

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: CUESTIONES DE DESPROPORCIONALIDAD Y DE REFORMA*

José Ramón MONTERO y Pedro RIERA

I. INTRODUCCIÓN

ESTE artículo discute cuestiones relativas a la desproporcionalidad del sistema electoral español, que es sin duda una de sus principales características, y a las propuestas de reforma que han sido formuladas recientemente. Con ocasión de las elecciones generales de marzo de 2008, la reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados 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 (1).

Al comienzo de la nueva legislatura, algunas de esas propuestas llegaron incluso al Congreso de los Diputados (2). 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) (3); una de ellas

* Queremos agradecer a Guillermo Criado y Guillermo Hernanz su eficacia en la localización de algunos materiales; al Ministerio de Ciencia e Innovación (SEJ 2006-10073 CPOL) y a la Comunidad de Madrid y Universidad Autónoma de Madrid (CCG 08-UAM/HUM-4446), su ayuda financiera, y a la Biblioteca del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, sus excelentes facilidades para la investigación.

(1) 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.portalelectoral.es) y de la Plataforma para la Reforma de la Ley Electoral (<http://reformaleyelectoral.blogspot.com>).

(2) 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!». En abril de 2008, 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) sólo se comprometía «a abrir una reflexión sobre la reforma de la Ley Electoral» (en *El País*, 3 de abril de 2008).

(3) Afectaban al establecimiento de circunscripciones electorales de ámbito autonómico para las elecciones al Parlamento Europeo, a las campañas de incentivación del voto y a la homogeneización del procedimiento de voto para los españoles residentes en el extranjero; cf. *Boletín Oficial de las*

proponía un cambio sustancial de los elementos del sistema electoral vigente (4). El día 6 de junio de 2008, la Mesa del Congreso aprobó la creación de una Subcomisión parlamentaria, que fue 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 (5). Su objetivo radicaba en el examen y discusión de las posibles modificaciones del régimen electoral general en el entendimiento tácito de que no implicasen a su vez cambios en la Constitución (6). Una de sus primeras decisiones consistió en recabar del Gobierno la petición de dictamen al Consejo de Estado y a la Junta Electoral Central para conocer sus observaciones al respecto (7).

Más específicamente, en este artículo abordaremos sólo las cuestiones del régimen electoral que integran en sentido estricto el sistema electoral del Congreso (8). Como es sabido, un sistema electoral es el conjunto de procedimientos y mecanismos institucionales 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 conceptos en principio similares, como los de régimen electoral o los de Derecho electoral. Así, mientras que el primero se refiere de modo amplio a la regulación de todas las cuestiones relacionadas con el acto electoral, el de Derecho electoral se aplica 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 (Massicotte, Blais y Yoshinaka, 2004). De este modo, los elementos constitutivos de los sistemas electorales suelen ser más reducidos. Su nómina incluye 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 (9).

Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, serie B, Propositiones de ley, núms. 21-1, 95-1, 96-1, 103-1, 121-1 y 124-1.

(4) 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, Propositiones de Ley, núm. 99-1.*

(5) 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, núm. 64, 15 de septiembre de 2008.*

(6) Como se recoge en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, serie D, General, núm. 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 2005, que no llegó a implementarse y que fue reactivada parlamentariamente poco después de las elecciones de 2008.*

(7) El dictamen del Consejo de Estado fue firmado el 16 de febrero de 2009, y hecho público el 16 de marzo; está disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>.

(8) 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 artículo; cf. Paniagua (1999), los trabajos recogidos en el libro de Rubio Llorente y Álvarez Junco (2006: 709 ss.), en especial, el de Llera (2006), y el informe de Penadés y Urquizu (2007).

(9) Para familiarizarse con los conceptos y significados fundamentales de los términos habitualmente utilizados en este artículo y, en general, en los estudios sobre sistemas electorales, puede verse el glosario elaborado por Colomer, Montero y Lago (2005).

