

Informe

sobre la

reforma del sistema electoral

(Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre 2008)

José Ramón Montero
Catedrático de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid

y

Pedro Riera
Universidad de California en San Diego y
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Sumario

Introducción

Las dimensiones del sistema electoral

Las etapas

Los elementos

Efectos mayoritarios, y también conservadores

Las propuestas de los partidos

Algunas simulaciones: el tamaño del Congreso, el número mínimo por circunscripción y la fórmula electoral

Supuestos previos

La mecánica de las simulaciones

Resultados sistémicos y partidistas

Las posibilidades de una reforma electoral

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Glosario básico de sistemas electorales

Introducción

Este *Informe* trata de las propuestas recientemente realizadas para reformar el sistema electoral del Congreso de los Diputados, así como de sus posibles consecuencias.¹ Con ocasión de las elecciones generales de marzo de 2008, la cuestión de la reforma del sistema electoral ha sido colocada en un lugar preeminente de la agenda política; llegó a incluirse en los programas de algunos partidos y los efectos positivos o negativos de algunos sistemas electorales se discutieron con cierta amplitud durante la campaña electoral. Con posterioridad a las elecciones, distintas propuestas de reforma han sido consideradas por numerosos expertos, han sido incluidas en *blogs* o *webs* al parecer frecuentemente visitados y han sido recogidas por buena parte de los medios de comunicación.²

Al comienzo de la nueva legislatura, algunas de esas propuestas han llegado incluso al Congreso de los Diputados.³ Entre abril y octubre de 2008, varios Grupos parlamentarios presentaron hasta seis proposiciones de ley para modificar distintos aspectos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG);⁴ una de ellas proponía un cambio sustancial de los elementos del sistema electoral vigente.⁵ En septiembre de 2008, el Pleno del Congreso aprobó por asentimiento la creación de una Subcomisión que examinara las posibles modificaciones del régimen electoral general en el entendimiento tácito de que no implicasen a su vez cambios en la Constitución.⁶

¹ Aunque menos numerosas y de forma más espaciada, también se han realizado propuestas para la reforma del sistema electoral del Senado, que quedarán fuera de este *Informe*. Pueden verse los trabajos recogidos en el libro de Rubio Llorente y Álvarez Junco (2006: 709 ss.), en especial el de Llera (2006), y Penadés y Urquizu (2007). [Las referencias bibliográficas están recogidas al final de este *Informe*.]

² Como muestra de ello pueden verse las *webs* de la Coordinadora Estatal para la Reforma de la Ley Electoral (CERLE, en www.cerle.com), del Portal Electoral (www.portalelector.es) y de la Plataforma para la Reforma de la Ley Electoral (<http://reformaleyelector.blogspot.com>).

³ El coordinador general de Izquierda Unida (IU), Gaspar Llamazares, fue fotografiado en su escaño portando un gran cartel en el que decía que “Esta ley electoral es un fraude. ¡Reforma ya!”. Durante las negociaciones del proceso de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, Llamazares condicionó su voto al cambio del sistema electoral, mientras que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se comprometió sólo “a abrir una reflexión sobre la reforma de la Ley Electoral” (en *El País*, 3 de abril de 2008).

⁴ Afectaban al establecimiento de circunscripciones electorales de ámbito autonómico para las elecciones al Parlamento Europeo, a la participación de las Fuerzas de Seguridad de carácter civil, a las campañas de incentivación del voto y a la homogeneización del procedimiento de voto a los españoles residentes en el extranjero; cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de ley*, núms. 21-1, 95-1, 96-1, 103-1, 121-1 y 124-1.

⁵ Fue presentada por Rosa Díez, de Unión, Progreso y Democracia (UPyD), integrada en el Grupo Mixto; cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de ley*, 99-1.

⁶ Como se recoge en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 28, 6 de junio de 2008, p. 4, el objeto de la Subcomisión “será el estudio de las propuestas que al respecto formulen los grupos parlamentarios y la elaboración de un informe de conclusiones que será elevado a la Comisión Constitucional para su debate y aprobación”. En realidad, esta iniciativa provenía de una proposición no de ley aprobada en el Pleno del Congreso el 19 de abril de

Más específicamente, en este *Informe* examinaremos sólo las cuestiones del régimen electoral que integran en sentido estricto el sistema electoral del Congreso. Como es sabido, un *sistema electoral* es un conjunto de procedimientos y mecanismos por los que los votos se traducen en escaños, y los escaños se asignan a los partidos contendientes. Los contenidos de los sistemas electorales deben distinguirse de los de otros términos similares, como *régimen electoral* o *derecho electoral*. Mientras que los de *régimen electoral* se refieren de modo amplio a la regulación (normalmente jurídica) de todas las cuestiones relacionadas con el acto electoral, los de *derecho electoral* se aplican al repertorio de normas jurídicas destinadas a definir las cualidades del sufragio activo y pasivo, regular los distintos tipos de elecciones, reglamentar el desarrollo del escrutinio y establecer el régimen de recursos y garantías. De este modo, los elementos constitutivos de los sistemas electorales suelen ser más reducidos. Su nómina suele incluir al menos cinco componentes básicos: el tamaño de los Parlamentos, la división del territorio nacional en circunscripciones o distritos de tamaño variable, la fórmula electoral para la traducción de los votos en escaños, el establecimiento de umbrales mínimos para acceder al reparto de escaños y las formas de las candidaturas.⁷

A la hora de evaluar las propuestas presentadas sobre algunos de estos elementos del sistema electoral español, debe tenerse de entrada en cuenta su condición un tanto paradójica. Y es que se trata de un sistema electoral tan estable como aparentemente exitoso que, sin embargo, ha sido objeto preferente de críticas sustantivas por unas deficiencias aparentemente tan graves como para justificar su modificación en mayor o menor medida; la creación de la Subcomisión parlamentaria a la que nos referíamos anteriormente estaría precisamente subrayando esa necesidad. Creados en marzo de 1977, la extraordinaria continuidad mostrada por los distintos componentes del sistema electoral evidencia el acierto de los políticos que los diseñaron en un momento clave de la transición democrática. En contraste con las tres décadas transcurridas sin que esos componentes se hayan modificado, la historia española registra una mareante sucesión de Leyes, Reales decretos y Decretos electorales; alrededor de veinte desde 1810, con un promedio de un nuevo texto legislativo cada nueve años (Linz, Montero y Ruiz 2005). Por otra parte, esos componentes del sistema electoral parecen estar sólidamente asentados. Con la excepción relativa del Partido Comunista de España (PCE) y luego de Izquierda Unida (IU), ningún partido ha criticado de forma sistemática a lo largo de estas tres décadas el funcionamiento del sistema electoral, ni la idoneidad de sus elementos, ni la eficiencia de sus resultados. Tampoco los ciudadanos han expresado críticas serias y sostenidas sobre cualquiera de esas dimensiones. Los *constituyentes* que

2005, que no llegó a implementarse y que fue reactivada parlamentariamente poco después de las elecciones de 2008. En su fase más reciente la creación de la Subcomisión fue aprobada por la Mesa del Congreso el 6 de junio, apoyada por unanimidad de todos los Grupos en la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el 5 de septiembre bajo la presidencia del diputado socialista Alfonso Guerra y acordada finalmente por el Pleno el 15 de septiembre. Una de sus primeras decisiones consistió en recabar del Gobierno la petición de dictamen al Consejo de Estado y de la Junta Electoral Central para conocer sus observaciones al respecto; cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008; *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 64, 15 de septiembre de 2008.

⁷ Al final de este Informe hemos recogido un “Glosario básico de sistemas electorales”, aparecido en Colomer, Montero y Lago (2005).

los diseñaron hace treinta años se muestran sumamente satisfechos con sus resultados, y la inmensa mayoría de los dirigentes políticos expresa también su conformidad básica con sus reglas y efectos.⁸ Incluso cuando en septiembre de 2008 los representantes de los grupos parlamentarios en el Congreso mostraban su conformidad con la proposición no de ley referida a las posibles modificaciones de la LOREG, todos ellos, con la excepción de nuevo de IU, subrayaban su plena satisfacción con el funcionamiento del sistema electoral.⁹ Sin duda alguna, y a juzgar por estos indicadores, la decisión que tomaron los políticos españoles a comienzos de la transición democrática sobre el sistema electoral no puede sino calificarse como un éxito completo.

Pese a ello, el caso español es también interesante por la frecuencia con la que se han venido formulando peticiones de reforma electoral. Esas peticiones lo han sido desde fecha muy temprana, casi coincidiendo en el tiempo con su propio nacimiento. Y desde entonces han solido reiterarse, bien que cambiando el acento: han ido pasando de las críticas a la desproporcionalidad a otras menores, como el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales, y de nuevo a las consecuencias de la desproporcionalidad para los pequeños partidos nacionales y al supuesto beneficio recibido por los partidos nacionalistas. En general, y hasta el momento, el debate sobre la reforma no ha sido ciertamente ejemplar. En algunas ocasiones, las críticas a distintos aspectos del sistema electoral, cuando no las descalificaciones *in toto*, han resultado desmesuradas, y han carecido de las mínimas exigencias argumentativas. En otras, han defendido relaciones causales que desbordan con creces las limitadas posibilidades de influencia del sistema electoral, han ocultado celosamente las posibles propuestas alternativas y, cuando se han aducido, han demostrado un llamativo desconocimiento de las cuestiones elementales de la técnica electoral. Y también ha sido frecuente la sustitución del debate sobre el sistema electoral en sentido estricto por la denuncia retórica, el prejuicio sobre sus elementos y la desinformación sobre sus efectos.

Examinaremos muchas de estas cuestiones en las sucesivas secciones del *Informe*. En las dos primeras analizaremos los principales elementos constitutivos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados y sus efectos. Aunque unos y otros son conocidos, queremos reconsiderarlos a la luz de los incluidos en las propuestas alternativas que pretenden modificarlos. La siguiente sección estará dedicada a los partidos: contiene

⁸ Las opiniones positivas (en mayor o menor grado) de los siete ponentes que redactaron el Anteproyecto de la Constitución están recogidas en Herrero de Miñón (1998). Las apreciaciones de los dirigentes partidistas están contenidas en Montero, Gunther y otros (1994: 137 ss.), Montabes (1998: 413 ss.) y Pau i Vall (1999: 529 ss.). En 1999, la revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* dedicó su número 8 de modo monográfico a “Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma”, cuyos artículos mantuvieron en general grados similares de conformidad. Y en los numerosos volúmenes publicados con ocasión de los distintos aniversarios de la Constitución española de 1978, el sistema electoral apenas ha merecido la atención de sus autores; y, cuando lo ha hecho, ha sido para recibir una evaluación positiva.

⁹ Todos ellos mencionaban además la necesidad de la existencia de un elevado consenso para el caso de que se cambiaran algunos de los elementos sustanciales del sistema electoral; cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008, discursos de Jesús Quijano (PSOE), Juan Carlos Vera (Partido Popular [PP]), Monserrat Surroca (Convergència i Unió [CiU]), Aitor Esteban (Partido Nacionalista Vasco [PNV]), Gaspar Llamazares (Esquerra Republicana de Catalunya-IU-Iniciativa per Catalunya Verts) y Francisco Jorquera (Bloque Nacionalista Galego [BNG]).

un sucinto examen de las propuestas sobre el sistema electoral formuladas por los partidos nacionales. En la cuarta sección presentaremos los resultados de algunas simulaciones que hemos efectuado con base en los resultados de las elecciones de marzo de 2008 y mediante la modificación de algunos de aquellos elementos constitutivos (y respetando los límites marcados por el artículo 68 de la Constitución). Mediante ellos pretendemos conocer en qué medida los resultados electorales habrían variado por efecto de las distintas combinaciones de los elementos del sistema electoral. Esas mismas simulaciones nos permitirán identificar quiénes y en qué medida se beneficiarían de una eventual modificación de las reglas del juego. Se trata obviamente de una cuestión decisiva, puesto que nos permitirá calibrar las posibilidades de que una reforma de estas características se produzca en un futuro cercano en España. En este sentido, en la quinta sección discutiremos la hipotética vigencia en España de algunos de los supuestos que han fundamentado la realización de cambios en los sistemas electorales de diverso países europeos. En fin, en la última sección recogeremos nuestras conclusiones.

Las dimensiones del sistema electoral

Los elementos básicos del sistema electoral se han mantenido constantes desde sus inicios, hace treinta años. Algunos de ellos aparecieron en la Ley para la Reforma Política de enero de 1977 y fueron luego recogidos de forma sistemática en el Decreto-ley de Normas Electorales de marzo de 1977; una parte fue consagrada después en el artículo 68 de la Constitución, y finalmente todos ellos fueron ratificados en la LOREG, en junio de 1985. Aunque resultan ya familiares, conviene sistematizarlos recordando que consisten en (i) el principio de representación proporcional y la fórmula electoral D'Hondt; (ii) un Congreso compuesto por 350 miembros; (iii) la fijación de las provincias como circunscripciones o distritos electorales; (iv) la asignación de un mínimo inicial de dos escaños por distrito (con la excepción de Ceuta y Melilla, a las que corresponde sólo uno), y la distribución de los 248 restantes por tramos prefijados de población; (v) una barrera legal del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción; y (vi) la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votados de forma cerrada y bloqueada. En esta sección recordaremos las etapas de su evolución y recogeremos sus principales características.

*Las etapas*¹⁰

En términos relativos, el sistema electoral español se encuentra entre los más recientes de los países occidentales. Además, su juventud se ha reforzado por su carácter rupturista con la tradición histórica española. Esta ruptura no es sino un eslabón más de la característica discontinuidad de la política española. En poco más de un siglo, los españoles han conocido una notable variedad de regímenes políticos, Constituciones, partidos, elecciones y reglas electorales. Aunque el sufragio universal (masculino) se implantó en España en 1868, su ejercicio fue después interrumpido en numerosas ocasiones. Y cuando pudo votarse, se hizo en las condiciones anómalas de la monarquía liberal de finales del XIX y principios del XX (basada en una falsificación sistemática de la

¹⁰ En Lago y Montero (2005: 283 ss.) puede encontrarse un análisis pormenorizado de estas distintas etapas.

voluntad popular) y de la Segunda República, en los años treinta (condenada al fracaso por la inestabilidad política y la polarización electoral).

Las violentas consecuencias de la quiebra de la segunda República (resumidas en la única guerra civil que en Europa precedió a la instalación de un régimen antidemocrático y en la extraordinariamente larga duración del franquismo) confirieron a muchos de sus rasgos una connotación claramente negativa. Entre ellos se encontraba el sistema electoral. Para un amplio sector de las elites políticas de la transición, el sistema electoral republicano se convirtió en una especie de “antimodelo”. Primero, por tratarse de una variante del sistema mayoritario, una opción que en la Europa de los años setenta quedaba circunscrita sólo al Reino Unido y a Francia. Y después por existir un cierto acuerdo en atribuir a sus dimensiones específicas (voto limitado con la concesión de primas sustanciales a las mayorías en distritos plurinominales provinciales o en grandes ciudades) una intervención decisiva en las dificultades de consolidación por las que atravesó la República española. Pese a ser el antecedente histórico más inmediato del que podían disponer los dirigentes de la transición en los años setenta, el sistema republicano fue dejado implícitamente al margen: se le responsabilizaba por su contribución a la fragmentación parlamentaria, la desincentivación de las pautas de colaboración entre los partidos, la inestabilidad gubernamental, la formación de un sistema de partidos polarizado y la competición interpartidista de naturaleza centrífuga hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes bloques muy distanciados ideológicamente entre sí.¹¹

De esta forma, los acuerdos sobre materias electorales tras la muerte de Franco combinaron el rechazo al antimodelo republicano con la adopción de elementos peculiares surgidos de la dinámica de la transición. Sus bases fueron establecidas por la Ley para la Reforma Política (LRP), de enero de 1977, y desarrolladas después en el Real Decreto-ley de Normas Electorales, de marzo de 1977, y en los artículos correspondientes de la propia Constitución. Durante la tramitación de la LRP en el otoño de 1976, esas bases fueron objeto de negociación sucesiva entre el Gobierno y algunos sectores del régimen franquista, de una parte, y entre el Gobierno y los primeros partidos democráticos, de otra. El presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, logró pactarlas, por un lado, con los procuradores franquistas, que pretendían imponer un sistema mayoritario para la elección de ambas Cámaras al suponer que reforzarían los efectos parlamentarios de una victoria conservadora que creían segura. Los adalides de esta propuesta se reunieron fundamentalmente en Alianza Popular (AP), por considerar que instauraría un Ejecutivo fuerte y que además les proporcionaría mejores resultados que un sistema de representación proporcional. La LRP autorizó finalmente al Gobierno para fijar la normativa electoral, aunque señalándole algunos criterios básicos. Esos criterios consistían en el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral; una fórmula mayoritaria para la elección del Senado; y una fórmula proporcional para la elección del Congreso de los Diputados, si bien con “dispositivos correctores” de la proporcionalidad y una “barrera mínima” de votos. Por otra parte, Suárez mantuvo igualmente contactos con la oposición democrática, aunque ninguna de sus peticiones relativas al sistema electoral fue plenamente atendida; así ocurrió con las de la edad mínima para ejercer el derecho de voto, las fórmulas electorales o los criterios para distribución de los escaños entre las

¹¹ Cf. Linz (1978), De Carreras (1983) y Montero y Lago (2007).

circunscripciones. De este modo, los resultados de las negociaciones cristalizaron en acuerdos diferentes para los distintos interlocutores: mientras que en los contactos con el ala dura del franquismo se llegó a un cierto compromiso, a la oposición democrática se le hicieron sólo concesiones menores.

Tras su proclamación en la LRP, estos elementos se desarrollaron oportunamente en el ya citado Real Decreto-ley de marzo de 1977. En junio de 1977, las primeras elecciones democráticas se celebraron con una normativa electoral que combinaba, para el Congreso de los Diputados,

(i) el principio de representación proporcional y la fórmula D'Hondt;

(ii) una Cámara de tamaño reducido, acordada en 350 diputados, y la fijación de las provincias como las circunscripciones electorales;

(iii) la asignación de un número mínimo de diputados por distrito (establecido en dos) con la atribución de escaños adicionales por tramos prefijados de población;

(iv) un umbral mínimo de acceso a la representación del 3 por 100 de votos en el nivel del distrito y la posibilidad de constituir coaliciones en el mismo nivel;

y (v) la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votadas de forma cerrada y bloqueada.¹²

El sistema establecido por el Decreto-ley de 1977 alcanzó el objetivo buscado por sus redactores. Uno de ellos, Óscar Alzaga (1989: 127), ha reconocido que el encargo que recibieron consistía en diseñar un conjunto de mecanismos que permitiera a Unión de Centro Democrático (UCD) alcanzar la mayoría absoluta de escaños en el Congreso con sólo el 36-37 por 100 de los votos, justamente el porcentaje que le auguraban las encuestas preelectorales. Más allá de este objetivo, la regulación del sistema electoral estuvo desde el principio rodeado de las divergencias surgidas en la apreciación de sus efectos positivos y en la valoración de los negativos. Por lo que hace a los *positivos*, es indudable que la normativa electoral logró reducir considerablemente la numerosa concurrencia partidista de unas primeras elecciones, evitando una excesiva fragmentación; que, pese a ello, no privó de representación parlamentaria a los partidos regionalistas o nacionalistas, facilitando su decisiva intervención durante el período constituyente y legitimando el nuevo sistema democrático ante los movimientos nacionalistas que habían colaborado a hacerlo posible; que contribuyó a la formación de mayorías parlamentarias al favorecer a los grandes partidos, creando las condiciones para Gobiernos estables y capaces de afrontar el cambio político; y, finalmente, que benefició en mucha mayor medida a UCD que al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), canalizando positivamente el curso de la transición democrática. En consecuencia, los efectos combinados del sistema electoral influyeron positivamente en el curso de la transición democrática. El nuevo régimen tenía

¹² Para el Senado, la normativa electoral preveía una asignación de cuatro senadores por distritos también provinciales y la utilización del sistema mayoritario mediante la variante del voto plural limitado.

que partir de un difícil equilibrio, primero, entre la evitación de un multipartidismo paralizante y la presencia de las fuerzas políticas significativas en el nivel nacional y en los regionales; después, entre la cristalización de un pluralismo representativo de la sociedad española y la formación de Gobiernos mayoritarios razonablemente estables y capaces de afrontar el cambio político. Ese equilibrio venía además reforzado por la memoria histórica del multipartidismo polarizado y centrífugo de la segunda República. De otra parte, la acusada desproporción de UCD sobre el PSOE permitió al partido centrista ocupar el papel de las *coaliciones moderadas*, que facilitan considerablemente el éxito de las transiciones democráticas (O'Donnell y Schmitter 1986).

En comparación con estas contribuciones, los perfiles *negativos* del sistema electoral podrían parecer menores. Pertenecen, en todo caso, a niveles institucionales diferentes. Como veremos a lo largo de este *Informe*, las críticas al sistema electoral han girado alrededor de sus características estructurales, que inciden fundamentalmente en la igualdad del voto. Los efectos de la desigualdad de la representación parlamentaria beneficiaron a los partidos mayores en el nivel de los distritos, de un lado, y a los partidos de centro-derecha, es decir, a UCD, de otro. Entre los factores conducentes a estos resultados destaca, en primer lugar, la configuración de las circunscripciones electorales, puesto que el reducido tamaño de la mayor parte de ellas ocasionaba sesgos mayoritarios en el reparto de escaños. En segundo lugar, esos sesgos mayoritarios se prolongaban por los contenidos en la representación de la población, que suponían *ratios* diferentes de electores/diputados según el tamaño de los distritos, y por los sesgos también existentes en la representación de las áreas menos pobladas y más rurales, cuyas tendencias conservadoras resultaban primadas al traducir los votos en escaños mediante la fórmula D'Hondt.

La Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del Decreto-ley de 1977;¹³ también remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva, un texto que tardaría en llegar todavía siete años. Dada su importancia normativa, debemos recoger, a fuer de pecar de reiterativos, los principios constitucionales. Esos principios son los cuatro siguientes:

- 1.º El establecimiento de un doble tope numérico respecto a la composición del Congreso de los Diputados: un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados (art. 68.1).
- 2.º La opción de la provincia como circunscripción electoral (art. 68.2); una opción avalada por criterios históricos y territoriales, pero con desigualdades poblacionales considerables que, como veremos, se reforzarán electoralmente.
- 3.º La determinación de un doble criterio para el reparto de escaños entre las circunscripciones: como dice el artículo 68.2, “asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población”.

¹³ Un buen resumen de la discusión constituyente sobre los elementos del sistema electoral puede encontrarse en Caciagli (1980).

- 4.º La opción por la representación proporcional, pero sin concreción de fórmula específica alguna; como se recoge en el artículo 68.3, "a elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional".¹⁴

Como ya se ha dicho, el Decreto-ley de 1977 tenía una vigencia provisional: su artículo 1 señalaba que el objeto del texto legal consistía en "regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas". Pese a ello, el Decreto-ley hubo de regular también las elecciones generales de 1979 y de 1982. Esta doble circunstancia alentó considerablemente el debate de los expertos y observadores políticos sobre la cuestión de la reforma del sistema electoral. De hecho, resulta llamativo que el sistema electoral español haya sido el destinatario de no pocas críticas y propuestas de reforma a los muy pocos meses de su puesta en práctica. Es claro que con esas iniciativas de reforma no se trataba de adecuar el sistema electoral a una realidad profundamente modificada tras el paso de muchos años; y que tampoco se pretendía solventar con ellas problemas graves surgidos como efectos no deseados tras un cierto tiempo de funcionamiento. Por el contrario, las iniciativas de reforma surgían *simultáneamente* a la puesta en marcha del sistema electoral, y como consecuencia de unos efectos que fueron *conscientemente* buscados por los partidos políticos capaces de imponerlos.

