores sobre población.

Tabla B.4. Evolución del número de Senadores designados

Comunidad Autónoma	Legislatura y año electoral													
	I 1979	II 1982	III 1986	IV 1989	V 1993	VI 1996	VII 2000	VIII 2004	IX 2008	X 2011	XI 2015	XII 2016	XIII 2019	XIV 2019
Andalucía	7		7	7	7	8	8	8	9	9	9	9	9	9
Aragón	2		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Asturias	2		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Baleares	1		1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Canarias	2		2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Cantabria	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
C. L. Mancha	2		2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Castilla y León	3		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cataluña	6		6	6	7	7	7	8	8	8	8	8	8	8
Extremadura	2		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Galicia	3		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Madrid	5		5	5	5	5	6	6	7	7	7	7	7	7

Comunidad Autónoma	Legislatura y año electoral													
	I 1979	II 1982	III 1986	IV 1989	V 1993	VI 1996	VII 2000	VIII 2004	IX 2008	X 2011	XI 2015	XII 2016	XIII 2019	XIV 2019
Murcia	1	1	1	1 o 2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Navarra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
País Vasco	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
La Rioja	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valencia	7	4	4	4	4	4 o 5	5	5	5	6	6	6	5	5
Total	10	46	46	46/47	48	49/51	51	51	56	58	58	58	57	57
Mínimo	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Máximo	7	7	7	7	7	8	8	8	9	9	9	9	9	9

Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: En julio de 1991 se pasó de uno a dos Senadores en Murcia. En julio de 1999 se pasó de cinco a seis Senadores en Madrid y de cuatro a cinco en Valencia. Los cambios de Senadores designados se han resaltado en gris claro.

Tabla B.5. Población de Canarias en 2019

Provincia	Población		Desviación	
	INE	MIR	INE-MIR	Tasa de desviación
Las Palmas	1.131.065	1.109.175	21.890	1,97
Santa Cruz de Tenerife	1.044.887	1.018.510	26.377	2,59
Total Canarias	2.175.952	2.127.685	48.267	2,27

Fuente: INE (www.ine.es) y MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es), elaboración propia.

Nota: Cifras para las elecciones generales (Congreso y Senado) de 2019/11. Los datos originales del INE están desagregados por isla y son del 1/1/2000. Tasa de desviación = $100 \cdot (\text{INE} - \text{MIR}) / \text{MIR}$.

Tabla B.6. Ranking de Senadores por habitante

Posición en el ranking	Circunscripción	Habitantes	Senadores electos		Territorio / Madrid
			Núm.	Por millón de habit.	
1	El Hierro	11.147	1	89,7	147,5
2	La Gomera	21.678	1	46,1	75,9
3	Soria	88.600	4	45,1	74,2
4	Teruel	134.572	4	29,7	48,9
5	Segovia	153.342	4	26,1	42,9
6	Ávila	158.498	4	25,2	41,5
7	Palencia	162.035	4	24,7	40,6

Posición en el ranking	Circuns- cripción	Habitantes	Senadores electos		Territorio / Madrid
			Núm.	Por millón de habit.	
8	Ceuta	85.144	2	23,5	38,6
9	Melilla	86.384	2	23,2	38,1
10	Zamora	174.549	4	22,9	37,7
11	Cuenca	197.222	4	20,3	33,4
12	Huesca	219.345	4	18,2	30,0
13	Guadalajara	254.308	4	15,7	25,9
14	Orense	309.293	4	12,9	21,3
15	La Rioja	315.675	4	12,7	20,8
16	Álava	328.868	4	12,2	20,0
17	Lugo	331.327	4	12,1	19,9
18	Salamanca	331.473	4	12,1	19,8
19	La Palma	83.458	1	12,0	19,7
20	Burgos	357.070	4	11,2	18,4
21	Menorca	91.920	1	10,9	17,9
22	Albacete	388.786	4	10,3	16,9
23	Cáceres	396.487	4	10,1	16,6
24	Lérida	432.866	4	9,2	15,2
25	León	463.746	4	8,6	14,2
26	Fuerteventura	119.732	1	8,4	13,7
27	Ciudad Real	499.100	4	8,0	13,2