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 supuestamente tan graves como para justificar su modificación en mayor o menor medida; la creación de la Subcomisión parlamentaria a la que acabamos de referirnos estaría subrayando esa necesidad. Creados en marzo de 1977, la extraordinaria continuidad mostrada por los distintos componentes del sistema electoral parece evidenciar el acierto de los políticos que los diseñaron en un momento clave de la transición democrática (10). 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 parecen estar también 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 el funcionamiento del sistema electoral, la idoneidad de sus elementos o la eficiencia de sus resultados. Tampoco los ciudadanos han expresado críticas serias y sostenidas sobre cualquiera de esas dimensiones. Los *constituyentes* que los diseñaron hace ya más de treinta años se muestran sumamente satisfechos de sus resultados, y la inmensa mayoría de los dirigentes políticos suele reiterar también su conformidad básica con sus reglas y efectos (11). 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 (12). 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.

(10) Dos trabajos recientes sobre el proceso de creación del sistema electoral, la configuración de sus elementos y el análisis de sus resultados desproporcionales y conservadores son los de Lago y Montero (2005) y el dictamen que presentamos al Consejo de Estado, recogido tanto en <http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXOII.pdf>, como en el libro que será próximamente publicado por el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

(11) 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.

(12) Todos ellos mencionaron 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*, núm. 68, de 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 (IU) y Francisco Jorquera [Bloque Nacionalista Galego (BNG)].

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 terceros partidos nacionales. Periódicamente, el supuesto beneficio recibido por los partidos nacionalistas de una espuria combinación de los elementos del sistema electoral ha generado reacciones excesivas tanto en las élites partidistas como en los medios de comunicación. En general, 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 éstas se han aportado, 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 a lo largo de este artículo. Realizaremos en primer lugar unas consideraciones elementales sobre igualdad y proporcionalidad, y analizaremos a continuación los efectos del sistema electoral español, caracterizados precisamente por su aguda desproporcionalidad. La siguiente sección estará dedicada a sistematizar las reformas electorales llevadas a cabo en algunos países democráticos entre 1946 y 2005. De ese modo, podremos enmarcar debidamente las propuestas planteadas por los partidos españoles, que se recogerán a su vez en la cuarta sección. En la quinta sección presentaremos algunas simulaciones que hemos efectuado en base a los resultados de las elecciones de marzo de 2008 y mediante la modificación de algunos de los elementos constitutivos del sistema electoral (pero respetando los límites marcados por el artículo 68 de la Constitución). Gracias a ellas podremos conocer si los resultados electorales habrían variado por efecto de las distintas combinaciones de aquellos elementos. Esas mismas simulaciones nos permitirán identificar qué partidos y en qué medida se beneficiarían de una eventual modificación de las reglas del juego. Se trata obviamente de una cuestión decisiva, puesto que podremos así calibrar las posibilidades de que una reforma de estas características se produzca en un futuro cercano en España. En fin, en la última sección recogeremos nuestras conclusiones.

II. PROPORCIONALIDAD E IGUALDAD

Una persona, un voto. Éste es uno de los principios básicos (si no *el* principio) sobre los que se fundamentan nuestras democracias representativas. El consenso casi unánime que existe alrededor de su enunciado se desvanece, sin embargo, a la hora de positivizarlo en forma de Ley electoral. Así, las Constituciones europeas

suelen establecer que el derecho al voto debe ser igual, además de universal, libre y secreto. Pese a ello, cuesta encontrar dos sistemas de asignación de escaños idénticos. Por ejemplo, tanto el artículo 3 de la Constitución de la V República Francesa como el 4 de la de Holanda establecen preceptivamente la igualdad del voto de todos sus nacionales. Ello no obstante, las instituciones electorales de ambos países difieren sustancialmente: mientras que los miembros de la Asamblea Nacional francesa son elegidos en circunscripciones uninominales y por la regla de la mayoría absoluta, los miembros de la Cámara Baja holandesa lo hacen en un único distrito donde se aplica la fórmula D'Hondt. En cuestiones electorales, por lo tanto, el concepto de igualdad también es multiforme (13).