La última etapa normativa del sistema electoral español radica en la LOREG, de junio de 1985.¹⁵ A nuestros efectos, su aspecto más destacable consiste en la extraordinaria continuidad otorgada a las variables básicas del sistema de elección para el Congreso de los Diputados y para el Senado.¹⁶ Pese a esta continuidad normativa, la aprobación de la LOREG se llevó a cabo en circunstancias notablemente distintas de las conocidas por el texto precedente. Las elecciones generales de 1982 habían supuesto el logro de la consolidación democrática. El espectacular realineamiento electoral sufrido por el sistema de partidos dio lugar a una nueva pauta de competición electoral, caracterizada por el predominio del PSOE dentro de un formato de pluralismo moderado. Y la llegada del PSOE al Gobierno con el apoyo de una excepcional mayoría parlamentaria absoluta modificó las pautas de cooperación partidista y las relaciones entre los Grupos parlamentarios. La nueva situación política no impidió que la LOREG mantuviera inalteradas las principales disposiciones contenidas en el Decreto-ley de 1977. Pero, en cambio, determinó el tipo de reacciones surgidas ante la nueva norma electoral y redujo considerablemente el ámbito de las propuestas que a partir de entonces habrían de discutirse sobre el sistema electoral.

¹⁴ Para el Senado, el artículo 69.2 de la Constitución ratifica la elección de cuatro senadores en la mayoría de las circunscripciones provinciales, dejando todos los demás aspectos a los "términos que señale una ley orgánica".

¹⁵ Aunque con posterioridad la LOREG ha sido objeto de numerosas modificaciones parciales, las dimensiones básicas del sistema electoral no han sufrido ninguna modificación; cf. Santolaya (1986 y 1991).

¹⁶ En el Preámbulo de la LOREG se dice que la sustitución que la Ley hace del texto de 1977 "no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-ley"; una afirmación que, a la vista del artículo 68 de la Constitución y el margen de libertad que deja a la legislación de desarrollo, es sólo parcialmente cierta.

La ausencia de modificaciones sustantivas de la LOREG resultaba previsible. Después de tres elecciones generales, los partidos habían ya conocido el funcionamiento básico del sistema electoral, y era esperable que se mostraran contrarios a la sustitución de lo cierto por lo incierto. Desde otra perspectiva, la continuidad en los elementos del sistema electoral suponía una prueba adicional no ya sólo de su reforzamiento entre los dirigentes partidistas, sino también de su auténtica institucionalización, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores externos. En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría parlamentaria absoluta obtenida gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación de los escaños de los partidos conservadores. Y AP había resultado también favorecida en escaños respecto a sus porcentajes de voto, y esperaba desde luego beneficiarse aún más en el futuro de los sesgos mayoritarios del sistema como partido en el Gobierno. Pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidieron renunciar a sus propuestas de reforma de los principales elementos del sistema electoral: el PSOE en la línea de disminuir sus efectos desproporcionales, y AP con el objetivo de sustituirlo por un sistema mayoritario. De ese modo, el PSOE seguía el ejemplo de muchos otros partidos gubernamentales, que abandonan sus proyectos de reformas electorales cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por aquellos sesgos representativos.

La continuidad manifestada por la LOREG estaba además reforzada por dos hechos significativos. El primero radica en el consenso generado por la propia LOREG durante los trámites de su discusión y aprobación parlamentarias. En el Congreso, sólo se presentaron enmiendas sustantivas por algunos diputados del Grupo Mixto, que naturalmente fueron rechazadas en nombre del acuerdo alcanzado por todos los restantes Grupos parlamentarios; pero el proyecto fue finalmente aprobado por una virtual unanimidad, ya que sólo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones. En el Senado, las enmiendas fueron menos numerosas y tuvieron menor alcance. El consenso fue aún mayor: el proyecto obtuvo un único voto en contra.¹⁷ El segundo hecho consiste en la extensión de los elementos básicos del sistema electoral a las Comunidades Autónomas, que han reproducido distorsiones electorales similares para la elección de sus respectivos Parlamentos. Naturalmente, la ampliación de los partidos beneficiados por los sesgos electorales en los niveles autonómicos facilitó su deslegitimación para protestar por sesgos de la misma naturaleza en las elecciones legislativas. Examinemos a continuación los principales elementos del sistema electoral y cuáles son sus principales efectos.

¹⁷ Las enmiendas presentadas en el Congreso por distintos diputados del Grupo Mixto buscaban atenuar los efectos desproporcionales del sistema electoral con algunos de los mecanismos que se examinarán posteriormente: la ampliación a 400 del número de diputados, la asignación a cada distrito de un solo diputado, la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra que propiciara una mayor proporcionalidad o la supresión de la barrera legal del 3 por 100. En el Senado, las principales enmiendas se refirieron a las papeletas para la elección de los senadores y a la tipificación de determinados delitos electorales. Cf. García-Atance (1987).

*Los elementos*¹⁸

1. El tamaño del Congreso de los Diputados

La dimensión del tamaño del Parlamento o Cámara representativa no suele ser incluida entre los componentes básicos de los sistemas electorales por considerarlo un factor externo, un elemento más propio de las características generales de la representación política que de la ley electoral. Pero es claro que el número de escaños a repartir es una parte fundamental del proceso de asignación a los partidos y ejerce, por lo tanto, una influencia relevante sobre la desproporcionalidad del sistema electoral y el grado de multipartidismo del sistema de partidos.¹⁹

El tamaño de un Parlamento se mide simplemente por el número de escaños que contiene. Aunque ese número podría ser fijado arbitrariamente, las magnitudes de las Cámaras existentes no son, al parecer, totalmente caprichosas. Su rango tiene una amplitud extraordinaria: entre los 22 países europeos analizados por una monografía reciente, la Cámara más numerosa es la británica, con 646 escaños, y la más reducida es la israelí, con 120 (Gallagher 2008: 536-537).²⁰ Por lo general, estas cantidades están razonablemente correlacionadas con el tamaño de las poblaciones respectivas, en el sentido de que las mayores magnitudes de las Asambleas suelen corresponder a los países con mayor número de habitantes. De forma más específica, ha podido observarse en un elevado número de países que el tamaño de sus Asambleas tiende a aproximarse a la raíz cúbica del tamaño de las poblaciones respectivas (Taagepera y Shugart 1989: 173). Aunque no existe una explicación convincente de esta “ley de raíz cúbica de los tamaños de las Asambleas”, la razón que suele aducirse para esta llamativa regularidad reside en la minimización de los canales de comunicación que dicho tamaño permite tanto entre los representantes y sus electores, como entre los propios representantes.

En España, la “ley de la raíz cúbica” parece haberse cumplido.²¹ La Ley para la Reforma Política fijó en 350 el número de escaños del Congreso de los Diputados. Con posterioridad, el Decreto-ley de 1977 mantuvo esa magnitud, mientras que el artículo 68.1

¹⁸ Hemos decidido no incluir en esta sección el componente relativo a los supuestos de las listas electorales, dado que en estos momentos no ha sido objeto de propuestas alternativas; cf. en general Montero y Gunther (1994). Tanto las características de los elementos del sistema electoral como sus efectos se han examinado con mayor amplitud en Lago y Montero (2005: 306 ss.).

¹⁹ Como ha señalado Lijphart (1995: 13), “si definimos los sistemas electorales como métodos de traducir votos en escaños, el número total de escaños disponibles para esta traducción se presenta como una parte integral y legítima de los sistemas de traducción”.

²⁰ Las referencias bibliográficas están recogidas al final de este *Informe*.

²¹ Para una población actual de 45.200.737, la raíz cúbica es 356.

de la Constitución prefirió señalar un rango entre los 300 y los 400 diputados. Por su parte, el artículo 162.1 de la LOREG también optó por mantener la magnitud de los 350 diputados que ya figuraba en la LRP.²² Aunque esa cantidad se adecúa *grosso modo* a la ley de la raíz cúbica del tamaño de las Asambleas, las peculiaridades de la distribución poblacional española y el crecimiento del padrón de habitantes desde 1977 han originado la segunda *ratio* entre diputados y electores más bajas en los países europeos; la más baja es la de Alemania, cuyo Bundestag aumentó considerablemente en 1990 tras el aumento de los electores a representar tras la Unificación, pero no lo suficiente. Como veremos a continuación, la combinación de esa reducida ratio con un relativamente elevado número de circunscripciones y con los criterios utilizados para la distribución de los escaños entre ellas reforzarán notablemente los efectos del sistema electoral español sobre la desproporcionalidad y el número de partidos.

2. La magnitud de las circunscripciones

Suele llamarse *circunscripciones* a las zonas territoriales que constituyen el ámbito en el que los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o a los partidos contendientes, con independencia de los votos emitidos en otras zonas o circunscripciones electorales. Se trata, pues, de unidades territoriales en las que los votos emitidos son traducidos en escaños, y asignados posteriormente a las candidaturas.²³ En la tradición histórica española, los términos de *distrito electoral* se han aplicado a los uninominales que predominaban como cabía esperar en el marco de los sistemas mayoritarios, mientras que los de *circunscripción electoral* se han referido a los plurinominales existentes en las grandes ciudades. En este *Informe* acudiremos a ambos términos indistintamente.²⁴

La principal característica de esta dimensión del sistema electoral radica en su *magnitud* o *tamaño*. Por *magnitud* debe entenderse el número de escaños que una circunscripción tiene asignados para repartirlos entre las candidaturas, una cantidad que no tiene por qué guardar relación directa con su extensión geográfica, con su cantidad

²² Al parecer, la fijación del tamaño del Congreso en 350 diputados estaba incluida por vez primera en un borrador de un proyecto de ley similar al de LRP, que redactó en abril de 1976 Alfonso Osorio, ministro entonces de la Presidencia en el Gobierno de Carlos Arias Navarro; en Osorio (1980: 122). A efectos comparativos con los términos de referencia que tenían los miembros del primer Gobierno de Adolfo Suárez, en plena transición, debe recordarse que las Cortes franquistas que aprobaron la LRP estaban compuestas por nada menos que 531 *procuradores*. Paul Preston (1986: 126) ha apuntado que durante la discusión de la LRP “se sacó mucho partido de la circunstancia de que (...) [el Congreso] y el Senado democráticos que se proponían, tenían juntos el mismo número de escaños que las Cortes franquistas”.

²³ A veces, sin embargo, las circunscripciones carecen de esa característica *territorial*: ocurre cuando un conjunto de electores puede elegir a uno o a varios diputados sin que su vínculo común sea el de residir en un área determinada. Es el caso, entre otros muchos ejemplos, de los emigrantes portugueses residentes en el extranjero, a los que la legislación de 1974 les permite elegir un cierto número de diputados.

²⁴ En rigor, el *distrito* es en la actualidad una demarcación territorial utilizada para dividir el territorio de los municipios, y aparece como una división territorial intermedia entre el término municipal y las secciones. Y ambos términos deben a su vez diferenciarse de los de los *colegios electorales*, establecidos a efectos de facilitar a los electores la emisión de su voto en el interior de una circunscripción, o de los más técnicos en la legislación español de las *mesas* y de las *secciones electorales*.

de habitantes o con su densidad demográfica. La importancia de esta variable ha sido tan unánime y constantemente destacada que resulta ya obvia. Como concluyen entre otros muchos Taagepera y Shugart (1989: 112), “la magnitud del distrito tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema que ninguno de los otros factores”. Este impacto se concreta en el hecho de que cuanto menor sea la magnitud del distrito, más desproporcionales serán los resultados, ya que los principales partidos acapararán todos los escaños, quedando los partidos menores, pese a que puedan conseguir un considerable número de votos, sin representación alguna. Lo contrario también es cierto: cuanto mayor sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños. La magnitud de la circunscripción depende, así, tanto del tamaño del Parlamento como de los criterios utilizados para el reparto de escaños entre los distritos.

El reparto de los 350 escaños entre los 52 distritos previstos (de acuerdo con los criterios territorial y poblacional que luego veremos) significa que su magnitud media es 6,7 escaños y la mediana 5; el umbral efectivo está en el 10,2 por ciento.²⁵ Se trata, por supuesto de una magnitud de distrito muy baja, sobre todo si se contempla en perspectiva comparada. De los 21 sistemas electorales occidentales que han utilizado fórmulas electorales D’Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel entre 1945 y 1990, sólo Francia, en el efímero sistema de 1986, tenía una magnitud media menor, 5,79; y de entre los 11 sistemas que han utilizado otra fórmula proporcional, sólo Irlanda, con su peculiar mecanismo del Voto Único Transferible (VUT), exhibe una magnitud media inferior a la española (Lijphart 1995: 59-60 y 72). Más aún, del total de los más de cincuenta sistemas claramente proporcionales, sólo 15 tienen magnitudes de distrito inferiores a 10 escaños. La conclusión general que Lijphart (1995: 91) asigna a la mayoría de los sistemas electorales europeos (la de que son razonablemente proporcionales como resultado de sus decisiones sobre las magnitudes de distrito, o, en el peor de los supuestos, muchos menos desproporcionales de lo que podrían ser potencialmente) no se aplica, desde luego, al caso español. En fin, entre los sistemas de representación proporcional en el mundo, sólo Cabo Verde, Chile, la República Dominicana, Uruguay, Argentina, Ecuador, Grecia y Turquía, en este orden, tienen medianas más reducidas (Cox 1997); mientras que únicamente San Marino, Colombia, Surinam, Turquía, Sri Lanka y El Salvador, asimismo en este orden, poseen umbrales efectivos superiores (Anckar 2000).

Además, el sistema electoral español combina esa extremadamente reducida magnitud media con una notable variabilidad de las magnitudes de circunscripción. Para muchos autores, esta segunda característica es la más importante y llamativa del sistema español. El rango de esa heterogeneidad se ha extendido en las elecciones de 2008 desde 1 a 35 escaños. La diversidad en la magnitud de los distritos sólo puede ordenarse mediante su agrupación en tres subsistemas bien diferenciados (Penadés 1999: 293):

²⁵ El umbral efectivo es el porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación; se ha calculado de acuerdo con la fórmula propuesta por Lijphart (1995: 63 ss.): $U_{ef} = \frac{50\%}{(M+1)} + \frac{50\%}{2M}$, donde M es la magnitud media del sistema electoral.

uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños). Sus rasgos definatorios están recogidos en la Tabla 1. Datos como que el 52 por ciento de los distritos españoles pertenezca al subsistema mayoritario (frente al 13 por ciento del subsistema proporcional), que elijan sólo al 28 por ciento de los diputados (frente al 36 por ciento) o engloben al 20,6 de la población española (frente a nada menos que el 43 por ciento) suministran efectivamente incentivos muy distintos para la competición entre los partidos y tienen consecuencias directas en la proporcionalidad del sistema electoral. Además, todos ellos son también decisivos para la configuración diferenciada de los resultados electorales. En las palabras de Alzaga (1989: 128), uno de los *padres* del sistema electoral, éste “comprende diversos sistemas y (...) opera de modo totalmente diferente en los distritos grandes, medios o pequeños”.

[Tabla 1]

3. *El prorrateo electoral*

El prorrateo consiste en la asignación de escaños entre los distritos, generalmente sobre la base de la población. Cuando es desviado, como ocurre notablemente en el caso español, suele medirse a través de la discrepancia entre los porcentajes de escaños y los de población en cada uno de los distritos. De esa forma resulta afectado el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellos. En este ámbito, la LOREG ha vuelto a reproducir el Decreto-ley de 1977 para desarrollar el doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución: dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación posterior de otro u otros en función de la población de cada una de las provincias.²⁶ Ello significa que, tras asignar sendos diputados a Ceuta y Melilla, y otros 100 a los 50 distritos provinciales, los 248 restantes se adjudican sobre la base de (i) obtener una cuota de reparto mediante la división por 248 de la población de derecho de las 50 provincias peninsulares e insulares; (ii) adjudicar a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial entre la cuota de reparto; y (iii) distribuir los diputados restantes a cada una de las provincias cuyos cocientes tenga mayores fracciones decimales.

²⁶ En el Preámbulo del Decreto-ley de 1977 se justificaba este doble criterio con los argumentos de que así “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”. Sin embargo, el Preámbulo de la LOREG apuntaba a la dirección justamente contraria: según se verá, las consecuencias de los criterios escogidos agravarán los efectos de la paridad demográfica e incrementarán el desequilibrio representativo.

Tabla 1. Subsistemas electorales en el sistema electoral español, 2008

Características	Subsistemas electorales			Total
	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	
Circunscripciones				
<i>N</i>	27	18	7	52
%	52	35	13	100
Diputados				
<i>N</i>	99	125	126	350
%	28	36	36	100
Magnitud				
Media	3,7	7	18	6,7
Mediana	4	7	12	5
Desviación típica	1,1	1	10,5	6
Votantes a candidaturas				
<i>N</i> (en miles)	5.343	8.859	11.246	25.448
%	21	34,8	44,2	100
Electores				
<i>N</i> (en miles)	7.211	12.781	15.080	35.073
%	20,6	36,4	43	100

Fuente: Actualizado para 2008 en base a los criterios de Penadés (1999: 293) y Lago y Montero (2005: 309).

Este procedimiento ocasiona unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. Aunque todas las provincias tengan al menos tres diputados, las desviaciones del prorrateo son significativas. La combinación de aquellos criterios con las diferencias poblacionales de los distritos españoles ocasiona diferencias interprovinciales de una intensidad extraordinaria. La consecuencia es que se acumulan los efectos de sobrerrepresentación en el prorrateo y en la magnitud de los distritos menos poblados con los de infrarrepresentación de los más poblados.²⁷ Por lo tanto, los distritos que distribuyen menos escaños se encuentran notablemente sobrerrepresentados, mientras que los que más reparten sufren una aguda infrarrepresentación.²⁸ Los distritos extremos que habitualmente sirven como referencia son Soria, con dos diputados en 2008, donde bastan alrededor de 28.000 votantes para escoger un diputado, y Madrid, con 35 diputados, donde se necesitan unos 100.000. En otras palabras, el voto de un ciudadano de Soria tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, cerca de cinco veces superior al de uno en Madrid. Según uno de los distintos índices de representación existentes,²⁹ en todas y cada una de las consultas electorales cerca del 75 por ciento de los distritos ha resultado sobrerrepresentado, y en un 52 por ciento alcanzaba a ser una sobrerrepresentación considerable (Penadés 1999: 294-295). Ello hace que España aparezca en el lugar decimosexto entre los 78 casos analizados por Samuels y Snyder (2001: 661) con mayor grado de desviación en el prorrateo en el mundo; en Europa, sólo Andorra e Islandia presentan niveles superiores (Samuels y Snyder 2001).

4. La fórmula electoral

La fórmula electoral consiste en el procedimiento de cálculo o función matemática que se aplica a los votos de un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes. Su importancia resulta, pues, obvia. Tanto que los sistemas electorales suelen recibir su calificación como mayoritarios o proporcionales dependiendo exclusivamente de la naturaleza de las fórmulas electorales. Una tendencia que olvida, sin embargo, que el impacto específico de la fórmula electoral queda eclipsado por el de la magnitud de los distritos: si ésta es pequeña, los efectos del

²⁷ Existen mecanismos que permiten la reducción de estas desigualdades. Tres de ellos consisten en los procedimientos de escrutinio que conceden un escaño adicional por un número determinado de votos, los sistemas con circunscripciones de dos o más niveles y los sistemas que prevén un número de escaños de igualación proporcional (los denominados *adjustment seats*) (Lijphart 1995: 71 ss.). Ninguno de ellos se recoge, obviamente, en el sistema electoral español; en realidad, ninguno llegó siquiera a considerarse.

²⁸ Hasta el punto de que es en esas circunscripciones sobrerrepresentadas donde, con una distribución óptima de votos, un partido podría obtener una mayoría parlamentaria *manufacturada* al recibir 176 escaños (de los 350) con sólo un 33 por ciento de los votos a escala nacional (Colomer 2004: 145). En realidad, las elecciones han arrojado cuatro mayorías parlamentarias absolutas, todas ellas manufacturadas, manufacturadas (en 1982, en 1986, en cierto sentido en 1989 y en 2000) y gobiernos minoritarios en las restantes convocatorias (en 1977, 1979, 1993, 1996, 2004 y 2008).

²⁹ El *índice o tasa de representación* expresa la relación existente entre porcentaje de escaños y porcentaje de electores del distrito. La unidad significa representación exacta; valores superiores a la unidad indican sobrerrepresentación; y los inferiores, infrarrepresentación.

sistema serán mayoritarios aunque se utilice una fórmula que en teoría tienda a la proporcionalidad. Esto es lo que precisamente ocurre en el caso español.

Como es sabido, existen dos grandes tipos de fórmulas electorales: las mayoritarias y las distributivas o, como son normalmente conocidas, proporcionales. Sus ideas básicas son también conocidas: las mayoritarias se fundamentan en la idea de que el escaño o los escaños en disputa han de atribuirse a la candidatura que más votos haya logrado; y las proporcionales, en la de que los escaños deben asignarse a las candidaturas de acuerdo con los votos obtenidos por cada una de ellas. Existen muchas variantes de cada una de estas fórmulas. De las mayoritarias, han llegado a utilizarse realmente tres en el bloque de los países con mayor relevancia democrática: la mayoría relativa, que es característica del Reino Unido, la mayoría a doble vuelta, propia de la Quinta República francesa, y el voto alternativo de Australia. En general, los sistemas mayoritarios tienden a dificultar la representación parlamentaria de los partidos pequeños (excepto de los que tengan apoyos electorales concentrados geográficamente), a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes, a producir resultados desproporcionales y a desalentar el pluripartidismo. Lo contrario tiende a ocurrir con los sistemas que contienen fórmulas proporcionales, que suponen tres de cada cuatro casos en las democracias occidentales; sus variaciones están recogidas en la Tabla 2. Aunque existe también un alto número de fórmulas proporcionales, en realidad se han aplicado sólo ocho: las tres que se basan en el cálculo de las medias más altas o divisor (como la D'Hondt, que es la más frecuentemente utilizada, y la Sainte-Laguë o la Sainte-Laguë modificada); las cuatro que calculan las cuotas o mayores restos (como las que se fundamentan en las cuotas Hare, Droop y dos Imperiali) y el voto único transferible.