Posición en el ranking	Circuns- cripción	Habitantes	Senadores electos		Territorio / Madrid
			Núm.	Por millón de habit.	
28	Valladolid	519.851	4	7,7	12,7
29	Huelva	519.932	4	7,7	12,7
30	Castellón	576.898	4	6,9	11,4
31	Cantabria	580.229	4	6,9	11,3
32	Lanzarote	155.812	1	6,4	10,6
33	Ibiza- Formentera	156.875	1	6,4	10,5
34	Jaén	638.099	4	6,3	10,3
35	Navarra	647.554	4	6,2	10,2
36	Badajoz	676.376	4	5,9	9,7
37	Toledo	687.391	4	5,8	9,6
38	Almería	709.340	4	5,6	9,3
39	Guipúzcoa	720.592	4	5,6	9,1
40	Gerona	761.947	4	5,2	8,6
41	Córdoba	785.240	4	5,1	8,4
42	Tarragona	795.902	4	5,0	8,3
n.a.	SENADO 2019/11	46.722.980	208	4,5	7,3
43	Granada	912.075	4	4,4	7,2
44	Pontevedra	941.772	4	4,2	7,0
45	Zaragoza	954.811	4	4,2	6,9
46	Asturias	1.028.244	4	3,9	6,4

Posición en el ranking	Circuns- cripción	Habitantes	Senadores electos		Territorio / Madrid
			Núm.	Por millón de habit.	
47	La Coruña	1.119.351	4	3,6	5,9
48	Gran Canaria	855.521	3	3,5	5,8
49	Vizcaya	1.149.628	4	3,5	5,7
50	Mallorca	880.113	3	3,4	5,6
51	Tenerife	928.604	3	3,2	5,3
52	Cádiz	1.238.714	4	3,2	5,3
53	Murcia	1.478.509	4	2,7	4,4
54	Málaga	1.641.121	4	2,4	4,0
55	Alicante	1.838.819	4	2,2	3,6
56	Sevilla	1.939.887	4	2,1	3,4
57	Valencia	2.547.986	4	1,6	2,6
58	Barcelona	5.609.350	4	0,7	1,2
59	Madrid	6.578.079	4	0,6	1,0

Fuente: MIR (www.infoelectoral.interior.gob.es) e INE (www.ine.es), elaboración propia.

Nota: los datos del INE se han empleado para obtener la población de las islas Canarias, tomando cifras del 1/1/2000, las más cercanas a las elecciones generales del 10/10/2019. Circunscripciones por orden decreciente de Senadores por habitante.

Tabla B.7. Número de Senadores electos y designados

Autonomía	Senadores		
	Electos	Designados	Total
Andalucía	32	9	41
Aragón	12	2	14
Asturias	4	2	6
Baleares	5	2	7
Canarias	11	3	14
Cantabria	4	1	5
Castilla-La Mancha	20	3	23
Castilla y León	36	3	39
Cataluña	16	8	24
Extremadura	8	2	10
Galicia	16	3	19
Madrid	4	7	11
Murcia	4	2	6
Navarra	4	1	5
País Vasco	12	3	15
La Rioja	4	1	5
Valencia	12	5	17

Autonomía	Senadores		
	Electos	Designados	Total
Ceuta	2		2
Melilla	2		2
Total	208	57	265

Fuente: Senado (www.senado.es), elaboración propia.

Nota: Las cifras son válidas para las dos elecciones generales de 2019.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Evolución de la población de Ceuta, Melilla y Soria.....	31
Gráfico 2.2. Ranking de electores sobre población.....	47
Gráfico 2.3. Evolución del voto extranjero	51
Gráfico 3.1. Evolución del número de Senadores designados	68
Gráfico 3.2. Evolución del porcentaje de Senadores designados	69
Gráfico 3.3. Porcentaje de Senadores electos.....	70
Gráfico 3.4. Ranking de Senadores electos.....	75
Gráfico 3.5. Ranking de Senadores electos por población.....	77
Gráfico 3.6. Ranking de Senadores electos por elector	80
Gráfico 3.7. Ranking de Senadores.....	82
Gráfico 3.8. Ranking de Senadores por población	83
Gráfico 3.9. Ranking de Senadores por elector	84

RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 2.1. Escaños fijos y variables (Congreso).....	24
Tabla 2.2. Escaños o Diputados de cada circunscripción	25
Tabla 2.3. Diferencias en el valor del voto.....	26
Tabla 2.4. Valor del voto en Soria, Ceuta y Melilla.....	30
Tabla 2.5. Circunscripciones y escaños por subsistema electoral.....	34
Tabla 2.6. Número de provincias de cada subsistema.....	35
Tabla 2.7. Magnitud media y número de partidos.....	38
Tabla 2.8. Número de partidos electos por subsistema ...	40
Tabla 2.9. Población y electores en Orense y Lugo.....	43
Tabla 2.10. Electores sobre población.....	43
Tabla 2.11. Electores en España y el extranjero.....	45
Tabla 2.12. Electores en el extranjero sobre población....	46
Tabla 2.13. Participación electoral en Galicia.....	52
Tabla 2.14. Participación de los residentes en España.....	53
Tabla 2.15. Participación de los residentes ausentes.....	54
Tabla 2.16. Porcentaje de electores en el extranjero.....	55
Tabla 2.17. Diferencias en participación según residen- cia.....	56
Tabla 3.1. El sistema electoral del Senado.....	65
Tabla 3.2. Las circunscripciones insulares del Senado.....	72
Tabla 3.3. El premio insular en Senadores.....	73
Tabla 3.4. Senadores electos por habitante en Ceuta, Cas- tilla y León y Madrid.....	78
Tabla 3.5. Variación en Senadores electos por habitante	79
Tabla 3.6. Senadores electos por elector en Melilla, Cas- tilla y León y Madrid.....	81
Tabla 3.7. Senadores por habitante y elector, selección...	85

Tabla A.1. Tipos de circunscripción en España	101
Tabla A.2. Número y tamaño de las circunscripciones en cada nivel electoral	105
Tabla A.3. Circunscripciones uninominales en España...	108
Tabla B.1. Magnitud de las circunscripciones del Congreso	115
Tabla B.2. Ranking provincial de Diputados <i>per capita</i> ..	116
Tabla B.3. Ranking provincial de electores sobre población.....	118
Tabla B.4. Evolución del número de Senadores designados	122
Tabla B.5. Población de Canarias en 2019	124
Tabla B.6. Ranking de Senadores por habitante	124
Tabla B.7. Número de Senadores electos y designados ...	128

LAS APARIENCIAS ENGAÑAN. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES ESPAÑOLAS (1979-2019).

Este libro invita a reflexionar sobre las consecuencias de algunas características del sistema electoral español. El trabajo se ciñe al análisis del sistema electoral para las elecciones generales y se divide a partes más o menos iguales entre el estudio de los efectos del sistema electoral para las elecciones al Congreso de los Diputados y el examen de implicaciones del sistema electoral para las elecciones al Senado.

A diferencia de los compendios académicos sistemáticos y de los manuales tradicionales, el objetivo no es hacer un inventario detallado de todos los aspectos de los sistemas electorales de cada una de estas dos cámaras, sino destacar algunas de sus consecuencias más importantes y los dilemas que éstas plantean.

El trabajo se estructura en torno a seis ejes temáticos, tres para cada cámara. El enfoque es muy libre y combina la consideración de cuestiones legales con la sistematización de un gran caudal de información cuantitativa mediante gráficos y cuadros sencillos de interpretar.

El libro puede ser de interés para investigadores y estudiantes de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas (incluidos estudiantes de doctorado y quienes elaboran sus trabajos de fin de máster o fin de grado), los asesores políticos y quienes están interesados en las reformas electorales y el público general.

Andrés Santana es profesor contratado doctor en la Universidad Autónoma de Madrid. Le apasionan las técnicas cuantitativas e investiga sobre elecciones y comportamiento electoral, partidos políticos, populismo, género, elites políticas y movimientos sociales. Ha publicado numerosos artículos en revistas como *European Sociological Review*, *Politics & Gender*, *Social Politics* o *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. Entre sus libros, destacan *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right* (Routledge Studies in Extremism and Democracy, junto con José Rama, Lisa Zanotti y Stuart J. Turnbull-Dugarte), *Aprendiendo a ser abstencionistas: la participación electoral en Chile* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, con José Ramón Montero y José Rama), *La decisión de votar: homo economicus versus homo sociologicus* (Centro de Investigaciones Sociológicas) y *Fundamentos para la investigación social* (Alianza).