Evidentemente, la igualdad es uno de los objetivos que debe aspirar a cumplir cualquier sistema electoral (14). Pero no es el único. Junto a la igualdad aparecen otros criterios para evaluar los rendimientos de los sistemas electorales, como la representación de los diferentes grupos que integran una sociedad, la rendición de cuentas de los parlamentarios ante sus votantes, la maximización de la participación, la posibilidad de identificar con anterioridad a las elecciones las diferentes opciones de gobierno, la conveniencia de expulsar al partido o partidos en el gobierno en el caso de que no se haya comportado adecuadamente y la consecución tanto de partidos cohesionados y disciplinados como de gobiernos estables y efectivos (Gallagher, 2008). La literatura especializada argumenta que es imposible que un sistema electoral cumpla por completo todos estos criterios. Así, mientras que los sistemas denominados mayoritarios maximizan la rendición de cuentas por parte de los miembros del Parlamento y la estabilidad y efectividad de los gobiernos, los pertenecientes a la familia de los proporcionales convierten la Asamblea legislativa en un microcosmos representativo de la pluralidad de opiniones presentes en una sociedad (Carey y Hix, 2008). Ante esta disyuntiva, no es extraño, como Matthew Shugart (2003) ha justificado, que haya crecido el número de países que han adoptado sistemas de representación de naturaleza mixta para intentar combinar lo mejor de ambos principios de representación.

Las dificultades con las que nos enfrentamos a la hora de encontrar una fórmula que encarne el ideal de la democracia representativa –el de *una persona, un voto*– tienen que ver con la naturaleza esencialmente indivisible de la representación política (Balinski y Young, 1982). Ésta es una nota característica de la asignación de escaños –ya sea a territorios o a partidos–, que la diferencia de otros tipos de procesos de distribución. Por ejemplo, es posible repartir entre los contribuyentes hasta el nivel de céntimo de euro el total de las cargas fiscales a las que debe hacer frente el Estado. Pero resulta imposible que 31,5 diputados se sienten en el Congreso de los Diputados en representación de la circunscripción de Barcelona, o que lo hagan seis y medio en nombre del PNV.

A pesar de estas dificultades, la ciencia política comparada parece haber llegado a un cierto consenso con respecto a la proporcionalidad en cuatro aspectos fun-

(13) Esta pluralidad de formas no sólo se da en los textos jurídicos positivos, como se evidencia en las discusiones en filosofía política sobre la igualdad de oportunidades y de resultados (Manin, 1997), o sobre la necesidad de tratar de manera distinta situaciones diferentes para conseguir resultados equivalentes (Rae, 1981).

(14) Véanse Mackenzie (1958: 69-71), Lakeman (1974: 28), Katz (1997: 280-96), Sartori (1997: 55-69), Powell (2000: 10-17), y Shugart y Wattenberg (2003: 582).

damentales que nosotros compartimos. En primer lugar, y al margen de las consideraciones del Tribunal Constitucional español que en seguida recogeremos, parece aceptada la equiparación entre proporcionalidad e igualdad (y, si se quiere, justicia) en el sistema electoral (15). En este sentido, los sistemas proporcionales son las fórmulas institucionales que mejor encarnarían la consecución de ese objetivo de igualdad en el ejercicio del voto. Sin embargo, esta última afirmación no iría en detrimento ni de la importancia que tienen otros criterios a la hora de evaluar los rendimientos de los sistemas electorales, ni de la posibilidad de que el sistema mayoritario cumpliera hasta cierto punto con el principio de igualdad de voto (Lázaro Riol, 2000: 226).

En segundo lugar, y como correlato de lo anterior, la desproporcionalidad suele juzgarse como algo negativo (Lijphart, 1995: 140). Si no fuera porque suele venir acompañada de una excesiva fragmentación del sistema de partidos y, por ende, de una apreciable inestabilidad gubernamental, se haría francamente difícil razonar en contra de un sistema electoral que arrojara una exacta correspondencia entre los porcentajes de escaños y de votos conseguidos por un partido. En consecuencia, hace ya mucho tiempo que quedaron desacreditados los argumentos con los que Ferdinand Hermens (1941) responsabilizaba al sistema proporcional vigente en la República de Weimar de la subida al poder del Partido Nazi. La proporcionalidad de un sistema electoral nunca puede ser considerada como única responsable de las deficiencias observadas en una democracia determinada.