[Tabla 2]

El artículo 204 del Decreto-ley de 1977 y luego el 163 de la LOREG han establecido la fórmula D'Hondt, aunque sin nombrarla, para la distribución de los escaños en cada una de las circunscripciones españolas. La fórmula D'Hondt se basa en la minimización de la mayor desviación relativa de la proporcionalidad en la asignación a cada partido. Y se fundamenta en la serie de divisores de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y en el criterio de la media o cociente más elevado de votos por escaño, es decir, en el *coste* medio de votos que cada partido tiene que *pagar* por cada escaño. La fórmula D'Hondt combina la sencillez de su procedimiento de cálculo con la aceptación de que disfruta, ya que es, como se puede comprobar en la anterior Tabla 2, la fórmula proporcional más utilizada, junto con la de Hare, en los países europeos con sistemas proporcionales; en España, además del Congreso, es también la única prevista en las elecciones a todos los Parlamentos autonómicos, las elecciones locales y las del Parlamento Europeo. Por lo demás, la fórmula D'Hondt tiene una bien conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos grandes y a castigar con mayor dureza a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional (Benoit 2000: 384). Pero debe de nuevo recordarse que sus efectos están en función de la magnitud de la circunscripción en la que se aplique. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los pequeños (no ya sólo en los uninominales como Ceuta y Melilla, sino también en los que distribuyen, por ejemplo, dos escaños, como Soria, o tres, como Guadalajara), la fórmula D'Hondt no afecta apenas a la proporcionalidad electoral: sus

Tabla 2. Fórmulas proporcionales en 34 democracias europeas, 2000

Fórmulas	Sistemas proporcionales	Sistemas multi-nivel	Sistemas mixtos	Total
De divisor				
Sainte-Laguë	1			1
Sainte-Laguë modificada		3		3
D'Hondt	8	3	1	12
De cuota				
Hare	1	5	6	11
Hare modificada		1		1
Droop	2	2	1	6
Imperiali				
Imperiali reforzada				
Total	12	14	8	34

Fuentes: Se ha utilizado la clasificación de sistemas y fórmulas electorales de Golder (2005) y la información de Colomer (2004). Los países considerados son las democracias europeas con un sistema electoral no mayoritario en 2000. Éstas son, por orden alfabético, Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, San Marino, Suecia, Suiza y Ucrania.

efectos no se diferencian significativamente de los que tendrían otras fórmulas (proporcionales en el primer caso, mayoritarias en el segundo). Su influencia resulta intensa cuando se aplica en el rango medio de las magnitudes de distrito, esto es, en circunscripciones de entre 6 y 9 escaños. Si se recuerda la configuración de la mayor parte de las circunscripciones españolas, no es extraño que el preámbulo del Decreto-ley de 1977 subrayara el hecho de que la fórmula D'Hondt supone “un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

5. El umbral legal

También llamado umbral electoral o *cláusula de exclusión* en la terminología alemana, este elemento supone una limitación explícita del sistema electoral, por medio de la cual se restringe el derecho de los partidos a la asignación de escaños mediante la determinación de una o de varias condiciones especiales. Establece, en este sentido, el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación. Cuando existe, se aplica generalmente en el nivel nacional, aunque también puede hacerse en los niveles de la circunscripción o en un nivel intermedio regional. Ese nivel

mínimo puede expresarse en un cierto número de votos, un porcentaje de votos o algún otro criterio, como, en las circunscripciones de dos niveles, la obtención de al menos un escaño en un distrito del nivel inferior para poder participar en el reparto de escaños en el nivel superior (Lijphart 1995: 45-46).

Los efectos básicos de los umbrales o barreras legales consisten en aumentar la desproporcionalidad del sistema electoral o/y en reducir el número de los partidos parlamentarios. Su justificación reside en evitar los problemas asociados con Parlamentos fragmentados a causa de partidos pequeños que dificultarían el trabajo legislativo y complicarían las tareas gubernamentales. Las barreras legales, pues, parten del supuesto de que sólo deberían acceder al Parlamento aquellos partidos que puedan contar con una representación significativa en todo el país, o con una coordinación sustancial de sus votantes en unos determinados distritos.

Aunque la mayor parte de los sistemas proporcionales con distritos en un solo nivel carece de umbrales o barreras legales, en el caso español se ha fijado en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Junto con la fórmula D'Hondt, se ha querido que fuese también un elemento reductor de la proporcionalidad, explícitamente introducido con ese propósito en el sistema electoral.³⁰ Pero su incidencia no es directa, sino que depende de su interacción con la magnitud de las circunscripciones. En la práctica, ello significa que el umbral legal carece de importancia en prácticamente todos los distritos. En la inmensa mayoría de ellos, muchos partidos que superan con creces la barrera del 3 por ciento quedan naturalmente sin escaños. De hecho, sólo funciona realmente en magnitudes de circunscripción superiores a los 24 escaños, es decir, en las de Madrid y Barcelona. Y aun así sólo para los partidos cuyos apoyos electorales se encuentran muy próximos a la barrera del 3 por 100.³¹ Excepto en Madrid y Barcelona, el umbral *efectivo* de todos los distritos (que es la proporción de votos con la que un partido consigue su primer escaño) es significativamente más alto, sobre todo cuanto menor sea su magnitud. Y no ocasionará a estas alturas extrañeza constatar que, de acuerdo con los cálculos de Lijphart (1995: 72 ss.), el umbral efectivo español se encuentra entre los más elevados de todos los sistemas proporcionales europeos: su promedio se cifra en un 10,2 por ciento, sólo superado por los del sistema irlandés.

Efectos mayoritarios, y también conservadores

Los efectos de los sistemas electorales son, en principio, predecibles. De hecho, ha podido hablarse de una *ingeniería electoral*, y caracterizarse al sistema electoral como "el

³⁰ Así, en el preámbulo del Decreto-ley de 1977 la barrera legal se añade a la allí denominada "regla D'Hondt" para configurar ese "poderoso corrector" de la fragmentación parlamentaria.

³¹ En las elecciones de 1986, por ejemplo, ERC, que recibió el 2,5 por ciento de los votos válidos en Barcelona, no hubiera obtenido escaño alguno incluso aunque hubiera podido participar en la asignación de escaños. En cambio, el Centro Democrático y Social (CDS), que alcanzó el 2,99 de los votos válidos en Madrid en las elecciones de 1993, quedó excluido del reparto pese a que, de haber entrado, hubiera podido obtener un escaño. Se trata de una de las muy escasas ocasiones en las que la cláusula del umbral electoral ha tenido aplicación efectiva.

instrumento más específicamente manipulable" de todo el sistema político (Sartori 1986: 273). Y, en un sentido similar, se ha afirmado que, sea cual sea el objetivo que busquen los *ingenieros políticos*, "los elementos básicos del sistema electoral les ofrecen instrumentos efectivos para alcanzar sus fines", especialmente en lo relativo a la desproporcionalidad, y en menor medida en lo que hace al número efectivo de partidos presentes en el Parlamento y a la consecución de mayorías parlamentarias (Lijphart 1995: 140 ss.). No obstante, estas afirmaciones deben ser matizadas, ya que el sistema electoral no determina formas de vida política sino que, en todo caso, refuerza o debilita algunos de los factores que la configuran. Debe tenerse siempre presente, por lo tanto, que la influencia que los sistemas electorales pueden ejercer sobre el sistema de partidos y, en general, sobre el sistema político es relevante, pero parcial y limitada.

En general, los efectos de todos los sistemas electorales, mayoritarios o proporcionales, apuntan en la misma dirección de la desproporcionalidad, bien que existan serias diferencias de grado. Todos los sistemas tienden a ser, cuando menos, algo desproporcionales, pero buscan evitar asimismo una desproporcionalidad extrema. De forma más específica, todos los sistemas electorales producen, en primer lugar, efectos *mecánicos*. Consisten en la sobrerrepresentación de los dos primeros partidos, en mayor medida del primero, al "traducir" los votos en escaños; dicho de otra forma, en el momento de la distribución de los escaños, los dos primeros partidos suelen lograr más escaños que los que les corresponderían, en estricta proporcionalidad, según sus respectivos porcentajes de voto. El reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que esas primas para los dos primeros partidos conllevan unas penalizaciones para los demás, en especial para el tercero y cuarto, que resultan así infrarrepresentados. Es lo que se ha denominado la *desfragmentación* de los sistemas de partidos por efecto de los sistemas electorales (Rae 1971: 87; 1993: 7 ss., y 35) o calificado como su efecto *reductor* (Sartori 1994: 32 y 40 ss.).

En segundo lugar, los sistemas electorales desarrollan también efectos *psicológicos*. Tienen dos tipos de manifestaciones, según se proyecten sobre las élites políticas o sobre los electores; pero en ambos casos se trata de una adecuación del comportamiento de unas y otros a las consecuencias que se derivan de los efectos mecánicos del sistema electoral. En lo que se refiere a las primeras, estos efectos psicológicos se concretan en las estrategias diseñadas para la obtención de los máximos beneficios del sistema electoral (por ejemplo, formando coaliciones electorales, promoviendo la fusión de partidos o evitando sus escisiones, etc.) o para la aminoración de sus consecuencias negativas. Respecto a los votantes, este tipo de efectos se manifiesta en lo que se ha denominado el *voto estratégico, sofisticado, o útil*, consistente en la percepción por los votantes de que el partido que les gustaría elegir no tiene muchas posibilidades de lograr representación, debiendo entonces optar por otro para no "desperdiciar" su voto. Suele incrementarse así el número de votos de los partidos más grandes en detrimento de los demás; en consecuencia, refuerzan el impacto de los efectos mecánicos, bien que la influencia de éstos sea más importante. La utilización estratégica del voto tiende a aumentar el apoyo electoral concedido al primer y al segundo partido, lo que a su vez lleva a que la desproporcionalidad generada por los efectos mecánicos reduzca el número de partidos e incremente las posibilidades de que el primer partido se alce con la mayoría de escaños pese a no haber logrado la mayoría de votos, esto es, de que consiga una *mayoría manufacturada*.

El sistema electoral español pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para ejercer un impacto reductor en la vida partidista (Sartori 1994: 37); su contribución a la estabilización electoral ha sido, pues, sumamente relevante. Sus efectos se han proyectado sobre la fragmentación, la desproporcionalidad y el formato del sistema de partidos. Para comprobar en primer lugar sus efectos sobre la fragmentación partidista suelen utilizarse los *índices del número efectivo de partidos electorales* (que compiten) o *parlamentarios* (que llegan a los Parlamentos).³² Como se muestra en la Tabla 3, el principal efecto *mecánico* del sistema electoral se ha expresado en una baja fragmentación partidista, y traducido en la diferencia entre el número de partidos electorales y el de partidos parlamentarios.³³ Esta diferencia, que expresa suficientemente la capacidad reductora del sistema electoral, ha sido superior sólo en los casos del reino Unido y Francia, que tienen sistemas mayoritarios. Desde las primeras elecciones, el número efectivo de partidos competidores se ha reducido notablemente, y el de partidos con representación parlamentaria se ha mantenido en términos notablemente bajos. La presencia de muchos pequeños partidos nacionalistas o regionalistas en el Congreso de los Diputados no es incompatible con esa moderada fragmentación: su acceso a la Cámara no llega a ser un problema especialmente grave para las tareas parlamentarias, ya que por lo general los dos primeros partidos han superado holgadamente el 80 por ciento de los escaños (y ha llegado en 2008 nada menos que al 92 por ciento). Pero la importancia estratégica de esos partidos aumentó considerablemente a partir de 1993, al tratarse de los únicos partidos con capacidad para apoyar parlamentariamente a los gobiernos minoritarios. Desde entonces, muchas propuestas sobre el sistema electoral del Congreso han pretendido eliminar o al menos reducir esa importancia, que es erróneamente atribuida a una por lo demás inexistente *Ley D'Hondt* y a otras supuestas consecuencias de sus restantes elementos.

[Tabla 3]

³² El número efectivo de partidos es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fragmentación del sistema como el que tienen los partidos de distintos tamaños en realidad existentes; el término *efectivo* expresa un sentido similar al utilizado operativamente por los físicos para referirse a “corriente efectiva” o “energía efectiva”. El índice del número efectivo de partidos coincide con el número de los realmente existentes sólo si se cumple la hipótesis de que todos cuenten con apoyos electorales iguales o muy similares. Pero cuando no todos tengan la misma importancia, que es obviamente el caso más frecuente, el número efectivo será más bajo que el real. En general, el índice del número efectivo de partidos suele estar dentro del rango de +/-1 del número real de partidos que obtengan más del 10 por 100 de los votos; cf. Laakso y Taagepera (1989: 79 ss.).

³³ En la Tabla 3, el índice está calculado mediante la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

donde P_i es la proporción de votos (partidos electorales) o de escaños (partidos parlamentarios) del partido i (Laakso y Taagepera 1989: 79-80).

Tabla 3. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en España, 1977-2008^a

Elecciones	Número de partidos		
	Electorales	Parlamentarios	Diferencia
1977	4,5	2,9	1,6
1979	4,3	2,8	1,5
1982	3,2	2,3	0,9
1986	3,6	2,7	0,9
1989	4,1	2,8	1,3
1993	3,5	2,7	0,8
1996	3,3	2,7	0,6
2000	3,0	2,5	0,5
2004	2,9	2,5	0,4
2008	2,8	2,3	0,5
Media	3,5	2,6	0,9

^a Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

La otra cara de la moneda está constituida por los elevados niveles de *desproporcionalidad*. Se trata de un indicador que expresa la desviación existente entre el porcentaje de votos y de escaños de un partido.³⁴ La desproporcionalidad es un fenómeno central por dos motivos. El primero radica en que todos los sistemas electorales tienden a evitar una desproporcionalidad extremada, bien que todos ellos sean desproporcionales siempre, al menos en alguna medida. Esta tendencia convierte la proporcionalidad en uno de los objetivos, aunque no necesariamente el más importante, de la mayoría de los sistemas electorales, lo que confiere a su comprobación una relevancia obvia. Y el segundo motivo consiste en determinar el impacto de las diferentes dimensiones del sistema electoral en la proporcionalidad o desproporcionalidad de los resultados electorales.

Los datos contenidos en la Tabla 4, que recoge las diferencias entre las proporciones de votos y escaños obtenidos por los partidos en las diez elecciones generales, son suficientemente expresivos. Los dos principales partidos (UCD y PSOE hasta los años ochenta, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de los votos; esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996, y 2000 y PSOE en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los sesgos mayoritarios del sistema electoral español se refuerzan así con sus sesgos conservadores. Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de

³⁴ Aunque cabe denominar a esa desviación con los términos de proporcionalidad o *desproporcionalidad*, utilizaremos el segundo, siguiendo la recomendación de Lijphart (1995: 59), dado que los valores de todos los numerosos índices diseñados para medirla aumentan cuando lo hace la desproporcionalidad.

votos y escaños: así ha ocurrido con AP en los años setenta, con el CDS en los ochenta y con el PCE/IU en todas las consultas. En cambio, los partidos con electorados concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada; en la Tabla 4 sólo están recogidos los casos de CiU y PNV por su mayor peso, pero ese resultado puede aplicarse a muchos otros. Por su parte, y siendo todo lo demás igual, los partidos mayoritarios de centro-derecha resultan más sobrerrepresentados que los de centro-izquierda, mientras que los minoritarios de centro-derecha resultan menos infrarrepresentados que los de centro-izquierda. Y si el sesgo mayoritario se explica fundamentalmente por las magnitudes de los distritos, el sesgo conservador opera gracias a la desviación del prorrateo y el efecto de varianza de las magnitudes de la circunscripción (Lago y Montero 2005: 313 ss.).

[Tabla 4]

Tabla 4. Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en las elecciones españolas, 1977-2008^a

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

^a Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación.

De forma más desagregada, un análisis de los efectos desproporcionales en cada una de los distritos revela la importancia de la variable relativa a su magnitud. En todos los casos, los índices de desproporcionalidad aumentan sistemáticamente a medida que se reduce el tamaño del distrito; los recogidos en la Tabla 5 para cada uno de los subsistemas muestran diferencias sumamente elocuentes.³⁵ Y aunque han ido descendiendo de la mano

³⁵ El índice de desproporcionalidad se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$ID = [1/2 \sum (s_i - v_i)^2]^{1/2},$$

donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños; cf. Gallagher (1991).

de la creciente competitividad electoral entre el PSOE y el PP, sus niveles se encuentran todavía entre los más elevados de los países con sistemas de representación proporcional (Tabla 6). La combinación de sus elementos (sobre todo, del prorrateo desviado, la reducida magnitud de los distritos y la fórmula D'Hondt) con la distancia de los apoyos electorales del PSOE y AP/PP durante los años ochenta ha ocasionado sesgos mayoritarios equivalentes incluso a los que se registran en países con alguna variante del sistema mayoritario. Esa misma combinación hizo también posible las cuatro *mayorías manufacturadas o prefabricadas* obtenidas en tres ocasiones por el PSOE en los años ochenta, con proporciones de voto que oscilaban entre el 48,4 y el 39,9 por ciento, y por el PP en 2000, con el 44,5 por ciento.

[Tablas 5 y 6]

Dada la importancia que buena parte de las propuestas alternativas de sistema electoral cifra en estos mecanismos, conviene examinarlos algo más detenidamente. Es cierto que el funcionamiento de la fórmula D'Hondt contribuye por sí misma a generar una cierta desproporcionalidad. Pero el efecto de la magnitud de las circunscripciones resulta en todos los casos tan extraordinariamente importante que la incidencia específica de la

Tabla 5. Índices de desproporcionalidad en las elecciones generales en España según subsistema electoral, 1977-2008^a

Elecciones	Subsistemas electorales			Media ^b
	Mayoritario	Intermedio	Proporcional	
1977	19,4	13,7	7,8	10,6
1979	17,5	11,5	7,3	10,5
1982	17,3	11,4	7,2	8,2
1986	16,5	10,2	6,4	7,3
1989	18,4	11,7	7,3	8,9
1993	16,4	9,5	5,4	6,8
1996	14,7	8,2	3,3	5,3
2000	7,7	5,1	3,4	5,6
2004	5,0	5,4	3,4	4,6
2008	4,8	5,8	3,6	4,4
Media	13,8	10,25	5,5	7,24

^a Se trata del índice de Gallagher (1991).

^b La media de cada una de las elecciones generales está obtenida sobre la base de los resultados agregados en el nivel nacional.

Tabla 6. Índices de desproporcionalidad en 359 elecciones en 31 países europeos según sistemas electorales, 1946-2008

País ^a	Número de elecciones	Media	Última elección ^b
Australia	22	9,01	10,27
Canadá	17	12,33	8,61
Francia 2	10	15,38	13,58
Japón 1	18	5,82	x
Nueva Zelanda 1	17	11,1	x
Reino Unido	14	10,66	16,73
Mayoritarios	98	10,21	11,54
Bulgaria 2	3	8,07	3,97
Eslovaquia 2	1	2,9	5,53
España	8	7,96	4,49
Finlandia	15	2,98	3,2
Holanda	16	1,33	1,03
Irlanda	16	3,75	5,85
Israel	15	1,81	2,49
Letonia	3	4,66	4,77
Luxemburgo	10	3,42	3,36
Noruega 1	10	4,86	x
Suecia 1	7	2,52	x
Suiza	14	2,59	2,58
Proporcionales	118	3,34	3,72
Austria	16	2,52	2,92
Bélgica	18	3,22	3,37
Croacia	1	5,65	7,58
Chequia	2	5,62	5,72
Dinamarca	21	1,76	0,72
Eslovaquia 1	1	5,94	x
Eslovenia	3	3,47	3,89
Estonia	3	6,38	3,43
Islandia 2	12	2,63	3,49
Italia 1	10	2,79	x
Noruega 2	3	3,68	2,67
Polonia	3	10,68	4,67
Rumanía	4	5,65	3,74
Multi-nivel	109	3,21	3,83
Alemania	14	2,55	2,16
Bulgaria 1	1	5,37	x
Francia 1	2	5,48	x
Hungría	3	13,6	5,13
Islandia 1	5	7,49	x
Italia 2	2	7,36	10,22
Japón 2	2	11,08	15,63
Lituania	3	11,73	5,03
Nueva Zelanda 2	2	3,2	1,13
Mixtos	34	6,14	6,55
Media total	359	5,44	5,41

^a Las elecciones para Francia 2 se celebran entre 1958 y 1997, excluyendo las de 1986, celebradas bajo reglas proporcionales; para Japón 1, entre 1946 y 1993; para Nueva Zelanda 1, entre 1946 y 1993; para Bulgaria 2, entre 1991 y 1997; para Eslovaquia 2 en 1998; para Noruega 1, entre 1945 y 1985; para Suecia 1, entre 1948 y 1968; para Eslovaquia 1, en 1994; para Islandia 2, entre 1959 (octubre) y 1999; para Italia 1, entre 1946 y 1992; para Noruega 2, entre 1989 y 1997; para Bulgaria 1, en 1990; para Francia 1, son las de 1951 y 1956; para Islandia 1, entre 1946 y 1959 (junio); para Italia 2, son las de 1994 y 1996; para Japón 2, las de 1996 y 2000; y para Nueva Zelanda 2, las de 1996 y 1999.

^b En la última columna se ofrecen datos sobre las elecciones de Alemania en 2005, Australia en 2007, Austria en 2008, Bélgica en 2007, Bulgaria en 2005, Canadá en 2006, Croacia en 2007, Chequia en 2006, Dinamarca en 2007, Estonia en 2007, Finlandia en 2007, Francia en 2007, Hungría en 2006, Islandia en 2007, Irlanda en 2007, Israel en 2006, Italia en 2008, Japón en 2005, Letonia en 2006, Lituania en 2004, Luxemburgo en 2004, Holanda en 2006, Nueva Zelanda en 2005, Noruega en 2005, Polonia en 2007, Rumania en 2004, Eslovaquia en 2006, Eslovenia en 2008, España en 2008, Suecia en 2006, Suiza en 2007, y Reino Unido en 2005.

Fuente: Base de datos electorales de Michael Gallagher (en www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Michael.Gallagher/ElSystems/index.php).

fórmula electoral es secundaria. El papel diferenciador de la fórmula sólo puede apreciarse cuando se compara con otras fórmulas en circunscripciones de la misma o de similar magnitud. Y ya sabemos que las españolas no se caracterizan precisamente por su gran tamaño. De esta modo, los efectos “correctores” de la proporcionalidad atribuidos a la fórmula D'Hondt se deben, en realidad, a la reducida magnitud de muchas de las circunscripciones. Los sesgos desproporcionales de esta fórmula se ven ciertamente eclipsados a causa de los ocasionados por el tamaño del distrito y la diferente *ratio* escaños-población entre las diversas circunscripciones.

Ocurre además que, como consecuencia de la combinación de un elevado mínimo inicial de diputados por distrito con un Congreso de pequeñas dimensiones, se produce una notable sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas. Como ya sabemos, sólo se reparten 248 escaños (entre 50 circunscripciones) atendiendo a criterios de proporción a la población, lo que da lugar a una desigualdad territorial de la representación que afecta significativamente a la desigualdad del voto. Por su parte, esta desproporción territorial puede resultar reforzada por una notable distorsión de la proporcionalidad entre los partidos, ya que el pequeño tamaño de muchos distritos provoca que los escaños se repartan sólo entre los dos primeros, dejando a los partidos no mayoritarios sin representación parlamentaria. El índice de desproporcionalidad para estos distritos es, consecuentemente, mucho más alto que el registrado en las circunscripciones de mayor magnitud. Y este resultado cobra aún mayor importancia si tenemos en cuenta que en estos distritos se eligen 99 diputados, lo que supone cerca de una tercera parte de los del Congreso.³⁶

³⁶ Incidentalmente, es en estos distritos donde puede determinarse que un partido que llegue a la mayoría

En tercer lugar, los sesgos conservadores y mayoritarios del sistema electoral han tenido también un impacto notable sobre el *sistema de partidos*. Mediante los primeros, la UCD y el PP han recibido una sobrerrepresentación en escaños sistemáticamente superior a la de cualquier otro partido, incrementando sus victorias y amortiguando sus derrotas. Mediante los segundos, los resultados electorales han podido girar alrededor de dos partidos principales desde las primeras elecciones de 1977. En realidad, la única sorpresa fue el espectacular cambio experimentado en las identidades de esos dos partidos principales como consecuencia del realineamiento electoral de 1982, un cambio cuyo impacto fue a su vez magnificado por el sistema electoral. Los dos mayores partidos no han tenido nunca menos del 80 por ciento de los escaños del Congreso de los Diputados. Por el contrario, los partidos menores de ámbito nacional y con apoyos electorales territorialmente dispersos han sido progresivamente desplazados de la Cámara: contaban con 41 escaños distribuidos en tres partidos (PCE, AP y Partido Socialista Popular [PSP]) en 1977, y con 31 para dos fuerzas políticas (IU y CDS) en 1989; pero sólo con 3 escaños en 2008, dos de ellos de IU y uno de Unión, Progreso y Democracia (UPyD). Los efectos directos del sistema electoral han llevado a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coligarse con otros mayores, y a muchos líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa para evitar su segura condición de extraparlamentarios. En el nivel nacional, el sistema de partidos conoció simplificaciones adicionales por las llamadas al *voto útil* efectuadas por los mayores partidos en todas las elecciones, y por la marcada tendencia de los electores de adoptar mecanismos de *voto estratégico* y dejar de votar a los pequeños partidos con escasas o nulas posibilidades de obtener un escaño.