Un tercer elemento de consenso es el que alcanza a los factores normalmente señalados como principales responsables de la falta de proporcionalidad de algunos sistemas electorales: por ejemplo, la utilización de fórmulas mayoritarias, la baja magnitud de las circunscripciones, la configuración de Parlamentos reducidos o la desviación en el prorrateo. El concurso de las tres últimas en mayor o menor medida, y éste es el cuarto consenso, convierte a España en uno de los países del mundo que, utilizando una fórmula en principio proporcional, presenta una peor correspondencia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por las distintas fuerzas políticas. Se trata en cualquier caso de una opción conscientemente buscada por el legislador, que no cita la proporcionalidad como uno de los objetivos de la LOREG en su exposición de motivos (Capo Giol, 1990: 411).

El Tribunal Constitucional español ha hecho suyos sólo algunos de los razonamientos hasta aquí expuestos. En una conocida sentencia de 1985, rechaza de plano la «identificación entre la exigencia del trato igualitario y el criterio electoral de la proporcionalidad, de modo que cualquier desviación de lo que, en abstracto, puede concebirse como aplicación pura de tal criterio por parte del legislador, llegaría, en último término, a ser considerada discriminatoria» (STC 75/1985, de 17 de julio, FJ 4). La igualdad y la proporcionalidad resultan así dos conceptos distintos, aunque estén directamente vinculados por el artículo 23.2 de la Constitución (Lázaro Riol, 2000: 228). Para el Tribunal Constitucional, «debe afirmarse, por el contrario, que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo artículo 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las

(15) Por ejemplo, Arend Lijphart (1995: 140) sostiene que la proporcionalidad es «sinónimo de justicia electoral».

“condiciones” legales en que el proceso electoral se desarrolla» (STC 75/1985, FJ 4). En definitiva, existen dos concepciones sobre la igualdad de voto. Como bien recuerda Antonio de Cabo (1999: 308), o bien la igualdad de voto significa «una persona, un voto», o bien significa igual repercusión efectiva del voto. El Tribunal Constitucional se ha inclinado por la primera; la corriente mayoritaria en ciencia política, por la segunda.

Además, el Tribunal Constitucional ha mantenido que la relación proporcional entre votos o escaños no tiene por qué ser exacta o matemática, sino aproximada, bien que sin desviaciones injustificadas o irrazonables. En una sentencia de 1989 (STC 76/1989, de 27 de abril, FJ 4), decidiendo sobre un recurso de amparo contra la propuesta de designación de los dos senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el Senado, realizada por la Mesa de la Asamblea de dicha Comunidad, el Alto Tribunal es consciente de «la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes, es muy reducido». Así pues, el carácter indivisible de la representación política aparece como un límite que constriñe la correspondencia entre el número de escaños en el Parlamento extremeño de las fuerzas minoritarias y la eventual designación por su parte de senadores autonómicos.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional estima que la proporcionalidad puede ser limitada en razón de otros bienes constitucionalmente protegidos como son la estabilidad gubernamental o la salvaguarda contra una excesiva atomización del sistema de partidos. Así, por ejemplo, en la STC 45/1992, de 2 de abril, en un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley electoral de la Islas Baleares (FJ 4), establece que «la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral»; y en esa misma sentencia, queda dicho, en relación a la llamada «barrera legal», que su finalidad es la de «procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia» (STC 75/1985, FJ 5).