Como consecuencia, esta dimensión *psicológica* del sistema electoral ha reforzado el impacto de la *mecánica* al adelantar y acrecentar sus efectos: ha reducido el número de partidos, primado al que más proporción de votos recibe y penalizado a los pequeños partidos cuyos votantes se encuentren dispersos en muchos distritos. En los niveles territoriales inferiores, en cambio, el impacto de la normativa electoral puede ser diferente. Aunque sus desviaciones representativas reducen las posibilidades de esos pequeños partidos con bases electorales dispersas, los partidos minoritarios con apoyos concentrados en una comunidad autónoma o incluso en una provincia no salen, como ya hemos señalado, necesariamente perjudicados. De hecho, un partido con menos del 1 por ciento del voto en el ámbito nacional puede recibir el suficiente apoyo de los votantes de un solo distrito, como para resultar equiproporcionalmente representado o incluso disfrutar de una cierta sobrerrepresentación. Como ya se ha dicho, los casos de los partidos nacionalistas vascos o catalanes son suficientemente ilustrativos. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación, permite la fragmentación derivada del incremento del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales. Aunque esta tendencia fue aumentando ligeramente desde las primeras elecciones, pareció quedar estabilizada en las de los años noventa y ha sufrido una cierta reducción en las de 2004 y 2008 como consecuencia de la intensa competitividad existente entre PSOE y PP.

absoluta de votos alcance, sin embargo, la mayoría absoluta de escaños, esto es, una mayoría *manufacturada*, como ha ocurrido ya en las elecciones de 1982, 1986, 1989 y 2000.

Las propuestas de los partidos

En esta sección recogeremos las principales propuestas formuladas por los partidos políticos sobre la reforma del sistema electoral español por el Congreso de los Diputados. Para evitar una relación excesiva, nos hemos limitado a los cuatro partidos nacionales;³⁷ y para evitar una catarata de referencias ocasionales (y casi siempre contradictorias) que se producen ritualmente sobre el sistema electoral después de las principales consultas, recurriremos exclusivamente a las propuestas incluidas en los sucesivos programas electorales, y sobre todo a las presentadas en fechas más recientes.

Alianza Popular/Partido Popular

Alianza Popular fue el único partido que abogó abiertamente por la instauración de un sistema electoral mayoritario. Todavía cuando la Ley para la Reforma Política no había sido aprobada, los procuradores de las Cortes del franquismo que se unirían luego bajo las siglas de AP presionaron al Gobierno de Adolfo Suárez en este sentido. Entendían, por un lado, que con este tipo de sistema obtendrían mejores resultados en las elecciones que inevitablemente se convocarían tras la aprobación de la mencionada Ley. El sistema mayoritario parecía ajustarse mejor, o al menos así lo creían, a una formación política nueva, con una organización no muy eficiente que era suplida, como también creían, por el atractivo de unas personalidades muy conocidas, políticamente apreciadas y con relaciones clientelares en la mayor parte de las circunscripciones: todo ello les reportaría fácilmente unos buenos resultados electorales en distritos uninominales frente a los candidatos inexpertos y desconocidos de los otros partidos. Por otro lado, los dirigentes de AP eran partidarios de Gobiernos fuertes y estables dentro de un sistema bipartidista, del estilo del existente en el Reino Unido, una opción que, a su juicio, requería el establecimiento de un similar sistema electoral mayoritario. Los líderes del partido entendían que la apertura política podría dar lugar al surgimiento de un sistema de partidos excesivamente fragmentado, constituido por una multiplicidad de pequeños grupos políticos que hicieran la gobernabilidad inviable. En consecuencia, se necesitaba un sistema electoral que dificultara la presencia en el Parlamento de los pequeños partidos, favoreciera a los grandes y beneficiara a las personalidades políticas que los españoles ya conocían.

Durante los primeros años de la transición, AP defendió consecuentemente el establecimiento de un sistema mayoritario (AP 1976; 1978), una posición que fue modificando paulatinamente tras las elecciones de 1982, que le convirtieron en el principal partido de la oposición. Sólo a finales de los años ochenta dejó de criticar al sistema electoral en vigor, aceptando su configuración y considerándolo como un elemento más a tener en cuenta a la hora de diseñar la estrategia del partido (AP 1989).

Las propuestas de reforma que el PP (tras su refundación en 1989) elabora a partir de entonces irán refiriéndose a cuestiones relacionadas en mayor o menor medida con el sistema electoral y en todo caso dictadas por problemas coyunturales y de menor cuantía.

³⁷ Desde los años noventa, y con ocasión de los discursos de investidura, algunos candidatos a presidente de Comunidades Autónomas han propuesto modificaciones sustanciales en mayor o menor medida del sistema electoral vigente, unas propuestas que han carecido de recorrido alguno. Estas propuestas no serán consideradas en este *Informe*.

Sin duda, la experiencia de haber visto primada su representación en el Congreso de los Diputados por los efectos mayoritarios del sistema electoral a partir de 1982 y las expectativas de que esas primas podrían ser aún mayores eliminaron las críticas al mismo, y más aún las propuestas de que se adoptara un sistema mayoritario. En 1995, por ejemplo, con ocasión de la presentación del denominado “programa de Aznar”, las únicas referencias al sistema electoral se cifraban en el desbloqueo de las listas electorales.³⁸ Más recientemente, los programas electorales del PP han cubierto el expediente relativo al sistema electoral mediante propuestas generalistas y meramente declarativas. Tanto en el programa de 1996 como en el de 2000 se proponía el desbloqueo de las listas electorales para “recoger las preferencias de los votantes”. En el de 2004 el PP decía comprometerse a “la búsqueda de fórmulas para lograr una mayor cercanía entre representante y representado”. Y en el programa de 2008 prometía la creación de una “Comisión de Expertos para el análisis y evaluación de nuestro sistema electoral, que elaborará las propuestas de reforma oportunas a partir de nuestra experiencia a lo largo de los últimos treinta años”.³⁹

Partido Socialista Obrero Español

La actitud del PSOE respecto del sistema electoral ha sido considerablemente distinta a la adoptada por Alianza Popular, aunque parecida a la que su sucesor, el Partido Popular, ha acabado asumiendo. Cuando el Gobierno de Adolfo Suárez estaba elaborando la Ley para la Reforma Política, el PSOE parecía decantarse por un sistema proporcional no muy diferente del que abogaba el Gobierno. Los dirigentes socialistas empleaban incluso términos similares cuando afirmaban que, “desde el punto de vista electoral, el criterio de representación debería ser el proporcional con una serie de correctores para evitar la ilimitada multiplicación de grupos en el Parlamento, la dificultad de obtener mayorías sólidas y, por consiguiente, para evitar la falta de eficacia del Estado” (González y Guerra 1977: 73). Además, el PSOE disfrutó desde las elecciones fundacionales de 1977 de la sobrerepresentación conferida por el sistema electoral a las grandes formaciones políticas: el hecho de aparecer como el primer partido de la oposición, el primer partido de la izquierda y la alternativa real de gobierno a corto plazo le llevó a posponer pragmáticamente las reivindicaciones proporcionalistas de las que había hecho ocasionalmente gala durante la transición democrática.

Esta tendencia se hizo aún más acusada a partir de 1982, al conseguir el PSOE resultados electorales que le colocaban no sólo ya como el primer partido, sino que lo hacían a una distancia muy considerable de su inmediato competidor. Durante muchas consultas, sus documentos programáticos carecían de propuesta alguna de reforma sobre el sistema electoral; tampoco hubo ninguna cuando en las elecciones de 1993 aprobó diversas medidas del entonces denominado “impulso democrático” (PSOE 1993). En el programa de 1996 se recogía la necesidad de profundizar en la democracia mejorando, entre otras cosas, “el nexo de unión entre representantes y representados”, un objetivo que se repetía en el de 2004 (“acercar los representantes a los representados”), proponiendo para ello “un

³⁸ Declaraciones de José María Aznar, en *El Mundo*, 26 de marzo de 1995. En el libro de Aznar (1994) no existe referencia alguna al sistema electoral.

³⁹ Estos programas están recogidos en la *web* del PP (www.pp.es).

debate con la sociedad y con los demás grupos parlamentarios sobre la mejora del actual sistema electoral” que incluya, entre otras posibilidades “el desbloqueo de las listas electorales”. Y en el programa de las elecciones de 2008, finalmente, estas propuestas tímidas y parciales sobre el sistema electoral dieron paso a otras sobre el régimen electoral, como el voto de los españoles residentes en el exterior, el voto de las personas con discapacidad, el voto electrónico o los debates electorales. Pero venían todas ellas precedidas por una declaración general inequívoca en la que se decía que dichas propuestas van dirigidas “a mejorar la participación de la ciudadanía, no a cambiar el modelo”.⁴⁰

Partido Comunista de España/Izquierda Unida

Las formaciones políticas más críticas con el sistema electoral han sido el Partido Comunista de España (PCE) y después su coalición Izquierda Unida (IU). De hecho, ambas han sufrido sus consecuencias negativas en todas y cada una de las elecciones generales celebradas hasta la fecha, puesto que han resultado sistemáticamente castigadas a la hora de traducir sus apoyos electorales en escaños.

También el PCE propugnó la adopción de un sistema proporcional desde el momento de la redacción de la Ley para la Reforma Política. Antes que hacia la estabilidad gubernamental, sus preferencias se dirigían a primar la mayor representación posible de las distintas fuerzas presentes en la sociedad. Como señalaban entonces sus líderes, los correctores introducidos para reducir la fragmentación partidista deberían ser rechazados: “(...) el voto debe ser proporcional, es decir, cada diputado o senador debe representar el mismo número de votos. (...) Todo lo que no sea el sistema proporcional, (...) no son más que formas de falsear la voluntad popular” (Carrillo y Sánchez Montero 1977: 72). Durante la elaboración de la Constitución, el PCE defendió igualmente la adopción de un sistema electoral proporcional, pese a que aceptara finalmente la regulación de los artículos 68 y 69. Aunque no les satisfacía, el resultado se aceptaba con cierta resignación, como una especie de mal menor: “aunque somos conscientes de la existencia de fallos y lagunas considerables [en la regulación del sistema electoral], renunciamos a batallas que, por otra parte, tendríamos perdidas” (PCE 1978: 37).

Desde los años ochenta, la reforma del sistema electoral se convirtió en uno de sus temas programáticos recurrentes. El PCE acogió con similar resignación la continuidad del sistema electoral que supuso la LOREG, a la que no manifestó una oposición cerrada. Pero en prácticamente todos los programas electorales incluyó duras críticas al sistema electoral y adelantó algunas propuestas que al menos redujeran sus peores efectos para formaciones políticas como IU. En el de 1986, por ejemplo, solicitaba tanto la eliminación de las listas bloqueadas y cerradas como el aumento de 350 a 400 diputados para “evitar la grave penalización actual de las grandes circunscripciones electorales”. En los programas de 1993, 1996 y 2004 se añadía a esas peticiones la disminución de la desproporcionalidad mediante la ampliación de la circunscripción electoral de la provincia a la Comunidad Autónoma y la adopción de una nueva fórmula electoral que contemple la utilización de los restos en el nivel nacional. Y en el de 2008 se proponía de nuevo una “reforma del

⁴⁰ Estos programas están recogidos en la *web* del PSOE (www.psoe.es).

sistema electoral, encaminada a garantizar la proporcionalidad electoral en el reparto de escaños como mandata la constitución. En primer lugar, modificar aquellos aspectos de la Ley que no precisan reforma constitucional: ampliación a 400 del número de diputados; reducción a uno del número mínimo de diputados por provincia y reparto de los nuevos diputados y los sobrantes de modo que se mejore la ratio población-diputados. En segundo lugar, impulsar la modificación constitucional en la dirección de convertir la comunidad autónoma en la circunscripción electoral”.⁴¹

Tras las elecciones, IU lanzó una “Campana por una ley electoral justa y democrática” que coincidió con la puesta en marcha de la Subcomisión parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Arropado por los numerosos pronunciamientos que fueron apareciendo en la página *web* de la coalición, en otras *webs* afines y en algunos medios de comunicación, Gaspar Llamazares formalizó en mayo de 2008 la propuesta que pretendía llevar a la sede de la Subcomisión. Consistía en aumentar a 400 el número de diputados del Congreso, reducir a uno el mínimo de escaños por circunscripción sustituir la fórmula D’Hondt por la Sainte-Laguë y, aunque resulta contradictorio con lo anterior, crear mediante los restos una “bolsa” nacional de votos para repartir los 50 nuevos escaños del Congreso.⁴² Para IU, una ventaja adicional de estas propuestas radicaba en que no era necesario modificar la Constitución, por lo que no debería pasar más de un año para la reforma. Y añadía que “ninguna formación política, ni estatal ni de ámbito nacionalista, resulta particularmente perjudicada por los cambios planteados, que sólo tiene por objeto adecuar los votos logrados por cada uno a la representación final que obtenga”.⁴³ En la próxima sección comprobaremos en qué medida estas previsiones son acertadas.

Unión, Progreso y Democracia

De acuerdo con sus propias declaraciones, Unión, Progreso y Democracia (UPyD) surgió como partido, poco antes de las elecciones de marzo de 2008, con dos objetivos fundamentales: el primero pretendía la regeneración de la democracia, y el segundo aspiraba a la modificación del sistema electoral, al que tildaba como “perverso” por el supuesto trato de favor otorgado a los partidos nacionalistas.⁴⁴ Consecuentemente, el primer punto del programa electoral planteaba la reforma de la Constitución y de la ley electoral. Y en abril de 2008 Rosa Díez, su principal dirigente y única diputada, registró en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG.⁴⁵ De modo similar a la propuesta de IU, UPyD planteaba la ampliación del Congreso a los 400 diputados y la reducción a un diputado del número mínimo por

⁴¹ Como en los otros casos, los programas electorales de IU recientes pueden encontrarse en su *web* (www.izquierda-unida.es).

⁴² Decimos que es contradictorio porque la Sainte-Laguë, como fórmula de media más elevada que es, no produce restos para repartir.

⁴³ Recogidas en <http://reformaelectoral.blogspot.com/>, 8 de mayo de 2008.

⁴⁴ Estos documentos se encuentran en la *web* del partido (www.upyd.es).

⁴⁵ En *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de ley*, 99-1, 25 de abril de 2008.

circunscripción. Pero se separaba de IU al exigir también que el prorrateo de los 348 diputados restantes se realizara con una fórmula de cuotas y reparto de restos y que se suprimiera el umbral legal del 3 por ciento en cada distrito. De forma un tanto sorprendente, en la proposición de ley no hay previsión alguna sobre la fórmula electoral, por lo que en su caso seguiría siendo la D'Hondt.

Algunas simulaciones: el tamaño del Congreso, el número mínimo por circunscripción y la fórmula electoral

Supuestos previos

En esta parte del trabajo ofrecemos los resultados de una serie de simulaciones que hemos realizado a partir de los resultados de las elecciones generales del pasado 9 de marzo. Pero conviene explicitar las consabidas cautelas. En primer lugar, hay que recordar que estamos trabajando con datos esencialmente impuros. En este sentido, se están utilizando resultados sobre los que ya ha operado el fenómeno denominado de voto útil. Es probable, en consecuencia, que, en presencia de unos sistemas electorales más permisivos como los que aquí discutiremos, las llamadas al voto útil de los partidos mayoritarios habrían tenido menos éxito, y que la oferta electoral se habría ampliado; y todo ello habría redundado en cambios en los porcentajes de voto a las diferentes opciones partidistas. En definitiva, la cláusula *ceteris paribus*, clave en cualquier ejercicio de estática comparativa, no se da en esta ocasión, lo que obliga a redoblar la prudencia a la hora de extraer conclusiones de los resultados de las simulaciones que aquí se ofrecen.

La segunda advertencia que hay que realizar antes de acometer la descripción de las simulaciones realizadas gira en torno a algunas de las particularidades que presentan los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de marzo de 2008. Si bien es cierto que a grandes rasgos se repitió el escenario que ya se dio en las legislaturas que van desde 1993 a 2000, esto es, una gran competitividad entre los dos principales partidos y ausencias de mayoría absoluta, existieron otras notas peculiares que singularizan los resultados de 2008. Recordemos así la gran concentración de voto producida en los dos principales partidos (un 83,76 por ciento). Ello se tradujo en el hecho de que PSOE y PP obtuvieron nada menos que 322 de los 350 diputados del Congreso, esto es, un 92 por ciento. El número efectivo de partidos electorales y parlamentarios alcanzó mínimos históricos, situándose en 2,76 y 2,35, respectivamente. Y aunque estos dos índices han tendido a reducirse casi ininterrumpidamente desde 1989, lo cierto es que los datos de 2008 quedan aún muy lejos de la media de número efectivo de partidos electorales (3,6) y parlamentarios (2,6) que para las elecciones que van de 1977 a 2004 están recogidas en nuestra anterior Tabla 3. Por lo tanto, no está de más adoptar alguna prevención sobre la validez externa de nuestras simulaciones y las posibilidades de extrapolar sus resultados hacia el futuro, puesto que estamos trabajando con unos datos electorales que, aunque cabe la posibilidad de que se conviertan en regla a partir de ahora, constituyen una cierta anomalía histórica.

El principal criterio que hemos seguido a la hora de realizar las simulaciones es respetar los límites marcados por el artículo 68 de la Constitución. Así pues, los ejercicios que aquí proponemos no configuran un Congreso de más de 400 Diputados,

consideran la provincia como única circunscripción electoral posible en cualquier fase de distribución de escaños y respetan la asignación de un mínimo inicial de escaños a cada circunscripción, distribuyendo los demás en proporción a la población. El segundo criterio que nos ha inspirado a la hora de diseñar las simulaciones es el de tratar de reducir la enorme desproporcionalidad que produce el sistema electoral en España. En consecuencia, los hipotéticos sistemas electorales aquí recogidos introducen alguna de las modificaciones siguientes o todas ellas a la vez: emplean una fórmula electoral más favorable a los intereses de los partidos pequeños; aumentan el tamaño del Congreso de los Diputados hasta el máximo permitido por la Constitución; o disminuyen la desviación en el prorrateo al pasar de dos a uno el mínimo de escaños asignado inicialmente a cada circunscripción.⁴⁶

La mecánica de las simulaciones

Como es sabido, existen dos grandes categorías de fórmulas proporcionales, que se conocen como de media más elevada y de restos mayores. A continuación, se explica cómo operan valiéndonos de datos procedentes de las elecciones generales de 2008 para la circunscripción de Vizcaya. Como el objeto de este ejercicio es simplemente ilustrar la mecánica de las fórmulas, hemos decidido mantener constante la magnitud de la circunscripción, que quedará fijada en 8 diputados. Esta provincia forma parte de lo que, de acuerdo con nuestra anterior Tabla 1, hemos denominado subsistema intermedio. Además, se incluyen tablas adicionales para el caso de Huelva (subsistema mayoritario, recogido en las Tablas 11, 12, 13 y 14) y Barcelona (subsistema proporcional, recogido en las Tablas 15, 16, 17 y 18).

Las fórmulas de media más elevada (o de divisor) distribuyen los escaños secuencialmente. Se trata de ir otorgando escaños a los partidos que presenten la media más elevada, definiendo ésta como el número de votos que obtuvo cada partido dividido por el número de escaños que pasaría a sumar en caso de que se le otorgue el escaño en disputa. Su funcionamiento exacto depende de la secuencia de números utilizados como divisores. En principio, cualquier secuencia es posible, aunque en la práctica sólo unas pocas están en vigor. En la anterior Tabla 2 aparece un resumen de las fórmulas proporcionales usadas en los países europeos en 2000. En las simulaciones se emplearán las tres más utilizadas (D'Hondt, Hare y Droop); y añadiremos a ellas la Sainte-Laguë por ser la que aparece en la propuesta de modificación de sistema electoral de IU.

La secuencia D'Hondt, que es la que precisamente se usa en el sistema electoral actual del Congreso de los Diputados, consiste en dividir el número de escaños conseguidos por cada partido entre la secuencia de números naturales que va desde 1 hasta completar la magnitud de la circunscripción. Para ilustrar su funcionamiento, en la

⁴⁶ Es importante señalar que todas las simulaciones que aquí se introducen asignan los escaños a las circunscripciones una vez descontado el mínimo provincial mediante la fórmula de restos mayores. Un reparto de acuerdo a una fórmula más mayoritaria (por ejemplo, D'Hondt) respetaría también los límites marcados por la Constitución y, curiosamente, debería producir resultados más proporcionales al aumentar la magnitud de las circunscripciones más grandes. Sin embargo, se han repetido estos ejercicios de simulación para el año 2008 asignando los escaños mediante la fórmula D'Hondt, y los resultados cambian en poco o en nada los que aquí se ofrecen.

Tabla 7 se recoge el número de votos de las cinco fuerzas políticas que en las elecciones del 9 de marzo pasado obtuvieron al menos el 3 por ciento del total de voto válidamente emitido en la circunscripción de Vizcaya. Lo primero que hay que hacer es dividir el número de votos de cada partido por el primer divisor en la secuencia D'Hondt; dado que éste es 1, los números permanecen inalterados. Como el PSOE es la fuerza más votada, logra el número más alto de resultados de esta operación matemática y se hace con el primer escaño. A continuación, se divide su número de votos por 2, que es el segundo divisor en la secuencia D'Hondt. A raíz de esa operación, su media votos/escaños quedaría reducida a 116.685 en caso de que se le otorgara el segundo escaño a adjudicar. En cambio, el PNV, de ganar ese segundo escaño en disputa, presentaría una media de 196.242, resultante de dividir el número de votos que consiguió (196.242) entre 1, porque se trata del primer escaño que podría obtener. Por eso, es el PNV quien se hace con el segundo escaño en disputa. El tercer escaño a adjudicar es para el PSOE otra vez. Recordemos que su media votos/escaños es de 116.685, muy superior a la del PNV, que quedaría en 98.121 si se le adjudicara el tercer escaño en disputa, y ligeramente por encima de la del PP, que quedaría fijada en 116.110 si el tercer escaño a repartir recayese en su poder.⁴⁷ Así se seguiría procediendo hasta que no quedaran más escaños a repartir. Los números entre paréntesis indican cuántas rondas de reparto necesita el partido en cuestión para conseguir cada escaño.

[Tabla 7]

La otra gran variante de fórmulas proporcionales de media más elevada es la secuencia Sainte-Laguë. Raramente usada en su versión pura (Nueva Zelanda y Letonia son algunos de los pocos países que la utilizan), consiste en dividir el número de votos que consigue cada partido entre la secuencia de números naturales impares que va desde el 1 hasta el número resultante de multiplicar la magnitud de la circunscripción por 2 y restarle una unidad. Un ejemplo de su aplicación para el caso de la circunscripción de Vizcaya en las elecciones de 2008 puede comprobarse en la Tabla 8. La lógica es la misma que para la secuencia D'Hondt, por lo que no nos detendremos en comentarla. Pero sí debemos subrayar que los resultados que produce la aplicación de esta fórmula son mucho más proporcionales que los que se obtienen con la fórmula D'Hondt. Por ejemplo, el PP obtiene su segundo escaño a costa del PSOE, que pierde uno y se queda con tres.

[Tabla 8]

La otra gran familia de fórmulas proporcionales es la de los restos mayores, que consisten en calcular una cuota. Esta cuota se obtiene dividiendo el número de votos por un número natural. Cada partido consigue tantos escaños como veces esté contenida la cuota entera en su número de votos. Normalmente, esto deja sin asignar un número de escaños determinado. A continuación, se distribuyen los restantes escaños entre las listas con mayores restos. Como pasaba anteriormente con las fórmulas de media más

⁴⁷ Cifra resultante de dividir el número de votos que obtiene (116.110) entre 1 (ya que sería el primer escaño que conseguiría).

elevada, el abanico de posibilidades para determinar la cuota es ilimitado. Sin embargo, sólo algunas de ellas son usadas en la práctica. Aquí se analizarán las dos más frecuentes: la cuota Hare y la cuota Droop.

Tabla 7. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula D'Hondt, Vizcaya 2008

	PSOE	PNV	PP	IU	EA	Total
Votos obtenidos	233.371	196.242	116.110	27.471	19.605	637.094
Votos divididos por el primer divisor (1)	233.371 (1)	196.242 (2)	116.110 (4)	27.471	19.605	
Votos divididos por el segundo divisor (2)	116.685 (3)	98.121 (5)	58.055			
Votos divididos por el tercer divisor (3)	77.790 (6)	65.414 (7)				
Votos divididos por el cuarto divisor (4)	58.342 (8)	49.060				
Votos divididos por el quinto divisor (5)	46.674					
Escaños totales	4	3	1	0	0	8

Tabla 8. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula Sainte-Laguë, Vizcaya 2008

	PSOE	PNV	PP	IU	EA	Total
Votos obtenidos	233.371	196.242	116.110	27.471	19.605	637.094
Votos divididos por el primer divisor (1)	233.371 (1)	196.242 (2)	116.110 (3)	27.471	19.605	
Votos divididos por el segundo divisor (3)	77.790 (4)	65.414 (5)	38.703 (8)			
Votos divididos por el tercer divisor (5)	46.674 (6)	39.248 (7)	23.222			
Votos divididos por el cuarto divisor (7)	33.338	28.034				
Votos divididos por el quinto divisor (9)						
Escaños totales	3	3	2	0	0	8

La cuota Hare se obtiene dividiendo el número de votos por el número de escaños a repartir en cada circunscripción. Tomando como caso de estudio otra vez la circunscripción de Vizcaya en 2008, la distribución de escaños se realiza como se describe en la Tabla 9. Así, se procede en primer lugar a dividir el número de votos que obtiene cada partido entre la cuota Hare. En este caso, la cuota queda cifrada en 79.636 votos, que es la cifra que resulta de dividir el número total de votos a partidos (637.094) entre el número de escaños a repartir en esa circunscripción (8) y descartar la parte fraccional.⁴⁸ Cinco de las ocho actas parlamentarias que corresponden a esta provincia vasca quedan repartidas en esta primera fase de distribución de escaños. Concretamente, el número de votos del PSOE y del PNV contienen dos cuotas completas; por su parte, el PP sólo alcanza a completar una cuota completa. Comoquiera que los restos de estos tres partidos son superiores al número de votos que consigue cada una de las otras fuerzas políticas, son estas mismas tres fuerzas políticas las que se hacen con los tres últimos diputados en juego.

[Tabla 9]

Tabla 9. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Hare, Vizcaya 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Hare enteras	Votos utilizados en las cuotas Hare enteras	Votos restantes	¿Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSOE	233.371	2	159.272	74.099	Sí	3
PNV	196.242	2	159.272	36.970	Sí	3
PP	116.110	1	79.636	36.474	Sí	2
IU	27.471	0	0	27.471	No	0
EA	19.605	0	0	19.605	No	0
Total	637.094	5	398.180	194.619	3	8

⁴⁸ Se advertirá que en la tabla el número de votos totales es superior a la suma de votos que obtienen los cinco partidos aquí recogidos. Este hecho se debe a que en la cantidad de votos totales también se tienen en cuenta los sufragios que obtienen las fuerzas políticas que no franquean la barrera del 3%.

Por su parte, la cuota Droop se obtiene dividiendo el número de votos por el número de escaños a repartir en cada circunscripción, pero añadiendo 1 al número de escaños. Como muestra la Tabla 10, la asignación de escaños mediante la cuota Droop se realiza, pues, de la misma manera que la de Hare. La única diferencia es que ahora la cuota es un poco inferior (concretamente, 70.788 votos). Esto hace que el PSOE pueda ahora completar tres cuotas completas. Los dos escaños que quedan sin repartir mediante las cuotas completas van a parar a manos del PNV y el PP, que son las dos listas que acumulan más votos sin emplear una vez descontados los votos que utiliza cada partido en completar cuotas enteras. Este sencillo ejemplo es ilustrativo de que la fórmula D'Hondt perjudica a los partidos pequeños a costa de los que consiguen más votos. Así, el PSOE obtiene 4 escaños por 1 sólo del PP cuando se utiliza la fórmula D'Hondt. En cambio, cuando se utilizan los otros métodos de asignación de escaños, el PSOE obtiene 3 actas por 2 del PP. La cuota Droop penaliza en mayor medida a los partidos pequeños que la Hare, aunque los resultados aquí sean idénticos.

[Tabla 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18]

Resultados sistémicos y partidistas

Tras haber ejemplificado en estas tres circunscripciones el funcionamiento de las distintas fórmulas seleccionadas, analizaremos ahora qué efectos podría tener un cambio en los elementos del sistema electoral español. Dividiremos este análisis en dos grandes partes. En primer lugar, analizaremos el impacto de una eventual modificación de las instituciones electorales a nivel sistémico. A continuación, estudiaremos las consecuencias en términos partidistas.

Tabla 10. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Droop, Vizcaya 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Droop enteras	Votos utilizados en las cuotas Droop enteras	Votos restantes	Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSOE	233.371	3	212.364	21.007	No	3
PNV	196.242	2	141.576	54.666	Sí	3
PP	116.110	1	70.788	45.322	Sí	2
IU	27.471	0	0	27.471	No	0
EA	19.605	0	0	19.605	No	0
Total	637.094	6	424.728	168.071	2	8

Tabla 11. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula D'Hondt, Huelva 2008

	PSOE	PP	IU	Total
Votos obtenidos	149.494	93.984	13.210	270.335
Votos divididos por el primer divisor (1)	149.494 (1)	116.110 (2)	13.210	
Votos divididos por el segundo divisor (2)	74.747 (3)	46.992 (5)		
Votos divididos por el tercer divisor (3)	49.831 (4)	31.328		
Votos divididos por el cuarto divisor (4)	37.373			
Escaños totales	3	2	0	5

Tabla 12. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula Sainte-Laguë, Huelva 2008

	PSOE	PP	IU	Total
Votos obtenidos	149.494	93.984	13.210	270.335
Votos divididos por el primer divisor (1)	149.494 (1)	116.110 (2)	13.210	
Votos divididos por el segundo divisor (3)	49.831 (3)	31.328 (4)		
Votos divididos por el tercer divisor (5)	29.898 (5)	18.796		
Votos divididos por el cuarto divisor (7)	21.356			
Escaños totales	3	2	0	5

Tabla 13. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Hare, Huelva 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Hare enteras	Votos utilizados en las cuotas Hare enteras	Votos restantes	¿Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSOE	149.494	2	108.134	41.360	Sí	3
PP	93.984	1	54.067	39.317	Sí	2
IU	13.210	0	0	13.210	No	0
Total	270.335	3	162.201	93.887	2	5

Tabla 14. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Droop, Huelva 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Droop enteras	Votos utilizados en las cuotas Droop enteras	Votos restantes	¿Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSOE	149.494	3	135.165	14.329	No	3
PP	93.984	2	90.110	3.874	No	2
IU	13.210	0	0	13.210	No	0
Total	270.335	5	225.275	31.413	0	5

Tabla 15. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula D'Hondt, Barcelona 2008

	PSC-PSOE	CiU	PP	ERC	ICV- EUiA	Total
Votos obtenidos	1.309.171	547.993	470.677	184.558	155.674	2.812.062
Votos divididos por el primer divisor (1)	1.309.171 (1)	547.993 (3)	470.677 (4)	184.558 (12)	155.674 (16)	
Votos divididos por el segundo divisor (2)	654.585 (2)	273.996 (7)	235.338 (9)	92.279 (27)	77.837	
Votos divididos por el tercer divisor (3)	436.390 (5)	182.664 (13)	156.892 (15)	61.519		
Votos divididos por el cuarto divisor (4)	327.292 (6)	136.998 (18)	117.669 (21)			
Votos divididos por el quinto divisor (5)	261.834 (8)	109.598 (22)	94.135 (25)			
Votos divididos por el sexto divisor (6)	218.195 (10)	91.332 (28)	78.446 (31)			
Votos divididos por el séptimo divisor (7)	187.024 (11)	78.284	67.239			
Votos divididos por el octavo divisor (8)	163.646 (14)					
Votos divididos por el noveno divisor (9)	145.463 (17)					
Votos divididos por el décimo divisor (10)	130.917 (19)					
Votos divididos por el undécimo divisor (11)	119.015 (20)					
Votos divididos por el duodécimo divisor (12)	109.097 (23)					
Votos divididos por el decimotercer divisor (13)	100.705 (24)					
Votos divididos por el decimocuarto divisor (14)	93.512 (26)					
Votos divididos por el decimoquinto divisor (15)	87.278 (29)					
Votos divididos por el decimosexto divisor (16)	81.823 (30)					
Votos divididos por el decimoséptimo divisor (17)	77.010					
Escaños totales	16	6	6	2	1	31

Tabla 16. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula Sainte-Laguë, Barcelona 2008

	PSC-PSOE	CiU	PP	ERC	ICV- EUiA	Total
Votos obtenidos	1.309.171	547.993	470.677	184.558	155.674	2.812.062
	1.309.171	547.993	470.677	184.558	155.674	
Votos divididos por el primer divisor (1)	(1)	(2)	(3)	(7)	(10)	
	436.390	182.664	156.892	61.519	51.891	
Votos divididos por el segundo divisor (3)	(4)	(8)	(9)	(22)	(27)	
	261.834	109.598	94.135			
Votos divididos por el tercer divisor (5)	(5)	(13)	(15)	36.911	31.134	
	187.024	78.284	67.239			
Votos divididos por el cuarto divisor (7)	(6)	(17)	(20)			
	145.463	60.888	52.297			
Votos divididos por el quinto divisor (9)	(11)	(23)	(26)			
	119.015	49.817	42.788			
Votos divididos por el sexto divisor (11)	(12)	(28)	(31)			
	100.705					
Votos divididos por el séptimo divisor (13)	(14)	42.153	36.205			
	87.278					
Votos divididos por el octavo divisor (15)	(16)					
	77.010					
Votos divididos por el noveno divisor (17)	(18)					
	68.903					
Votos divididos por el décimo divisor (19)	(19)					
	62.341					
Votos divididos por el undécimo divisor (21)	(21)					
Votos divididos por el duodécimo divisor (23)	56.920					
	(24)					
Votos divididos por el decimotercer divisor (25)	52.366					
	(25)					
Votos divididos por el decimocuarto divisor (27)	48.487					
	(29)					
Votos divididos por el decimoquinto divisor (29)	45.143					
	(30)					
Votos divididos por el decimosexto divisor (31)	42.231					
Escaños totales	15	6	6	2	2	31

Tabla 17. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Hare, Barcelona 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Hare enteras	Votos utilizados en las cuotas Hare enteras	Votos restantes	¿Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSC-PSOE	1.309.171	14	1.269.954	39.217	Sí	15
CiU	547.993	6	544.266	3.727	No	6
PP	470.677	5	453.555	17.122	Sí	6
ERC	184.558	2	181.422	3.136	No	2
ICV-EUiA	155.674	1	90.711	64.963	Sí	2
Total	2.812.062	28	2.539.908	128.165	3	31

Tabla 18. Distribución de escaños de acuerdo con la fórmula de restos mayores y la cuota Droop, Barcelona 2008

	Votos obtenidos	Cuotas Droop enteras	Votos utilizados en las cuotas Droop enteras	Votos restantes	¿Escaño conseguido por resto mayor?	Escaños totales
PSC-PSOE	1.309.171	14	1.230.264	78.907	Sí	15
CiU	547.993	6	527.256	20.737	No	6
PP	470.677	5	439.380	31.297	Sí	6
ERC	184.558	2	1.757.52	8.833	No	2
ICV-EUiA	155.674	1	87.876	67.798	Sí	2
Total	2.812.062	28	2.460.528	207.572	3	31

En *términos sistémicos*, las tablas 19, 20, 21, 22, 23 y 24 contienen información sobre las consecuencias en los cambios de los elementos del sistema electoral ya comentados tanto en los índices de desproporcionalidad como en los números efectivos de partidos electorales y parlamentarios. La primera gran conclusión que puede extraerse de las simulaciones realizadas es que, desde el punto de vista de las consecuencias sistémicas, tomando la distribución de votos como dada, el escenario poselectoral en 2008 no hubiera cambiado demasiado si se hubieran utilizado otras reglas. En la Tabla 19 se observa que el número efectivo de partidos parlamentarios aumenta en todas las simulaciones realizadas. Así, ese índice pasa de 2,3 a 2,4 cuando se utiliza la fórmula D'Hondt, a 2,5 o 2,6 si la asignación de escaños se hace de acuerdo con la fórmula Sainte-Laguë, o la fórmula de restos mayores y cuotas Droop o Hare. Como correlato de lo anterior, la Tabla 20 muestra que tanto los valores del índice de desproporcionalidad de Gallagher como los de Loosemore-Hanby son algo menores

cuando se amplía el tamaño del Congreso, se reduce el mínimo provincial o se realizan ambas cosas a la vez. La reducción en el nivel de desproporcionalidad es mucho más sensible cuando se utiliza la cuota Hare y la fórmula de restos mayores en lugar de la D'Hondt. En un nivel intermedio de desproporcionalidad, aparecen las configuraciones institucionales que utilizan la fórmula Sainte-Laguë o la cuota Droop.

[Tablas 19, 20, 21, 22, 23 y 24]

Las tablas muestran cómo las valoraciones del número efectivo de partidos por subsistemas se corresponden a los patrones ya conocidos para el caso del análisis agregado. Es decir, la fragmentación partidista crece ligeramente cuando se deja de utilizar la fórmula D'Hondt. Sin embargo, como recogen las Tablas 21 y 22, se dan

Tabla 19. Número efectivo de partidos electorales (NEPE) y parlamentarios (NEPP) en España, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
NEPE ^a	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP ^b	2,3	2,4	2,4	2,4
<i>Sainte-Laguë</i>				
NEPE	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP	2,5	2,5	2,6	2,6
<i>Droop</i>				
NEPE	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP	2,4	2,5	2,5	2,5
<i>Hare</i>				
NEPE	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP	2,5	2,6	2,6	2,6

^a Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^b Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

Tabla 20. Índices de desproporcionalidad en España, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
Gallagher ^a	4,5	4,1	4,0	3,9
Loosemore-Hanby ^b	7,8	7,3	7,5	7,3
<i>Sainte-Laguë</i>				
Gallagher	2,9	2,7	2,2	2,2
Loosemore-Hanby	5,7	5,2	5,0	5,0
<i>Droop</i>				
Gallagher	3,7	3,2	2,7	2,3
Loosemore-Hanby	6,8	6,3	5,6	5
<i>Hare</i>				
Gallagher	2,4	2,3	2	1,9
Loosemore-Hanby	5,2	4,8	4,6	4,1

^a Se ha calculado de acuerdo a la siguiente fórmula $ID = [1/2 \sum (s_i - v_i)^2]^{1/2}$, donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

^b Se ha calculado de acuerdo a la siguiente fórmula $ID = 1/2 \sum |v_i - s_i|$, donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

Tabla 21. Número efectivo de partidos electorales (NEPE) y parlamentarios (NEPP) en los subsistemas electorales españoles, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
Mayoritario ^a				
NEPE ^b	2,5	2,5	2,5	2,4
NEPP ^c	2,1	2,1	2,1	2,0
Intermedio ^d				
NEPE ^b	2,9	3,0	2,8	2,9
NEPP ^c	2,4	2,5	2,4	2,4
Proporcional ^e				
NEPE ^b	2,7	2,7	2,8	2,8
NEPP ^c	2,4	2,4	2,5	2,5
<i>Sainte-Laguë</i>				
Mayoritario				
NEPE	2,5	2,4	2,5	2,4
NEPP	2,1	2,1	2,1	2,1
Intermedio				
NEPE	2,9	3,0	2,8	2,9
NEPP	2,6	2,7	2,7	2,8
Proporcional				
NEPE	2,7	2,7	2,8	2,8
NEPP	2,6	2,6	2,7	2,7

^a Componen el subsistema mayoritario todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es inferior o igual a 5 escaños.

^b Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^c Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^d Componen el subsistema intermedio todas aquellas circunscripciones cuya magnitud se encuentra entre 6 y 9 escaños.

^e Componen el subsistema proporcional todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es igual o superior a 10 escaños.

Tabla 22. Número efectivo de partidos electorales (NEPE) y parlamentarios (NEPP) en los subsistemas electorales españoles, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>Droop</i>				
Mayoritario ^a				
NEPE ^b	2,5	2,5	2,5	2,4
NEPP ^c	2,2	2,1	2,1	2,1
Intermedio ^d				
NEPE ^b	2,9	3	2,8	2,9
NEPP ^c	2,6	2,5	2,4	2,5
Proporcional ^e				
NEPE ^b	2,7	2,7	2,8	2,8
NEPP ^c	2,5	2,5	2,6	2,6
<i>Hare</i>				
Mayoritario				
NEPE	2,5	2,5	2,5	2,4
NEPP	2,2	2,1	2,1	2,1
Intermedio				
NEPE	2,9	3	2,8	2,9
NEPP	2,7	2,9	2,6	2,8
Proporcional				
NEPE	2,7	2,7	2,8	2,8
NEPP	2,6	2,7	2,7	2,7

^a Componen el subsistema mayoritario todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es inferior o igual a 5 escaños.

^b Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^c Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^d Componen el subsistema intermedio todas aquellas circunscripciones cuya magnitud se encuentra entre 6 y 9 escaños.

^e Componen el subsistema proporcional todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es igual o superior a 10 escaños.

Tabla 23. Índices de desproporcionalidad en los subsistemas electorales españoles, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
Mayoritario ^a				
Gallagher ^b	4,8	5,3	4,7	5,1
Loosemore-Hanby ^c	8,2	8,2	6,5	8,8
Intermedio ^d				
Gallagher ^b	5,8	5,5	5,3	4,9
Loosemore-Hanby ^c	9,0	9,3	8,3	8,6
Proporcional ^e				
Gallagher ^b	3,6	3,2	3,1	3,3
Loosemore-Hanby ^c	6,9	5,9	6,5	6,5
<i>Sainte-Laguë</i>				
Mayoritario				
Gallagher	4,8	6,1	4,7	5,7
Loosemore-Hanby	5,7	9,2	8,5	9,5
Intermedio				
Gallagher	4,1	3,3	2,7	2,6
Loosemore-Hanby	7,9	7,2	5,8	5,7
Proporcional				
Gallagher	2,0	1,1	1,2	1,5
Loosemore-Hanby	4,1	3,3	3,5	3,9

^a Componen el subsistema mayoritario todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es inferior o igual a 5 escaños.

^b Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^c Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^d Componen el subsistema intermedio todas aquellas circunscripciones cuya magnitud se encuentra entre 6 y 9 escaños.

^e Componen el subsistema proporcional todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es igual o superior a 10 escaños.

Tabla 24. Índices de desproporcionalidad en los subsistemas electorales españoles, según distintas combinaciones de tamaño del Congreso de los Diputados, número mínimo por circunscripción y fórmula electoral, 2008

Fórmulas/ Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>Droop</i>				
Mayoritario ^a				
Gallagher ^b	4,7	5,3	4,7	4,9
Loosemore-Hanby ^c	8,2	7,7	8,5	8,2
Intermedio ^d				
Gallagher ^b	3,8	5,4	4,4	4,5
Loosemore-Hanby ^c	8,5	8,9	7,6	8,2
Proporcional ^e				
Gallagher ^b	2,6	2	2	1,4
Loosemore-Hanby ^c	4,7	4,3	4,5	3,7
<i>Hare</i>				
Mayoritario				
Gallagher	4,7	6,1	4,6	5,7
Loosemore-Hanby	7,7	9,3	8,2	8,8
Intermedio				
Gallagher	3,1	2,4	2,7	2,7
Loosemore-Hanby	5,7	6	5,9	5,7
Proporcional				
Gallagher	1,6	1	1,1	1,3
Loosemore-Hanby	4,1	3,3	3,5	3,7

^a Componen el subsistema mayoritario todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es inferior o igual a 5 escaños.

^b Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^c Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979).

^d Componen el subsistema intermedio todas aquellas circunscripciones cuya magnitud se encuentra entre 6 y 9 escaños.

^e Componen el subsistema proporcional todas aquellas circunscripciones cuya magnitud es igual o superior a 10 escaños.

unos patrones particularmente interesantes a medida que se cambia el tamaño del Congreso de los Diputados o se altera el mínimo provincial. El aumento de la fragmentación partidista a nivel global es compatible con una reducción del número efectivo de partidos parlamentarios en el subsistema mayoritario. Y lo mismo puede decirse de la evolución de los índices de desproporcionalidad por subsistemas contenidos en las Tablas 23 y 24: en general, mejora el nivel de correspondencia entre el porcentaje de escaños y votos que recibe cada formación política. Pero esto es compatible con un empeoramiento del nivel de proporcionalidad en el subsistema mayoritario en algunas simulaciones. La anomalía de estas pautas se debe a dos hechos. En primer lugar, en las simulaciones con un Congreso de los Diputados de 400, Navarra pasa a formar parte del subsistema intermedio, lo que hace que el diputado que consigue Na-Bai deje de contribuir al nivel de fragmentación en el subsistema mayoritario. Y en segundo lugar, la magnitud de la circunscripción de Álava pasa de 4 a 3 escaños en las simulaciones con un mínimo provincial de 1, lo que provoca que el PNV pierda su acta parlamentaria por esta provincia.

¿En qué situación quedarían los niveles españoles de fragmentación parlamentaria y de desproporcionalidad desde una perspectiva comparada si se implementaran este tipo de reformas? En lo que hace a la fragmentación parlamentaria, su nivel seguiría siendo uno de los más bajos que se registran en países que cuentan con fórmulas de representación proporcional o sistemas multi-nivel de asignación de escaños. Sólo el número efectivo de partidos parlamentarios en Austria (2,56) es similar al que se daría en España si se efectuaran este tipo de modificaciones institucionales.⁴⁹ Por lo que se refiere a los índices de desproporcionalidad, la reducción que se registraría en ellos si se llevase a cabo este tipo de reformas nos acercaría a los niveles de desproporcionalidad que se producen en democracias con sistemas electorales parecidos al nuestro. Sin embargo, sólo la utilización de la fórmula Hare haría que nuestro país rebajara claramente los niveles de desproporcionalidad hasta los que suelen producirse en países como Noruega o Islandia.

Hasta aquí se han analizado los efectos sistémicos que podría tener en nuestro país la implementación de un sistema electoral que redujera los importantes sesgos que presenta actualmente. ¿Cuáles hubieran sido las consecuencias a nivel partidista de una modificación de los mismos elementos del sistema electoral? De una lectura somera de las Tablas 25, 26, 31 y 32 cabe deducir que el PSOE seguiría siendo la primera fuerza parlamentaria en todas las simulaciones realizadas. Sin embargo, como muestran las Tablas 27, 28, 33 y 34, su porcentaje de escaños hubiera disminuido en todas ellas. Por su parte, el PP obtendría un porcentaje de escaños menor del que ostenta actualmente en 13 de las 15 simulaciones diseñadas. En un Congreso de 350 diputados elegidos por la fórmula de restos mayores y cuota Droop y con un mínimo provincial de 2 escaños, el PP aumentaría su representación en 2 actas parlamentarias; el único escenario en el que el PP conserva el mismo porcentaje de escaños es aquél en el que el Congreso seguiría teniendo 350 diputados y se seguiría utilizando la fórmula D'Hondt, pero el mínimo provincial pasaría de 2 a 1 escaño. Como resultado de todo ello, y como muestran las

⁴⁹ La escasa fragmentación en Austria se debe a la baja magnitud de la mayoría de sus circunscripciones.