Por último, y a pesar de todo lo dicho hasta ahora, el Tribunal Constitucional nos recuerda que el principio democrático «reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados» (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5). Y en la consecución de ese objetivo juega un papel determinante el sistema electoral de tipo proporcional (Bastida Freijedo, 2008: 11). De ahí que en una de sus primeras sentencias el Alto Tribunal recuerde también que, «como es sabido, la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación a su fuerza matemática. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real» (STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2). En la siguiente sección comprobaremos la medida en la que dicha representación se cumple en el caso español.

III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: EFECTOS MAYORITARIOS, Y TAMBIÉN CONSERVADORES

Los efectos de los sistemas electorales son, en principio, predecibles. De hecho, ha podido hablarse de una *ingeniería electoral* (Norris, 2004), y caracterizarse al sistema electoral como «el instrumento más específicamente manipulable» de todo el sistema político (Sartori, 1968: 273). Y, en un sentido similar, se ha afirmado que, sea cual sea el objetivo que busquen esos denominados 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, por extensión, 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 y todos ellos busquen 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 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* (Cox, 1997; Lago, 2005). Este tipo de consecuencias tienen dos clases 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 élites, 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 electores, este tipo de efectos se manifiesta en lo que se ha denominado el *voto estratégico, sofisticado, o útil*, consistente en la percepción 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 detri-

mento de los demás; en consecuencia, los efectos psicológicos de los sistemas electorales refuerzan el impacto de los mecánicos, bien que la influencia de éstos sea más importante (Lago, 2008; Moreno y Ocaña, 2004). 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 sobre 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* (es decir, de los que compiten) o *parlamentarios* (esto es, de los que llegan a los Parlamentos) (16). Como se muestra en la tabla 1, 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 (17). Esta diferencia, que expresa suficientemente la capacidad reductora del sistema electoral, ha sido superior en Europa Occidental 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 han 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 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 los restantes elementos del sistema electoral.

(16) El número efectivo de partidos es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fragmentación del sistema que el que tienen los partidos de distinto tamaño 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 obtienen más del 10 por 100 de los votos; cf. Laakso y Taagepera (1979: 79 ss.).

(17) La intensidad de estos efectos mecánicos lleva a que el sistema electoral del Congreso de los Diputados determine la fragmentación del sistema de partidos tanto del Congreso como también del Senado en base a la interacción o *contaminación* entre las elecciones de uno y otro (Lago y Martínez, 2007).

TABLA 1

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: 79-80), 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 .

La otra cara de la moneda está constituida por los elevados niveles de *desproporcionalidad*. Esta variable expresa la desviación existente entre el porcentaje de votos y de escaños de un partido (18). La desproporcionalidad es un fenómeno central por dos motivos. El primero radica en que todos los sistemas electorales tienden a evitar una desproporcionalidad extrema, 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, y confiere a su estudio una relevancia obvia. Y el segundo motivo reside en el hecho de que puede establecerse el impacto de las diferentes dimensiones del sistema electoral en la proporcionalidad o desproporcionalidad de los resultados electorales.

(18) 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.

Los datos contenidos en la tabla 2, que recoge las diferencias entre las proporciones de votos y escaños obtenidos por los principales partidos en las diez elecciones generales celebradas, son suficientemente expresivos. Los dos mayores partidos [Unión de Centro Democrático (UCD) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta los años ochenta, y PSOE y Alianza Popular/Partido Popular (AP/PP) desde entonces] han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de 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 votos y escaños: así ha ocurrido con AP en los años setenta, con el Centro Democrático Social (CDS) en los ochenta y con el Partido Comunista de España/Izquierda Unida (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 2 sólo están recogidos los casos de Convergència i Unió (CiU) y Partido Nacionalista Vasco (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 la magnitud de las circunscripciones (Lago y Montero, 2005: 313 ss.).

TABLA 2

**Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños
en España, 1977-2008^a**

Elecciones	Partidos							
	PCE/IU	PSOE	CDS	UPyD	UCD	AP/PP	CiU	PNV
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 3 para cada uno de los subsistemas muestran diferencias sumamente elocuentes. Y aunque han ido descendiendo de la mano de la creciente concentración del voto en el PSOE y el PP, sus niveles se encuentran todavía entre los más elevados de los países con sistemas de representación proporcional (tabla 4). La combinación de los elementos del sistema electoral (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 de 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 100, y por el PP en 2000, con el 44,5 por 100.