Tablas 29, 30, 35 y 36, en 13 de los 15 posibles escenarios institucionales que se han creado, la distancia en porcentaje de escaños entre los dos principales partidos se acortaría.⁵⁰ De hecho, en un Congreso con 350 diputados y un mínimo de 1 escaño por provincia que utilizara la fórmula de restos mayores con cuota Hare, el PSOE sólo aventajaría al PP en 1 escaño. Este hecho ilustra la resistencia a desaparecer de los sesgos conservadores que actualmente reviste el sistema electoral. En resumen, el aumento de la competitividad electoral es la primera consecuencia que se derivaría de los cambios institucionales analizados.

[Tablas 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36]

La segunda gran consecuencia que se derivaría de las reformas institucionales aquí examinadas es que el PSOE tendría un gobierno aún más minoritario, y en consecuencia debería de contar con el apoyo de un mayor número de fuerzas parlamentarias para aprobar sus propuestas legislativas. Este resultado se deriva principalmente de dos hechos. El primero es que, como ya se ha dicho, en todas y cada una de las simulaciones realizadas el PSOE consigue un menor porcentaje de escaños, y se encuentra, por lo tanto, más lejos de la mayoría absoluta. El segundo es que, como corolario, los partidos pequeños mejoran su representación parlamentaria. En este sentido, IU sería la gran beneficiada de todas estas reformas institucionales, puesto que en todas ellas crece parlamentariamente hablando. Sus ganancias en porcentaje de escaños se mueven entre los 2,6 puntos porcentuales en la simulación basada en un Congreso con 400 diputados, un mínimo provincial de 1 escaño y la cuota Hare,⁵¹ y 0,4 puntos en un Congreso con 400 diputados, un mínimo provincial de 2 o 1 y la fórmula D'Hondt de asignación de escaños.⁵² ERC, CiU, Coalición Canaria (CC) y UPyD serían las otras grandes beneficiadas por los cambios que aquí se han recogido; mientras que el PNV se quedaría como está o podría quizá perder algún escaño. Por último, en algunas de las simulaciones entrarían en el Congreso otras fuerzas que ahora mismo carecen de representación parlamentaria, como Eusko Alkartasuna (EA), Chunta Aragonesista (ChA), Nueva Canarias-Centro Canario Nacionalista (NC-CCN) y *Unitat per les Illes*.

⁵⁰ Las dos únicas simulaciones en las que el PSOE aumentaría su ventaja en porcentaje de escaños con respecto al PP son aquellas en las que el Congreso tiene 400 diputados y se utiliza la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños.

⁵¹ Véase la Tabla 36.

⁵² Véase la Tabla 35.

Tabla 25. Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones		
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Sainte-Laguë	350/1 D'Hondt	350/1 Sainte-Laguë
PSOE	169	160	167	157
PP	154	153	154	153
IU	2	8	4	8
UPyD	1	1	1	2
CiU	10	10	11	11
PNV	6	6	5	6
ERC	3	5	3	6
BNG	2	2	2	2
CC-PNC	2	2	2	2
Na-Bai	1	1	1	1
EA	-	1	-	1
ChA	-	-	-	-
NC-CCN	-	1	-	1
Unitat per les Illes	-	-	-	-
Total	350	350	350	350

Tabla 26. Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
PSOE	169	162	159	162	153
PP	154	156	151	153	152
IU	2	5	9	6	10
UPyD	1	1	1	1	2
CiU	10	10	10	11	12
PNV	6	6	6	6	6
ERC	3	4	5	5	6
BNG	2	2	2	2	2
CC-PNC	2	2	3	2	3
Na-Bai	1	1	1	1	1
EA	-	-	1	-	1
ChA	-	-	1	-	1
NC-CCN	-	1	1	1	1
Unitat per les Illes	-	-	-	-	-
Total	350	350	350	350	350

Tabla 27. Resultados electorales en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones		
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Sainte-Laguë	350/1 D'Hondt	350/1 Sainte-Laguë
PSOE	48,3	45,7	47,7	44,8
PP	44,0	43,7	44,0	43,7
IU	0,6	2,3	1,1	2,3
UPyD	0,3	0,3	0,3	0,6
CiU	2,9	2,9	3,1	3,1
PNV	1,7	1,7	1,4	1,7
ERC	0,8	1,4	0,8	1,7
BNG	0,6	0,6	0,6	0,6
CC-PNC	0,6	0,6	0,6	0,6
Na-Bai	0,3	0,3	0,3	0,3
EA	-	0,3	-	0,3
ChA	-	-	-	-
NC-CCN	-	0,3	-	0,3
Unitat per les Illes	-	-	-	-
Total	100	100	100	100

Tabla 28. Resultados electorales en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
PSOE	48,3	46,3	45,4	46,3	43,7
PP	44	44,6	43,1	43,7	43,4
IU	0,6	1,4	2,6	1,7	2,9
UPyD	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6
CiU	2,9	2,9	2,9	3,1	3,4
PNV	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
ERC	0,8	1,1	1,4	1,4	1,7
BNG	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
CC-PNC	0,6	0,6	0,9	0,6	0,9
Na-Bai	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
EA	-	-	0,3	-	0,3
ChA	-	-	0,3	-	0,3
NC-CCN	-	0,3	0,3	0,3	0,3
Unitat per les Illes	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100

Tabla 29. Diferencias en escaños y en puntos porcentuales de los principales partidos en las elecciones de 2008, según distintas combinaciones de números mínimos por circunscripción y de fórmulas electorales

Partidos	Elecciones	Simulaciones		
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Sainte-Laguë	350/1 D'Hondt	350/1 Sainte-Laguë
PSOE	48,3	-2,6	-0,6	-3,4
PP	44,0	-0,3	0,0	-0,3
IU	0,6	+1,7	+0,6	+1,7
UPyD	0,3	0,0	0,0	+0,3
CiU	2,9	0,0	+0,3	+0,3
PNV	1,7	0,0	-0,3	0,0
ERC	0,8	+0,6	0,0	+0,9
BNG	0,6	0,0	0,0	0,0
CC-PNC	0,6	0,0	0,0	0,0
Na-Bai	0,3	0,0	0,0	0,0
EA	-	+0,3	-	+0,3
ChA	-	-	-	-
NC-CCN	-	+0,3	-	+0,3
Unitat per les Illes	-	-	-	-

Tabla 30. Diferencias en escaños y en puntos porcentuales de los principales partidos en las elecciones de 2008, según distintas combinaciones de números mínimos por circunscripción y de fórmulas electorales

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
PSOE	48,3	-2,0	-2,9	-2,0	-4,6
PP	44,0	+0,6	-0,9	-0,3	-0,6
IU	0,6	+0,8	+2,0	+1,1	+2,3
UPyD	0,3	0,0	0,0	0,0	+0,3
CiU	2,9	0,0	0,0	+0,3	+0,6
PNV	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
ERC	0,8	+0,3	+0,6	+0,6	+0,9
BNG	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
CC-PNC	0,6	0,0	+0,3	0,0	+0,3
Na-Bai	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
EA	-	-	+0,3	-	+0,3
ChA	-	-	+0,3	-	+0,3
NC-CCN	-	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3
Unitat per les Illes	-	-	-	-	-

Tabla 31. Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
PSOE	169	192	182	192	179
PP	154	173	170	173	172
IU	2	4	9	4	9
UPyD	1	1	2	1	2
CiU	10	14	13	14	14
PNV	6	7	7	6	7
ERC	3	3	6	4	6
BNG	2	2	2	2	2
CC-PNC	2	3	4	3	4
Na-Bai	1	1	1	1	1
EA	-	-	1	-	1
ChA	-	-	1	-	1
NC-CCN	-	-	1	-	1
Unitat per les Illes	-	-	1	-	1
Total	350	400	400	400	400

Tabla 32. Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
PSOE	169	185	182	182	177
PP	154	171	170	172	172
IU	2	7	11	10	13
UPyD	1	2	2	2	2
CiU	10	13	13	14	14
PNV	6	6	6	6	6
ERC	3	6	6	5	6
BNG	2	2	2	2	2
CC-PNC	2	3	3	3	3
Na-Bai	1	1	1	1	1
EA	-	1	1	-	1
ChA	-	1	1	1	1
NC-CCN	-	1	1	1	1
Unitat per les Illes	-	1	1	1	1
Total	350	400	400	400	400

Tabla 33. Resultados electorales en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 D'Hondt	400/2 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
PSOE	48,3	48,0	45,5	48,0	44,7
PP	44,0	43,2	42,5	43,2	43,0
IU	0,6	1,0	2,2	1,0	2,2
UPyD	0,3	0,2	0,5	0,2	0,5
CiU	2,9	3,5	3,2	3,5	3,5
PNV	1,7	1,7	1,7	1,5	1,7
ERC	0,8	0,7	1,5	1,0	1,5
BNG	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
CC-PNC	0,6	0,7	1,0	0,7	1,0
Na-Bai	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
EA	-	-	0,2	-	0,2
ChA	-	-	0,2	-	0,2
NC-CCN	-	-	0,2	-	0,2
Unitat per les Illes	-	-	0,2	-	0,2
Total	100	100	100	100	100

Tabla 34. Resultados electorales en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la formula electoral

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
PSOE	48,3	46,2	45,5	45,5	44,2
PP	44,0	42,7	42,5	43	43
IU	0,6	1,7	2,7	2,5	3,2
UPyD	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
CiU	2,9	3,2	3,2	3,5	3,5
PNV	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5
ERC	0,8	1,5	1,5	1,2	1,5
BNG	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
CC-PNC	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Na-Bai	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
EA	-	0,2	0,2	-	0,2
ChA	-	0,2	0,2	0,2	0,2
NC-CCN	-	0,2	0,2	0,2	0,2
Unitat per les Illes	-	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	100	100	100	100	100

Tabla 35. Diferencias en escaños, expresadas en puntos porcentuales, de los principales partidos en las elecciones de 2008, según distintas combinaciones del tamaño del Congreso de los Diputados, de números mínimos por circunscripción y de fórmulas electorales

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 D'Hondt	400/2 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
PSOE	48,3	-0,3	-2,8	-0,3	-3,5
PP	44,0	-0,8	-1,5	-0,8	-1,0
IU	0,6	+0,4	+1,7	+0,4	+1,7
UPyD	0,3	0,0	+0,2	0,0	+0,2
CiU	2,9	+0,6	+0,3	+0,6	+0,6
PNV	1,7	0,0	0,0	-0,2	0,0
ERC	0,8	-0,1	+0,6	+0,1	+0,6
BNG	0,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
CC-PNC	0,6	+0,2	+0,4	+0,2	+0,4
Na-Bai	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
EA	-	-	+0,2	-	+0,2
ChA	-	-	+0,2	-	+0,2
NC-CCN	-	-	+0,2	-	+0,2
Unitat per les Illes	-	-	+0,2	-	+0,2

Tabla 36. Diferencias en escaños, expresadas en puntos porcentuales, de los principales partidos en las elecciones de 2008, según distintas combinaciones del tamaño del Congreso de los Diputados, de números mínimos por circunscripción y de fórmulas electorales

Partidos	Elecciones	Simulaciones			
	2008 350/2 D'Hondt	400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
PSOE	48,3	-2,1	-2,8	-2,8	-4,1
PP	44,0	-1,3	-1,5	-1,0	-1,0
IU	0,6	+1,1	+2,1	+1,9	+2,6
UPyD	0,3	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
CiU	2,9	+0,3	+0,3	+0,6	+0,6
PNV	1,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
ERC	0,8	+0,7	+0,7	+0,4	+0,7
BNG	0,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
CC-PNC	0,6	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
Na-Bai	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
EA	-	+0,2	+0,2	-	+0,2
ChA	-	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
NC-CCN	-	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
Unitat per les Illes	-	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2

Como nota destacada, cabe reseñar que en sólo tres de las simulaciones realizadas el PSOE alcanzaría la mayoría absoluta contando con el único apoyo de CiU.⁵³ Por su parte, la fórmula que le ha permitido al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aprobar los Presupuestos del Estado en el Congreso para el año 2009, esto es, sumar a los votos de su grupo parlamentario los del PNV y el BNG, sólo alcanzaría la mayoría absoluta de la Cámara en caso de que ésta estuviera compuesta por 400 miembros, se estableciera un mínimo provincial de 2 diputados y se utilizara la fórmula D'Hondt de reparto de escaños.⁵⁴ Así pues, la segunda conclusión a la cual llegamos a través de las simulaciones realizadas es que, como consecuencia de la mayor fragmentación, el PSOE debería contar con el apoyo de más grupos parlamentarios para sacar adelante sus iniciativas legislativas.

Nuestra tercera conclusión es que la introducción de la fórmula Hare sería la medida institucional que tendría un impacto mayor en la composición del Congreso de los Diputados. Para demostrarlo empíricamente hemos aplicado la fórmula de volatilidad de Pedersen (1983) a los resultados que se derivan de cada una de las simulaciones.⁵⁵ Este índice está pensado para cuantificar el volumen de cambio electoral que se registra entre dos comicios consecutivos. Aquí se ha usado para cuantificar el grado de disimilitud a nivel agregado que se daría entre la composición actual del Congreso de los Diputados y la que éste tendría de aplicarse las modificaciones institucionales recogidas. Por ejemplo, un valor de 100 significaría la máxima volatilidad: todos los partidos que actualmente tienen representación parlamentaria perderían todos sus escaños, que pasarían a ser ocupados por fuerzas políticas que ahora mismo son extraparlamentarias. En cambio, si el índice alcanzase un valor de 0 para alguna de las simulaciones, esto querría decir que todos los partidos conservan todos sus escaños. Como muestra la Tabla 37, los valores de este índice para las simulaciones que utilizan la cuota Hare son siempre más elevados que los de las simulaciones que emplean la fórmula D'Hondt. En un término medio se encuentran la fórmula Sainte-Laguë y la cuota Droop. Por lo que se refiere al resto de modificaciones institucionales examinadas, el incremento del tamaño de la Cámara es ligeramente más efectivo que la reducción del mínimo provincial.

[Tabla 37]

Las posibilidades de una reforma electoral

¿Por qué se modifican los sistemas electorales? Más concretamente, ¿cómo se resuelve la aporía por medio de la cual resulta que los gobernantes se deciden a cambiar las reglas que les han permitido ganar las elecciones? De acuerdo con Katz (2008: 63),

⁵³ Recordemos que, negociaciones de la financiación autonómica aparte, estos dos partidos suman actualmente 179 escaños (o un 51 por ciento) en el Congreso de los Diputados.

⁵⁴ Véase al respecto la Tabla 31.

⁵⁵ Concretamente, la fórmula es $VT = \frac{1}{2} \sum |p_i \Delta|$, donde la variación en el porcentaje de escaños de cada partido es: $p_i \Delta = p_i(t+1) - p_i(t)$, $i = 1, \dots, n$. El índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100.

Tabla 37. Tasa de cambio agregado en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral^a

Fórmulas	Combinaciones				Media
	350/2	350/1	400/2	400/1	
<i>De divisor:</i>					
D'Hondt	0	0,4	0,6	0,7	0,4
Sainte-Laguë	1,4	1,8	2,2	2,3	2
<i>De cuota:</i>					
Droop	1	1,1	1,9	2,1	1,5
Hare	1,9	2,6	2,3	2,7	2,4
<i>Media</i>	1,1	1,5	1,8	2	1,6

^a La fórmula es la Pedersen (1983), es decir, $VT = \frac{1}{2} \sum |p_i \Delta|$, donde se divide por 2 la suma de la diferencia para cada partido del porcentaje de escaños que consiguió en las elecciones del 2008 y el que hubiera conseguido de haberse empleado cada uno de los sistemas electorales propuestos.

existen seis razones por las que los gobernantes deciden cambiar las reglas electorales que les han permitido llegar al poder. En esta sección nos serviremos de su categorización para analizar las posibilidades de que se lleve a cabo una eventual reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. La valoración abiertamente positiva que PSOE y PP hacen de los rendimientos del actual sistema electoral y su enorme peso parlamentario dificultan la implementación de una modificación institucional de estas características. Esa dificultad se hace aún mayor si evaluamos las posibilidades de la reforma en base a las propuestas programáticas de los partidos mayores, que no la han contemplado más que en aspectos menores y mediante formulaciones rutinarias o retóricas. Pese a ello, en la parte final de esta sección discutiremos las simientes de cambio que contiene la actual regulación legal.

En primer lugar, el partido en el poder podría decidir emprender una reforma de las reglas electorales porque sufre una crisis de popularidad que le va a suponer con total probabilidad una derrota en la próxima cita con las urnas. Es el caso, entre otros, de los socialistas franceses en 1985: más allá de que propusiesen en su programa electoral de 1981 la implementación de un sistema proporcional, fueron empujados decisivamente a ello tras su derrota en las elecciones cantonales de ese mismo año. Circunstancias como la derrota del partido en el gobierno en unas elecciones intermedias o un descenso considerable en sus niveles de popularidad suelen preceder a

muchas de las reformas electorales que se observan en los países del Este de Europa.⁵⁶ En cambio, este tipo de situaciones no suelen saldarse con reformas del sistema electoral en Europa occidental.⁵⁷

En España hemos vivido en los últimos treinta años hasta tres alternancias en el poder y en ninguna de estas situaciones llegó a plantearse por el partido en el gobierno la conveniencia de cambiar la normativa electoral antes de las elecciones para minimizar los términos de la derrota.⁵⁸ Como demuestra la anterior Tabla 4, y de acuerdo con un extremo en el que abundaremos a continuación, el sistema electoral actual otorga de manera regular premios en forma de escaños a los dos partidos mayoritarios. Ello hace particularmente inviable una reforma electoral en caso de que el partido en el gobierno se enfrente a una derrota en las urnas. En realidad, es posible que la reforma del sistema electoral francés a mediados de los ochenta se haya debido más a la tendencia de los sistemas mayoritarios a arrojar gobiernos de derecha y centro-derecha, que no a la derrota del PSF que se avecinaba en las elecciones legislativas de 1986. Así, la serie de derrotas cosechadas por la izquierda y el centro-izquierda francés desde 1958, unida a sus dificultades de coordinación, propició la inclusión de la reforma electoral en el programa de 1981, y esta inclusión conllevó a su vez su implementación en 1985. Nada más lejos de las alternancias en el poder en España entre el centro-izquierda y el centro-derecha durante las tres décadas de democracia, y con dos últimas experiencias de cambio de color del partido en el gobierno en las que el partido que pierde las elecciones lo hace manteniendo un considerable número de escaños.

Un segundo grupo de casos en los que se produce una reforma electoral está conformado por aquellas situaciones en las que los partidos gobernantes no controlan por completo la situación. La hipótesis de que los ganadores de unas elecciones no van a cambiar las reglas que les erigieron como vencedores asume que esos actores pueden emprender este tipo de modificaciones institucionales a su antojo. Pero el caso de Nueva Zelanda en la década de los noventa del pasado siglo es un buen ejemplo de cómo los ciudadanos pueden convertirse en los principales impulsores de las reformas. En ese caso, un error de cálculo por parte de los partidos obligó a la convocatoria de un referéndum sobre la conveniencia de implantar un nuevo sistema electoral. En consecuencia, no siempre las reformas electorales permanecen en el coto privado de las elites partidistas; a veces, los pronunciamientos de los ciudadanos a través de las urnas se convierten en pieza básica.

Existen varias razones que hacen improbable que se produzca en España una circunstancia con las características apuntadas y que lleve a la reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. En primer lugar, la Constitución española

⁵⁶ Por ejemplo, en Bulgaria, Croacia y Polonia de cara a las elecciones de 1991, 2000 y 2001, respectivamente.

⁵⁷ Con algunas excepciones, como las reformas realizadas en los años cincuenta en Francia e Italia para perjudicar a los partidos comunistas.

⁵⁸ La precaria situación parlamentaria de la UCD en 1982 y del PSOE en 1996, y lo inesperado de la derrota del PP en 2004 pueden explicar en buena medida este hecho.

prohíbe las iniciativas legislativas populares en materias que son objeto de Ley Orgánica (art. 87.3); y, según reza el art. 81.1 de la propia Constitución, el régimen electoral general debe quedar regulado por una norma de estas características. En segundo lugar, el neozelandés es un caso inédito de reforma electoral que no encuentra parangón en ningún otro país. En casos como el de Italia en los años noventa, la convocatoria del referéndum llegó al final del proceso de reforma, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigor. Y aún en otros países como Eslovenia o Ucrania, los líderes políticos han desconocido el resultado de sendos pronunciamientos populares en materia de reforma electoral en la última década. En tercer lugar, la celebración del referéndum en Nueva Zelanda en 1992 no es sino uno de los muchos factores que explica el abandono del sistema mayoritario en ese país de cara a las elecciones de 1996. Por lo tanto, no parece que en nuestro país la ciudadanía vaya a operar como verdadero motor de cambio institucional.

En tercer lugar, de la hipótesis de que los partidos en el poder no van a cambiar las reglas electorales parece colegirse que los gobiernos son actores unitarios y que tienen preferencias homogéneas. Sin embargo, esto no es así en la mayoría de los casos. Como es sabido, la mayoría de los gobiernos europeos los son de coalición. Cada uno de los partidos que los integran suele tener un apoyo diferenciado en el Parlamento. De ahí que también sea frecuente que exhiban una cierta heterogeneidad de preferencias en lo tocante a las normas electorales. Podría ocurrir que los cambios en el sistema electoral sean debidos a las concesiones que un partido mayoritario debe realizar a un partido minoritario en el seno de una coalición de gobierno para asegurarse su apoyo parlamentario. La introducción de normas más proporcionales en Alemania de cara a las elecciones de 1987, en Austria en 1971, en Dinamarca en 1964 y en Suecia por dos ocasiones (antes de los comicios de 1952 y en 1970) puede explicarse por las necesidades de los partidos mayoritarios en el gobierno de contar con el apoyo parlamentario de fuerzas políticas minoritarias.

Esta tercera circunstancia parecería particularmente prometedora para explicar una eventual reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. El PSOE podría prestarse a cambiarlo en el sentido de hacerlo más proporcional para asegurar la presencia en el Congreso de los Diputados de un partido ideológicamente afín como es IU, que como es notorio se encuentra tras las elecciones de marzo de 2008 en una fase crítica. Sin embargo, tanto la lógica politológica como el sentido común apuntan hacia otra dirección.⁵⁹ Con la actual distribución de votos, la presencia de IU en el Congreso no resulta decisiva a la hora de conformar una mayoría de centro-izquierda en el hemiciclo. En el hipotético caso de que IU se quedara sin representación parlamentaria y sus actuales dos escaños revirtiesen en el PP, el PSOE seguiría contando con una cómoda ventaja de trece escaños respecto al principal partido de la oposición. Por si ello no bastara, el muy reducido grado de proporcionalidad que arroja el sistema electoral actual no hace peligrar la presencia en el Congreso de los restantes socios

⁵⁹ Partimos de la base que el PP, por los sesgos mayoritarios y también conservadores que el sistema actual presenta, y por el esencial antagonismo ideológico que tiene con respecto a IU, nunca apoyaría una reforma de estas características.

parlamentarios del partido en el gobierno, esto es, los distintos partidos nacionalista o regionalistas. Y, por último, la ausencia de IU del Congreso supondría para el PSOE la eliminación de su clásico rival en la búsqueda del voto de izquierdas. Por lo tanto, no parece que el actual partido en el gobierno tenga demasiados incentivos para reformar en un sentido proporcional el sistema electoral actual, *ceteris paribus*. El número de diputados que ha conseguido IU no le proporciona la llave de la gobernabilidad. Sólo habría incentivos para una eventual reforma en sentido proporcional del sistema electoral si IU estuviera en condiciones de decantar la mayoría parlamentaria a favor del PSOE. Pero esta posibilidad se nos antoja ahora mismo inviable. En cambio, su eventual desaparición (merced, entre otras cosas, a la escasa proporcionalidad del sistema electoral, a la continuidad de sus graves problemas internos o al creciente trasvase de sus votos al PSOE) podría suponerle un pingüe rédito en términos de escaños a esta última fuerza política.⁶⁰

En cuarto lugar, si bien es cierto que las normas electorales vigentes en un país suelen favorecer al partido en el gobierno, no lo es menos que siempre cabe pensar en otro sistema de asignación de escaños más favorable a sus intereses. Por lo tanto, la manipulación del sistema electoral puede ser considerada como un elemento más dentro de la panoplia de estrategias con las que cuentan los gobernantes para maximizar su número de escaños y perpetuarse así en el poder. Encontramos ejemplos más o menos explícitos de manipulación del sistema electoral en la República Checa en 2002, Croacia en 1995, Eslovaquia en 1998, Lituania en 2000 y 2004, y Polonia en 2002. Obviamente, el hecho de que ofrezcamos ejemplos sólo procedentes de Europa del Este no se debe a la casualidad ni a un sesgo de selección, sino que cabe achacarlo a la falta de institucionalización del sistema electoral en estos países. Una circunstancia esta última que desde luego no se da en el caso español.

Si dejamos al margen las propuestas de algunos políticos y medios de comunicación que pretenden impedir a toda costa la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas en el Congreso de los Diputados mediante expedientes arbitristas, se hace difícil concebir otro sistema electoral que, respetando el mandato de proporcionalidad del art. 68 de la Constitución, resulte tan o más favorable para los intereses de los dos partidos mayoritarios en cada momento. Como hemos comprobado con anterioridad, tanto el PP (y antes, UCD y AP) como el PSOE han obtenido siempre más escaños de los que les corresponderían en proporción a su porcentaje de voto. A lo largo de las últimas tres décadas, los dos principales partidos españoles han tenido aparentemente claro que el sistema actual les resulta razonablemente favorable tanto si están en el gobierno como en la oposición, y que además cualquier modificación hacia un sistema diferente entrañaría riesgos para la continuidad básica de sus posiciones, que naturalmente no les vale la pena correr. En definitiva, los actores con capacidad para modificar el sistema electoral han renunciado positivamente a ello; ya tuvieron oportunidad de escenificar su deseo de continuidad con los elementos existentes cuando

⁶⁰ Además, como se ha apuntado en la sección anterior, dedicada a las simulaciones, ninguna de las reformas electorales aquí analizadas hubiera supuesto el logro de una mayoría absoluta mediante la suma de los escaños de PSOE e IU.

aprobaron la LOREG por una virtual unanimidad, y no parece que en las dos últimas décadas hayan aparecido nuevas circunstancias que les obliguen a reconsiderar su posición de entonces.

En aquel momento, la inercia institucional reflejó la certeza adquirida por los partidos sobre los incentivos y penalizaciones del sistema electoral, por lo que difícilmente podían estar dispuestos a cambiar lo cierto (y que además les beneficiaba) por lo incierto (y que podría perjudicarles o, si ya lo hacía, penalizarles aún más). En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría parlamentaria absoluta reforzada gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación de los escaños de los partidos conservadores. Y AP había resultado también favorecida en escaños respecto a sus porcentajes de voto, y esperaba desde luego beneficiarse aún más de los sesgos mayoritarios, y también de los conservadores, del sistema electoral cuando accediera al Gobierno. Pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidieron renunciar a sus propuestas de reforma de los principales elementos del sistema electoral: el PSOE en la línea de disminuir sus efectos desproporcionales, y AP con el objetivo de sustituirlo por un sistema mayoritario. Por último, y como ya sabemos, esa continuidad encontró un aval adicional en la ausencia de desacuerdo alguno durante su tramitación parlamentaria.

El quinto grupo de motivaciones que puede llevar a la reforma de un sistema electoral es, si se nos permite usar la expresión, de raíz sociotrópica. Así, los actores y más particularmente los partidos pueden decidir transigir en el corto plazo y aceptar pérdidas en términos de escaños a cambio de que el sistema de partidos resulte modificado en el largo plazo. Los objetivos que persiguen los actores con este tipo de reformas son de muy diversa índole, pero suelen concretarse en dos: si el primero es el de aumentar la proporcionalidad del sistema electoral, el segundo consiste en asegurar la formación de gobiernos estables y duraderos. La introducción de un segundo nivel de asignación de escaños en Noruega de cara a las elecciones de 1989, y de la fórmula Hare en lugar de la D'Hondt en Islandia con anterioridad a los comicios de 1987, tuvieron como principal objetivo asegurar una mejor correspondencia entre el porcentaje de votos que obtenía cada partido y su consiguiente traducción en escaños. En cambio, la implementación de reformas en sentido mayoritario en muchas de las nuevas democracias del Este de Europa, así como en Israel, buscaba primordialmente dotar de mayor estabilidad a sus respectivos ejecutivos.⁶¹

A la luz de la evidencia empírica aquí aportada, cabría preguntarse cuáles podrían ser los cambios en el sistema de partidos que buscaran obtener los actores mediante una modificación del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Las elites partidistas en España han solido mostrar sus valoraciones positivas del sistema electoral. Junto con numerosos expertos, vienen a pensar que está funcionando

⁶¹ En Israel, la reforma más importante se llevó a cabo a principios de los años noventa y consiste en la introducción de la elección del Primer Ministro mediante voto popular directo. En el Este de Europa, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania (en dos ocasiones) han incrementado las barreras legales.

razonablemente bien, que contiene una combinación de elementos más que aceptable y que puede exhibir, en definitiva, un rendimiento global satisfactorio. Aunque ya hemos comentado estas cuestiones, vale la pena reiterar que, en los momentos de la transición, el sistema electoral redujo la numerosa concurrencia partidista de las elecciones *fundacionales*, evitando una excesiva fragmentación que hubiera dificultado la labor parlamentaria y gubernamental. Por otra parte, no privó de representación parlamentaria a diversos partidos regionalistas o nacionalistas (especialmente vascos y catalanes), permitiéndoles tomar parte en la elaboración del texto constitucional y coadyuvando de esta forma a la legitimación del nuevo sistema democrático. Y, al beneficiar en mayor medida a la UCD, dio lugar a mayorías parlamentarias suficientes que garantizaron la estabilidad gubernamental y fomentaron las tendencias centripetas de la competición partidista.

Desde 1982, con la consolidación democrática ya lograda, el sistema electoral ha dado buenas pruebas de su institucionalización al producir efectos similares para distintos tipos de partidos principales. Y también ha dado pruebas de su eficacia integradora: ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria, ha propiciado la estabilidad gubernamental y ha arrojado en todos los casos un partido *ganador*. Sus reglas son lo suficientemente sencillas como para que los electores puedan aplicarlas sin dificultad y para que los dirigentes de los partidos hayan conseguido en poco tiempo adaptarse a su juego de incentivos y penalizaciones. Entre sus dimensiones negativas, la principal radica obviamente en la considerable desigualdad del voto que ocasiona en el ámbito territorial y en la vida partidista; una desigualdad cuyos efectos han revertido sucesivamente en la UCD, en el PSOE y en el PP como primeros partidos. Pero son dimensiones que los partidos, con la excepción de IU, parecen aceptar de buen grado a cambio de conseguir rendimientos explícita o implícitamente superiores como la formación de mayorías de gobierno, una fragmentación partidista moderada, si no baja, y una considerable estabilidad política. Volveremos sobre todo ello un poco más adelante.

Una comparación más específica subraya con mayor nitidez los elevados rendimientos del sistema electoral en materia de fragmentación parlamentaria y de estabilidad gubernamental. En la Tabla 38 se ofrecen datos sobre el ya conocido número efectivo de partidos parlamentarios y la duración de los gobiernos en 31 democracias.⁶² No sorprende observar que los países que presentan una menor fragmentación parlamentaria (NEPP = 2,48) son aquellos que no utilizan en ningún caso fórmulas de representación proporcional. Los datos españoles son una vez más ilustrativos de la fuerza reductora del sistema electoral. De acuerdo con los cálculos realizados para las ocho primeras elecciones al Congreso de los Diputados, el número efectivo de partidos parlamentarios se sitúa muy por debajo del existente en países con sistema proporcional puro, multi-nivel o mixto. Es más, el nivel de fragmentación del Congreso español se asemeja más al existente en la Cámara de los Comunes británica que al registrado en los

⁶² Los países considerados son, por orden alfabético, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia y Suiza.

Parlamentos de países con un sistema electoral similar al nuestro, como Finlandia o Luxemburgo.⁶³ También el sistema electoral español destaca comparativamente en lo que hace a su impacto en la formación de gobiernos estables. Como puede observarse en la anterior Tabla 38, la duración media de los gobiernos en España está alrededor de los 38 meses.⁶⁴ Esta cifra se encuentra muy por encima tanto de la media de los países incluidos en nuestra muestra como de las medias de los diferentes grupos de países. De hecho, sólo Luxemburgo presenta unos datos ligeramente superiores en cuanto a estabilidad gubernamental.⁶⁵ Por lo tanto, y según ya subrayamos antes, España está a la cabeza de las democracias europeas en cuanto a duración de sus gobiernos.

[Tabla 38]

Por último, existe la posibilidad de que el partido en el poder decida emprender una reforma electoral contraria a sus intereses estrictamente electorales. Se trata de situaciones en las que el objetivo de la maximización de escaños por parte de los partidos en el gobierno se subordina a la consecución de otros fines como la aprobación de una reforma constitucional,⁶⁶ el aumento de la rendición de cuentas por parte de los diputados⁶⁷ o el cese de las actividades corruptas por parte de representantes de los ciudadanos.⁶⁸ Este último grupo de circunstancias tampoco parecen constituir razón suficiente para que se reforme el sistema electoral español. En primer lugar, la actual distribución de escaños en el Congreso de los Diputados hace que todos los grupos minoritarios carezcan por sí solos, no sólo de la capacidad para vetar cualquier iniciativa para reformar la Constitución, sino también de la oportunidad para poner trabas a la aprobación de cualquier iniciativa gubernamental. Así, es muy difícil que puedan forzar la reforma del sistema en un sentido proporcional. Y por lo que se refiere a la rendición de cuentas por parte de los diputados individuales o a la existencia de casos de corrupción, no parece que la regulación española, con una baja magnitud de la circunscripción y un sistema de listas cerradas, haya funcionado negativamente.

⁶³ Los números efectivos de partidos parlamentarios en el Reino Unido, Luxemburgo y Finlandia son, respectivamente, 2,11, 3,51 y 5,07.

⁶⁴ La cifra exacta es de 1.134,5 días.

⁶⁵ Los gobiernos duran de media en este país un día más.

⁶⁶ Por ejemplo, en Dinamarca en 1953.

⁶⁷ Así, los casos de Austria y Bélgica en la década de los noventa.

⁶⁸ Los ejemplos de manual son los de Italia y Japón en el último decenio del siglo XX.

Tabla 38. Desproporcionalidad, número efectivo de partidos parlamentarios, duración de los gobiernos y voto sin representación según tipo de democracia y de sistema electoral en 31 países europeos, 1946-2000^a

Países	NEPP	Duración Gobiernos	Desproporcionalidad	Voto sin representación
<i>Con sistema electoral...</i>				
Mayoritario	2,48	709,95	10,41	N/D
Proporcional	4,09	704,23	3,37	6,23
Multi-nivel	4,17	653,27	3,21	4,50
Mixto	3,58	678,34	6,07	6,29
<i>Con democracia...</i>				
Consolidada	3,55	690,37	5,25	3,47
Nueva	4,46	663,18	7,58	15,52
España	2,72	1134,50	7,96	17,28
Media	3,63	688,23	5,44	5,24

^a El NEPP es el número efectivo de partidos parlamentarios y expresa la fragmentación parlamentaria. Se calcula de acuerdo con la fórmula $1/\sum p_i^2$, donde p_i es el porcentaje de escaños que obtiene cada partido (Laakso y Taagepera 1979). La duración de los gobiernos está calculada en días. La desproporcionalidad está medida de acuerdo con el índice de mínimos cuadrados de Gallagher (1991), que se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula: $ID = [1/2 \sum (v_i - s_i)^2]^{1/2}$, donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños. Por último, el voto sin representación es el porcentaje de sufragios que no sirvió para elegir a ningún representante. En nuestra muestra de democracias, son consolidadas todas las que no pertenecieron al bloque soviético. Tienen un sistema electoral mayoritario Australia, Canadá, Reino Unido, Francia (entre 1958 y 2000, con la excepción de las elecciones de 1986), Japón (hasta 1996) y Nueva Zelanda (hasta 1996); cuentan con un sistema proporcional puro Bulgaria desde 1991, Finlandia, Francia en 1948 y 1986, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Noruega hasta 1985, Holanda, Eslovaquia en 1998, España, Suecia hasta 1968, y Suiza; utilizan un sistema multi-nivel Austria, Bélgica, Croacia en 2000, la República Checa, Checoslovaquia, Dinamarca, Estonia, Islandia desde 1959, Italia hasta 1992, Noruega desde 1989, Polonia, Rumania, Eslovaquia en 1998, Eslovenia, y Suecia desde 1970; y se consideran de sistema electoral mixto los casos de Bulgaria en 1990, Croacia hasta 1995, Francia en 1951 y 1956, Alemania, Hungría, Islandia hasta 1959, Italia en 1953 y desde 1994, Japón desde 1996, Lituania, y Nueva Zelanda desde 1996.

Fuentes: Gallagher (2008), Wolderndorp, Keman y Budge (1998) Müller-Rommel, Fettelschoss y Harfst (2004), Tavits y Annus (2006), y elaboración propia a partir de la base de resultados electorales de la Universidad de Binghamton (<http://www.binghamton.edu/cdp/era/index.html>).

En definitiva, existe ciertamente una lista considerable de situaciones que favorecen las reformas de los sistemas electorales. Pero no parece que el sistema político español esté incurso en alguna de ellas. Se necesitaría el concurso de al menos uno de los dos partidos mayoritarios para acometer una reforma de estas características. Y las ventajas que les confiere el sistema electoral actual suponen un poderoso acicate para que ninguno de ellos lo haga. Las terceras fuerzas de ámbito nacional no gozan actualmente de la representación parlamentaria suficiente como para forzar algún tipo de modificación institucional en este sentido, y las iniciativas ciudadanas en este ámbito se nos antojan de difícil plasmación y de imposible encaje constitucional. A pesar de los sesgos conservadores que entraña el sistema electoral actual, el PSOE parece dispuesto a pasar a la oposición si así lo dictaminan las urnas en 2012, sabedor de que sería difícil encontrar un sistema electoral que fuera más favorable a sus intereses y que a largo plazo la regulación actual volvería a otorgarle la victoria en un futuro no muy lejano. Por último, el sistema actual ha funcionado razonablemente bien en términos de fomento de una moderada fragmentación partidista y de configuración de gobiernos estables y duraderos.

Las *luces* del sistema electoral español no ocultan algunas de sus *sombras*. Entre estas últimas, merecen una especial atención sus considerables niveles de desproporcionalidad y de voto malgastado.⁶⁹ De la anterior Tabla 2, que contiene los valores del índice de desproporcionalidad de mínimos cuadrados de Gallagher (1991) para las 31 democracias de nuestra muestra y para España, no es sorprendente constatar que los niveles de desproporcionalidad son mucho más altos en sistemas mayoritarios que en los que utilizan fórmulas de representación proporcional. Pero resulta en cambio llamativo observar que el nivel medio de desproporcionalidad en España está más cercano al que exhiben los sistemas mayoritarios que al de los países con sistemas electorales proporcionales. Así pues, nuestro país, como ya hemos comprobado con anterioridad, tiene un sistema electoral en principio proporcional, pero con resultados fuertemente desproporcionales. Y como cabía esperar, este desajuste es el que late en muchas de las propuestas que tratan de resolverlo acercando el sistema español al polo de la proporcionalidad.

¿Hasta qué punto la desproporcionalidad ha sido un factor decisivo para que las propuestas de reforma del sistema electoral lleguen a buen puerto? La respuesta es fundamentalmente negativa: la desproporcionalidad casi nunca ha servido por sí sola como factor desencadenante para la adopción o la reforma de un sistema electoral. La introducción de sistemas proporcionales en la mayoría de nuevas democracias del Este de Europa tiene que ver con la necesidad de acabar con cualquier rastro de la regulación pre-democrática, con la conveniencia de dotar del oportuno barniz de legitimidad a la transición o con la voluntad por parte de los gobernantes de no cargar con todo el castigo electoral que pueda proceder de la introducción de drásticas reformas

⁶⁹ La no disponibilidad de datos sobre voto malgastado en sistemas mayoritarios nos hará concentrarnos en los niveles de desproporcionalidad.

económicas.⁷⁰ Sólo en esas circunstancias puede entenderse que casi ninguna de las democracias pertenecientes al antiguo bloque soviético optara por sistemas de representación mayoritaria.

En el contexto de democracias consolidadas, es cierto que las reformas en Islandia, en vísperas de las elecciones de 1959 y de 1987, y en Nueva Zelanda en el año 1993 no pueden entenderse sin el importante componente desproporcional que presentaban los sistemas electorales anteriores. Pero también es cierto que para que tuvieran éxito fue necesaria la presencia de una coalición de partidos con el suficiente peso parlamentario para cambiar las reglas electorales. De ahí que se haya sostenido que el funcionamiento deficiente de un sistema electoral no es razón suficiente para que se emprenda su reforma (Shugart 2008). Como ha escrito Benoit (2007: 387), “los sistemas electorales permanecerán estables cuando ningún partido o coalición de partidos con la capacidad para adoptar un sistema electoral alternativo logre mejorar sus objetivos (ya sea en escaños o en políticas) mediante un cambio de reglas”. Y existen dos maneras de que esta mejora se produzca: la directa a través de las consecuencias mecánicas que se derivan de la operación del nuevo sistema; y la indirecta a través del premio que los votantes otorgan a la fuerza o fuerzas políticas que abanderan el cambio de sistema. Si, como queda dicho, el sistema electoral actual es muy favorable para los intereses de PSOE y PP y, además, la opinión pública no valora especialmente mal su funcionamiento, no parece que su reforma en España tenga visos de triunfar.

Sin embargo, existe otra circunstancia que no ha ocurrido todavía, pero que, a la vista del actual nivel de competitividad entre los dos grandes partidos, podría darse en un futuro cercano. Se trata de la posibilidad de que en España se produzca un resultado no monótono en próximas contiendas electorales. Un resultado no monótono es aquél en el que el primer partido en número de votos no es el que obtiene mayor representación parlamentaria.⁷¹ Este tipo de resultados se aparta asimismo de lo que cabría esperar de un sistema proporcional que con mayor o menor fidelidad refleja en el Parlamento los porcentajes de votos obtenidos por cada partido. Además, y como demuestra el caso de Nueva Zelanda, entre otros, estos episodios anómalos tienen como víctima a uno de los dos partidos con capacidad para cambiar las normas, lo que naturalmente puede reforzar su estrategia para hacerlo.

La existencia de este tipo de situaciones es una de las contingencias que explica el inicio de procesos de reforma electoral en países que cuentan con reglas electorales mayoritarias. Y aunque esa situación no ha llegado por el momento a producirse en las elecciones a Cortes Generales, han ocurrido ya en dos ocasiones en los comicios autonómicos catalanes. Es posible que ese resultado, de producirse, podría reunir los ingredientes para que se diera un cambio del sistema electoral. Dicha reforma electoral favorecería al menos a uno de los dos partidos mayoritarios (el que gana en porcentaje de votos, pero queda segundo en términos de escaños). Además, es probable que un episodio de estas características contribuya a empeorar los juicios de valor que los

⁷⁰ Como ejemplos, podemos citar los casos de Bulgaria, Rumania o la República Checa (Birch y otros 2002).

⁷¹ Cuestión distinta es que el primer partido en número de votos no forme parte del gobierno.

ciudadanos hagan respecto al sistema electoral. Los resultados no monótonos tienden a ser considerados injustos por la ciudadanía, y una reforma electoral que intentara acabar con ellos sería bien valorada por los electores.

Conclusiones

Las probabilidades de que se produzca una modificación del sistema electoral español son escasas o nulas. Los dos partidos con capacidad para emprender una reforma de estas características no tienen incentivos para hacerlo, puesto que gracias al sistema electoral reciben más escaños de los que les corresponderían en virtud del porcentaje de voto que obtienen. En cambio, los terceros partidos de ámbito nacional, que son las fuerzas políticas que han resultado más perjudicadas a lo largo de la historia por las reglas electorales vigentes, no tienen actualmente la suficiente fuerza parlamentaria para forzar un cambio de estas características. Además, existe un aparente consenso tanto a nivel de elites como en la opinión pública de que el sistema electoral actual ha funcionado razonablemente bien, evitando una excesiva fragmentación del sistema de partidos y fomentando la conformación de gobiernos estables y duraderos.

España presenta unos niveles de desproporcionalidad excesivamente elevados para un país que utiliza una fórmula de representación proporcional. Sin embargo, la escasa correspondencia entre los porcentajes de escaños y de votos que reciben los partidos no suelen conllevar la modificación de las reglas electorales. En este sentido, los sesgos conservadores que presenta la actual configuración, unidos a la creciente competitividad registrada entre los dos partidos mayoritarios, podrían provocar en un futuro no muy lejano que la fuerza más votada a nivel nacional no fuera la primera en número de escaños. Esta situación podría constituir la contingencia necesaria para que el partido perjudicado por esa eventualidad (seguramente, el PSOE) tratara de cambiar el sistema electoral. Este tipo de resultados no monótonos se han dado en alguna ocasión en otros países, pero nunca en aquellos que utilizan fórmulas de representación proporcional de las aquí examinadas. Además, creemos que la opinión pública se mostraría favorable a un cambio que intentara evitar que se volviera a dar un resultado de estas características.

Las simulaciones que hemos realizado introducen cambios en sentido proporcional en la actual regulación electoral, siempre moviéndose en los estrechos márgenes que dibuja el artículo 68 de la Constitución. En todas ellas, se consigue reducir el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral aumentando ligeramente el índice de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados. Por fuerza políticas, IU sería la gran beneficiada de este tipo de reformas, y aumentaría su presencia en el Parlamento a costa de PSOE y PP. La distancia en número de escaños entre estos dos partidos menguaría en casi todos los escenarios institucionales diseñados. A ello hay que añadir que el PSOE se quedaría más lejos de la mayoría absoluta en todas las simulaciones realizadas. Por último, hay que señalar que la introducción de la fórmula Hare es la modificación institucional que tendría un mayor impacto sobre la traducción en escaños de los resultados electorales.

Referencias bibliográficas

- AP [Alianza Popular]. 1976. *Manifiesto de Alianza Popular*. Madrid.
- AP [Alianza Popular]. 1978. *II Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.
- AP [Alianza Popular]. 1989. *IX Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.
- Alzaga, Óscar. 1989. "I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, ed. Giancarlo Rolla. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie.
- Anckar, Carsten. 2000. "Size and party system fragmentation". *Party Politics* 6: 305-328.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral Laws As Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions". *Annual Review of Political Science* 10: 363-390.
- Caciagli, Mario. 1980. "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69", en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, eds., *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*. Madrid: Civitas.
- Carey, John M., y Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, (4): 417-439.
- Carrillo, Santiago, y Simón Sánchez Montero. 1977. *Partido Comunista de España*. Madrid: Albia.
- Colomer, Josep M., ed. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke & Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Colomer, Josep M. José Ramón Montero e Ignacio Lago. 2005. "Glosario básico de sistemas electorales", en *Zona Abierta*, número monográfico dedicado a los *Sistemas electorales*, editado por J. R. Montero e I. Lago, pp. 349-358. Madrid: Zona Abierta.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies* 10: 33-51.
- Gallagher, Michael. 2008. "Conclusion", en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

García-Atance, María Victoria. 1987. "Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Derecho Político* 25: 271-291.

Golder, Matt. 2005. "Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2000". *Electoral Studies* 24: 103-121.

González, Felipe, y Alfonso Guerra. 1977. *P.S.O.E.* Bilbao: Albia.

Herrero de Miñón, Miguel, ed. 1998. *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI.* Madrid: Editorial Taurus.

Katz, Richard. 2008. "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?", en *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael Gallagher y Paul Mitchell. Nueva York: Oxford University Press.

Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.

Lago, Ignacio, y José Ramón Montero. 2005. "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español", en *Zona Abierta*, número monográfico dedicado a los *Sistemas electorales*, editado por J. R. Montero e I. Lago, pp. 279-348. Madrid: Zona Abierta.

Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Linz, Juan J. 1978. "From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain", en J. J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J., José Ramón Montero y Antonia M. Ruiz. 2005. "Elecciones y política", en Albert Carreras y Xavier Tafunell, eds., *Estadísticas históricas de España, siglos XIX y XX.* Madrid: Fundación BBVA, 2005, 2ª edición revisada y ampliada, volumen III, pp. 1.027-1.154.

Llera, Francisco J. 2006. "Escenarios para una reforma en la composición y elección del Senado español", en Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco, eds., *El informa del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos.* Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Montabes, Juan, ed. 1998. *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997).* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.

Montero, José Ramón, y Richard Gunther. 1994. “Listas ‘cerradas’ y listas ‘abiertas’: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español”, en J. R. Montero, Richard Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y otros. 1994. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Cuadernos del Centro de Estudios Constitucionales.

Montero, José Ramón, y Joan Marcet. 2007. “The Electoral Systems of Spanish Democracies”, en Joan Marcet y J. R. Montero, eds., *Roads to Democracy: A Tribute to Juan J. Linz*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Müller-Rommel, Ferdinand, Katia Fettelschoss y Philipp Harfst. 2004. “Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003)”. *European Journal of Political Research* 43: 869-893.

O'Donnell, Guillermo, y Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Osorio, Alfonso. 1980. *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta.

PCE [Partido Comunista de España]. 1978. *Noveno Congreso del PCE*. Crítica: Barcelona.

Preston, Paul. 1986. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.

Pau i Vall, Francesc, ed. 1999. *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*. Madrid: Aranzadi/Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Penadés, Alberto. 1999. “El sistema electoral español (1977-1996)”. En *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, ed. Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero. Madrid: Editorial Tecnos.

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2ª ed. 1967; reimpresión, New Haven: Yale University Press.

Rae, Douglas W. 1993. “Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional”, en D. Rae y Victoriano Ramírez, *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid: McGraw-Hill.

Rubio Llorente, Francisco, y José Álvarez Junco, eds. 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Samuels, David, y Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote : Malapportionment in Comparative perspective". *British Journal of Political Science* 31: 651-671.

Santolaya, Pablo. 1986. "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos*, 53: 45-69.

Santolaya, Pedro. 1991. *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio del Interior.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative and Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Londres: Macmillan.

Shugart, Matthew S. 2008. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead", en *The Politics of Electoral Systems*, ed. Michael Gallagher y Paul Mitchell. Nueva York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein, y Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Tavits, Margit, y Taavi Annus. 2006. "Learning to make votes count: The role of democratic experience". *Electoral Studies* 25: 72-90.

Woldendorp, Jaap, Hans Keman e Ian Budge. 1998. "Party government in 20 Democracies: an update (1990-1995)". *European Journal of Political* 33: 125-164.

Glosario básico de sistemas electorales *

por

Josep M. Colomer, José Ramón Montero e Ignacio Lago **

Acumulativo. Voto por el que, en distritos multinominales por mayoría relativa (y, a veces, con otras fórmulas), cada elector puede dar más de un voto a un mismo partido o candidato.

Alternativo. Voto por el que, en un distrito uninominal por mayoría, cada elector puede ordenar a todos los candidatos según sus preferencias; los escaños son asignados por mayoría absoluta de primeras preferencias o por eliminación de los candidatos menos votados y segundas o ulteriores preferencias.

Ballottage (del francés). Véase: Segunda vuelta.

Barrera mínima. Véase: Umbral legal.

Binominal. Un distrito en el que se eligen dos escaños.

Blanco. Voto que se deposita en la urna sin especificar ningún candidato o sin incluir lista alguna de partido.

* Este Glosario está publicado con el mismo título en *Zona Abierta*, 110-111, pp. 349-358, número monográfico dedicado a los *Sistemas electorales*, editado por J. R. Montero e I. Lago (Madrid: Zona Abierta, 2005). Está basado fundamentalmente en el incluido en Colomer (2004a, 253-262), al que hemos añadido numerosos términos y efectuado cambios estilísticos o de traducción. Queremos expresar nuestro agradecimiento a Agustí Bosch, Jonathan Hopkin, Carmen Ortega, Rubén Ruiz y, sobre todo, Alberto Penadés por sus sugerencias y observaciones a diferentes borradores. Algunos trabajos más amplios con finalidades similares, y que también hemos utilizado, son los de Renstrom y Rogers (1989), Rose (2000), Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (2000), Penadés (2000), Perrineau y Reynié (2001) y Colomer (2004b). Otros *glosarios* más sucintos son los incluidos en IDEA (1997a, 145-149, y, traducido al español, 1997b, 143-152), así como los de Vallès y Bosch (1997, 75-113), Bosch (2004) y Gallagher y Mitchell (2005, 631-636). Algunas páginas destacables en Internet son las de *Accurate Democracy* (www accuratedemocracy.com), *Administration and Cost of Elections Project* (ACE, www aceproject.org), *Center for Voting and Democracy* (www fairvote.org) y *European Centre for Parliamentary Research and Democracy* (ECPRD, www ecprd.org).

** Josep M. Colomer es Profesor de Investigación en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en Barcelona; José Ramón Montero es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), del Instituto Juan March; Ignacio Lago es Profesor de Ciencia Política en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

Bloque. Voto por el que, en un distrito multinominal por mayoría relativa, cada elector vota a una lista cerrada de candidatos cuando selecciona a un partido.

Categorífico. Voto por el que cada elector puede votar sólo a un candidato o una lista de partido.

Censo (electoral). Documento público que relaciona nominativamente a los electores de un país y especifica en qué circunscripción se integran.

Circunscripción electoral. Unidad de representación en un Parlamento; espacio o demarcación, generalmente de base territorial, en el que se subdivide un país a efectos electorales, y al que se adjudican uno o más escaños.

Cuota. Número total de votos necesarios para recibir un escaño.

Cuota exacta. Cociente entre el número total de votos (para la asignación de escaños) o de habitantes (para el prorrateo) y el número total de escaños en un distrito, V/M .^{***} Requiere un criterio suplementario (como el de restos mayores) o sistemas de niveles múltiples de asignación territorial para asignar los escaños restantes.

Cuota simple. Véase: Cuota exacta.

Cuota suficiente. Cuota de votos capaz de asignar todos los escaños en un distrito. Entre los procedimientos de cálculo se incluyen la serie de divisores formada por los números naturales, el uso tentativo de la cuota $V/(M+1)$ y otros. También llamada Media más alta, Cifra repartidora (en América Latina), así como fórmulas d'Hondt, Hagenbach-Bischoff, Jefferson u Ofen-Bader.

Derecho electoral. Conjunto de normas jurídicas que regulan todos los aspectos del proceso electoral; en sentido estricto, normas que afectan a la capacidad de los ciudadanos para participar en una elección a órganos representativos.

D'Hondt. Fórmula de representación proporcional inventada por el profesor belga de Derecho Civil Victor d'Hondt (Gante, 1841-1901) e instaurada en Bélgica para las elecciones a la Cámara baja de 1899. Se trata del procedimiento más común para obtener un reparto por cuota suficiente, consistente en la división de los votos de cada candidatura por tantos números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) como escaños tenga el distrito. Véase: Cuota suficiente.

^{***} V es el número total de votos; M es la magnitud (medida en número de escaños) de la circunscripción o distrito.

Desproporcionalidad. Medida de la desviación agregada entre la proporción de votos obtenidos y la proporción de escaños recibidos por cada partido. Puede calcularse, entre otros procedimientos, mediante la fórmula $D = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$, donde v y e son el porcentaje de votos y escaños del partido i ; el índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad).

Distrito electoral. Véase: Circunscripción.

Droop. Cuota de representación proporcional inventada por el abogado británico Henry R. Droop (Londres, 1831-1884). Cociente entre el número total de votos y el número total de escaños en un distrito más uno, $V/(M+1)$. Requiere un criterio o un nivel territorial de asignación suplementario territorial para asignar los escaños restantes.

Elección. Acción por la que los electores expresan su opción entre partidos o candidatos competidores; mecanismo por el que eligen a representantes y gobiernos.

Elector. Ciudadano que tiene la capacidad para ejercitar el derecho de sufragio activo o voto y está además inscrito en el censo electoral.

Electorado. Conjunto de electores de un país o de cada uno de sus distritos electorales.

Emparentamiento (del francés *apparentement*). En sistemas electorales de representación proporcional, los partidos presentan listas de candidatos separadas, pero pueden declarar vinculadas (o *emparentadas*) dos o más listas para así beneficiarse del recuento conjunto de votos y de la asignación conjunta de escaños.

Equilibrio duvergeriano. Competición electoral en un distrito uninominal en la que todos los seguidores de los partidos o candidatos minoritarios votan estratégicamente a alguno de los dos mayoritarios. Por tanto, sólo compiten dos partidos o candidatos. Recibe precisamente este nombre por ajustarse a la predicción de Duverger.

Equilibrio no duvergeriano. Competición electoral en un distrito uninominal en la que los dos o más partidos o candidatos que se disputan el segundo lugar están tan igualados que sus seguidores no son capaces de decidir cuál de ellos será abandonado estratégicamente. Por tanto, los electores votan sinceramente, de modo que compiten más de dos partidos o candidatos.

Escaños compensatorios. En los sistemas mixtos de dos niveles, los escaños asignados proporcionalmente a los partidos por lista, y que buscan corregir, total o parcialmente, la desproporcionalidad en los escaños asignados en los distritos del nivel inferior. En los sistemas de representación proporcional personalizada, esta corrección es completa. Véase: Mixto, Niveles múltiples.

Fórmula electoral: Función matemática o procedimiento de cálculo aplicado a los votos en un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes.

Gerrymandering (en inglés americano). Manipulación deliberada del trazado de los límites geográficos de los distritos para favorecer o/y perjudicar a determinados competidores electorales, particularmente en sistemas mayoritarios. El nombre proviene de Elbridge Gerry (Marblehead, Massachussets, 1744-1813), uno de los padres de la Constitución y vicepresidente de Estados Unidos con James Madison, que en 1811, cuando era gobernador del Estado de Massachussets, diseñó en el condado de Essex un distrito para el Senado de tal forma que parecía una salamandra (en inglés, *salamander*).

Hagenbach-Bischoff. Fórmula de representación proporcional inventada por el profesor suizo de Física Eduard Hagenbach-Bischoff (Basilea, 1833-1910) para calcular la cuota suficiente, empezando tentativamente por la cuota $V/(M+1)$ y disminuyendo su valor hasta que cuadre. Es un procedimiento de cálculo alternativo al método d'Hondt, pero de idéntico resultado. Véase: Cuota suficiente, d'Hondt.

Hare. Fórmula de representación proporcional inventada por el abogado británico Thomas Hare (Londres, 1806-1891) y defendida por John Stuart Mill (1806-1873). En general, la fórmula de Hare denota la fórmula de cuota simple o exacta y restos mayores. En Estados Unidos, el método de cuota Hare es conocido como método de Hamilton. Véase: Cuota exacta.

Hare-Niemeyer. Procedimiento (debido al profesor alemán de Matemáticas Horst F. Niemeyer [nacido en 1928]) para aplicar la cuota exacta o fórmula Hare.

Imperiali. Cuota de representación proporcional basada en los divisores entre el número total de votos y el número total de escaños en un distrito más dos, $V/(M+2)$; puede utilizarse como criterio suplementario para asignar los escaños restantes tras usar otra cuota. Y también fórmula de representación proporcional consistente en la división de los votos de cada candidatura por 2, 3, 4, 5, etc., hasta agotar el número de escaños del distrito.

Imperiali reforzada. Cuota de representación proporcional que aumenta el divisor en uno más que la Imperiali, de modo que $V/(M+3)$. Y también fórmula de representación proporcional consistente en la división de los votos de cada candidatura por 3, 4, 5, etc., hasta agotar el número de escaños del distrito.

Inválido (o nulo). Voto que se excluye del recuento por contener errores accidentales o deliberados de los votantes al marcar las papeletas.

Limitado. Voto por el que, en un distrito multinominal por mayoría relativa, cada elector puede votar a un número de candidatos menor que el de los escaños del distrito.

Lista abierta. En un distrito multinominal por representación proporcional, cada elector, además de votar a un partido, puede seleccionar uno o más candidatos individuales de una misma lista de dicho partido.

Lista cerrada (y bloqueada). En un distrito multinominal por representación proporcional, cada votante debe elegir una lista de candidatos tal como se presenta. Véase: Bloque.

Magnitud (del distrito). Número de escaños a elegir en un distrito.

Mayoría absoluta. El ganador es la alternativa que obtiene más de la mitad de los votos.

Mayoría cualificada. El ganador es la alternativa con una cierta proporción de votos, fijada entre la mayoría simple y la unanimidad (como $3/5$, $2/3$, $3/4$, etc.).

Mayoría manufacturada. Mayoría absoluta de escaños de un partido o candidato obtenida con menos del 50 por ciento de los votos a candidaturas.

Mayoría relativa. El ganador es la alternativa con mayor número de votos, sin necesidad de alcanzar una mayoría u otra cuota cualquiera.

Mayoritario. Sistema electoral en el que los escaños son asignados a los candidatos por mayoría absoluta o relativa de los votos.

Medias más altas: Véase: Cuota suficiente, d'Hondt, Hagenbach-Bischoff, Sainte-Laguë y Sainte-Laguë modificada.

Mixto. Sistema electoral en el que se combinan diferentes reglas y procedimientos para la elección de un mismo Parlamento, entre los que habitualmente se incluyen reglas de mayoría relativa o absoluta y reglas de representación proporcional. Las distintas reglas pueden operar en distritos territorialmente diferenciados, en distritos paralelos o en niveles múltiples. Véase: Escaños compensatorios, niveles múltiples.

Multinomial. Distrito en el que se elige más de dos escaños.

Múltiple (voto). Voto por el que, en un distrito multinominal con reglas de mayoría relativa o absoluta (a, veces, con fórmula proporcional), cada elector puede votar como máximo a tantos candidatos como escaños a elegir. También denota los tipos de voto, normalmente personales, en los que el elector tiene más de un voto. Véase: Papeleta abierta.

Niveles [tiers] múltiples. En sistemas de representación proporcional, cada elector puede votar sólo a una lista, pero se usan dos o más distritos o niveles [tiers] superpuestos para asignar un diferente número de escaños a partir de los mismos votos; se utilizan a menudo con las cuotas, como la exacta (Hare), Droop u otras, que requieren un criterio suplementario para asignar los escaños restantes. Algunos sistemas mixtos emplean también niveles múltiples, donde una parte de los escaños se asigna por mayoría en el primer nivel y los restantes, como escaños compensatorios, mediante una regla proporcional. Véase: Mixto, Escaños compensatorios. Existen algunos casos en los que los dos niveles de asignación son mayoritarios.

Número efectivo de partidos. Medida del número de partidos ponderado por su tamaño, bien en votos (número efectivo de partidos electorales), bien en escaños (número efectivo de partidos parlamentarios o legislativos). En general, el índice del número efectivo de partidos suele estar dentro del rango de +/-1 del número real de partidos que obtengan más del 10 por ciento de votos. El índice se computa con la fórmula $NEPE$ (o $NEPP$) = $1/\sum p_i^2$ (donde sigma se refiere a la suma de todos los partidos i , y p_i es la proporción de votos o de escaños del partido i).

Ordinal. Voto por el que cada elector puede ordenar todos o un cierto número de candidatos según sus preferencias. También denota a los tipos de voto que permiten al elector votar a candidatos de partidos diferentes.

Panachage (del francés). Véase: Papeleta abierta.

Papeleta abierta. En un distrito multinominal por representación proporcional, cada elector puede votar a tantos candidatos individuales de cualquier partido o lista como escaños haya en el distrito.

Pluralidad. Véase: Mayoría relativa.

Plurinominal. Véase: Multinominal.

Preferencial. Tipo de voto que permite al votante elegir entre los candidatos presentados por un mismo partido. También denota a los tipos de voto que piden al elector ordenar a los candidatos por orden de preferencia. Véase: Lista abierta.

Proporcionalidad. Grado de coincidencia entre proporción de votos obtenidos y proporción de escaños recibidos por un partido en una elección.

Prorrateso. Asignación de escaños entre los distritos sobre la base de la población o/y otros criterios.

Prorrateso desviado. Distribución desproporcionada de la relación entre escaños y electores en los distritos, lo que genera desigualdades en el valor del voto de cada elector.

Referéndum. Votación en la que el gobierno o la iniciativa popular solicita al electorado su apoyo u oposición a determinadas opciones alternativas..

Representación proporcional. En un distrito multinominal, los escaños se asignan a diferentes listas de partido en proporción a los votos recibidos.

Representación proporcional personalizada. Sistema proporcional que combina el principio mayoritario en distritos uninominales para una mitad del Parlamento y el principio de representación proporcional en distritos multinominales para la otra parte. El elector puede depositar dos votos, uno a un candidato y el otro a una lista. La composición del Parlamento se determina mediante el voto de lista a los partidos, y los diputados se seleccionan mediante la yuxtaposición de los elegidos en los distritos uninominales y los elegidos en las listas de los partidos en los distritos plurinominales. Véase: Escaños compensatorios.

Restos mayores. Fórmula suplementaria de uso frecuente para asignar los escaños restantes tras utilizar otra cuota, como la exacta (Hare), Imperiali, Imperiali reforzada o Droop.

Sainte-Laguë. Fórmula de representación proporcional inventada por el matemático francés André Sainte-Laguë (París, 1882-1950), que se basa en una cuota más alta que la suficiente y que se utiliza para asignar escaños junto con la cuota media. Entre los procedimientos de cálculo se incluye la serie de divisores formada por los números impares (1, 3, 5, etc.).

Sainte-Laguë modificada. Fórmula de representación proporcional que aumenta el primer divisor de 1 a 1,4, y continúa posteriormente con la serie de números impares 3, 5, etc.

Segunda vuelta. En sistemas mayoritarios a dos vueltas, la segunda tiene lugar cuando en la primera ningún candidato ha obtenido la mayoría requerida; en la segunda vuelta el escaño se asigna bien por mayoría entre los dos candidatos más votados en la primera vuelta, bien por mayoría relativa entre dos o más candidatos.

Sistema electoral. Combinación de reglas, fórmulas y mecanismos que traduce los votos emitidos por los electores a partidos o candidatos en escaños de un Parlamento, y los escaños se asignan a los partidos o candidatos.

Sobrerrepresentado. Resultado en el que un partido obtiene un porcentaje de escaños superior a su porcentaje de votos.

Subrrepresentado. Resultado en el que un partido obtiene un porcentaje de escaños inferior a su porcentaje de votos.

Umbral efectivo. La proporción de votos con la que una candidatura consigue su primer escaño. Aunque también importa el número de partidos o candidatos que compiten, la regla básica es que cuanto mayor es la magnitud del distrito, menor es el umbral efectivo. En un distrito determinado, una estimación razonable del umbral efectivo se obtiene mediante la fórmula $U_{ef} = 75\%/M+1$ (donde M es la magnitud de distrito).

Umbral de exclusión. La proporción de votos que es suficiente pero no necesario rebasar para obtener representación. Es decir, se trata de la proporción máxima de votos con la que un partido o candidatura puede verse excluido de la representación, y tal que superarla hace de la inclusión un suceso seguro.

Umbral de inclusión (o de representación). La proporción de votos que es necesario pero puede no ser suficiente alcanzar para obtener representación. Es decir, se trata de la proporción mínima de votos que hace posible la representación, y tal que no alcanzarla hace de la exclusión un suceso seguro.

Umbral legal. En un sistema de representación proporcional, el número o la proporción mínima de votos en el nivel nacional o en el distrito requerido para participar en la distribución de los escaños.

Unanimidad. Regla por la que el ganador es el partido o candidato que obtiene todos los votos o que es seleccionado por aclamación, aquiescencia pasiva o asentimiento al resultado de alguna votación previa.

Único. Voto por el que, en distritos uninominales, cada elector puede votar a un solo candidato.

Único no transferible. Voto por el que, en un distrito multinominal por mayoría relativa, cada elector sólo puede votar a un candidato.

Único transferible. Voto por el que, en un distrito multinominal con alguna fórmula de representación proporcional (por lo general, la cuota Droop), cada elector puede ordenar todos los candidatos según sus preferencias; los escaños se asignan sobre la base de cuotas, la eliminación de los candidatos menos votados y las segundas o ulteriores preferencias.

Uninominal. Un distrito en el que se elige un solo escaño.

Voto. Expresión de preferencia que hace un elector hacia un candidato, partido u opción en una elección o en un referéndum; papeleta con la que se expresa dicha preferencia.

Voto malgastado (o perdido, o desperdiciado). Voto que en la práctica no cuenta en la distribución de los escaños entre los partidos o candidatos.

Voto útil (o estratégico, o táctico, o sofisticado, o insincero). El emitido cuando la consideración de las posibilidades electorales de los distintos competidores lleva a que un elector vote a un partido o candidato que no es su primera preferencia. Entre sus distintas motivaciones se incluyen los que tratan de influir en la distribución de escaños en un distrito, en la selección de candidaturas para la segunda vuelta y en la formación ulterior de los gobiernos unipartidistas o de coalición, así como algunas expresiones del llamado voto de protesta.

Voto válido. El emitido sin errores en su presentación; se trata de los votos totales en una elección menos los votos nulos. Los votos válidos se desagregan en los votos en blanco y los votos a candidaturas, que son los que se otorgan a los partidos o candidatos. La distribución de los escaños entre los partidos o candidatos se realiza exclusivamente de acuerdo con los votos a candidaturas.

Webster. Cuota de representación proporcional inventada por el senador estadounidense Daniel Webster (Salisbury, New Hampshire, 1782-1852), Véase: Sainte-Laguë.

Referencias

Bosch, Agustí. 2004. *Guia del sistema electoral*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

Colomer, Josep M. 2004a. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Colomer, Josep M, ed. 2004b. *Handbook of electoral system choice*. Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan.

Gallagher, Michael, y Paul Mitchell. 2005. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.

IDEA [Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance]. 1997a. *The international IDEA handbook of electoral system designs*. Estocolmo: IDEA, 2ª ed.

- IDEA. 1997b. *Manual internacional IDEA sobre diseño de sistemas electorales*. Estocolmo: IDEA.
- Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos. 2000. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2ª ed.
- Penadés, Alberto. 2000. *Los sistemas elementales de representación*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Tesis doctoral.
- Perrineau, Pascal, y Dominique Reynié, eds. 2001. *Dictionnaire du vote*. París: Presses de la Fondation Universitaires de France.
- Renstrom, Peter G., y Chester B. Rogers. 1989. *The electoral politics dictionary*. Santa Bárbara, California: ABC-Clio.
- Rose, Richard, ed. 2000. *Internacional encyclopedia of elections*. Londres: Macmillan.
- Vallès, Josep Maria, y Agustí Bosch. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Editorial Ariel.