TABLA 3

Índices de desproporcionalidad en España según subsistema electoral, 1977-2008 ^a

Elecciones	Subsistemas electorales ^b			Media ^c
	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 mínimos cuadrados de Gallagher (1991), calculado mediante la siguiente fórmula:

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

donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

^b El subsistema mayoritario incluye a las circunscripciones que tienen de 1 a 5 escaños; el intermedio, las que tienen de 6 a 9; y el proporcional, aquéllas en las que se reparten más de 10.

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

TABLA 4

Índices de desproporcionalidad en 403 elecciones en 32 democracias según sistemas electorales, 1946-2008

País ^a	Número de elecciones	Media	Última elección ^b
<i>Mayoritarios</i>	<i>104</i>	<i>10,21</i>	<i>12,66</i>
Australia	24	9,01	10,27
Canadá	18	12,00	10,09
Francia 3	11	15,98	13,58
Japón 1	18	5,82	x
Nueva Zelanda 1	17	11,10	x
Reino Unido	16	11,48	16,73
<i>Proporcionales</i>	<i>138</i>	<i>3,34</i>	<i>4,31</i>
Bélgica 2	1	5,16	3,37
Bulgaria 2	5	7,20	3,97
Croacia	2	7,62	7,58
Chequia 2	1	5,73	5,72
Eslovaquia 2	2	4,93	5,53
España	9	7,55	4,49
Finlandia	16	2,99	3,20
Francia 1	3	4,68	x
Holanda	18	1,28	1,03
Irlanda	17	3,92	5,85
Israel 1	13	1,79	x
Letonia	5	5,62	4,77
Luxemburgo	12	3,24	3,36
Noruega 1	10	4,86	x
Polonia 2	2	6,65	4,67
Suecia 1	7	2,52	x
Suiza	15	2,58	2,56
<i>Multi-nivel</i>	<i>115</i>	<i>3,21</i>	<i>2,98</i>
Austria	17	2,45	2,92
Bélgica 1	18	3,22	x
Chequia 1	2	5,62	x
Dinamarca	23	1,75	0,72

País ^a	Número de elecciones	Media	Última elección ^b
Eslovaquia 1	1	5,94	x
Eslovenia	4	3,80	3,89
Estonia	4	5,66	3,43
Islandia 2	13	2,57	3,49
Italia 1	9	2,69	x
Noruega 2	5	3,39	2,67
Polonia 1	3	10,68	x
Rumanía	5	5,27	3,74
Suecia 2	11	1,67	3,02
<i>Mixtos</i>	46	6,14	6,35
Alemania	16	2,66	2,16
Bulgaria 1	1	5,37	x
Francia 2	2	5,48	x
Hungría	4	12,25	5,13
Islandia 1	5	7,49	x
Israel 2	3	2,13	x
Italia 2	3	8,31	x
Japón 2	4	11,57	15,63
Lituania	4	10,05	5,03
Nueva Zelanda 2	4	2,50	3,84
<i>Media total</i>	403	5,44	5,41

^a Las elecciones para Bélgica 1 tuvieron lugar hasta 1999; para Bélgica 2, en 2003; para Bulgaria 1, en 1990; para Bulgaria 2, entre 1991 y 2005; para Chequia 1, en 1996 y 1998; para Chequia 2, en 2002; para Francia 1, en 1946 y 1986; para Francia 2, en 1951 y 1956; para Francia 3, entre 1958 y 2002, excluyendo las de 1986, celebradas bajo reglas proporcionales; para Islandia 1, entre 1946 y junio de 1959; para Islandia 2, a partir de octubre de 1959; para Israel 1, hasta 1992; para Israel 2, entre 1996 y 2003; para Italia 1, entre 1958 y 1992; para Italia 2, entre 1994 y 2001; para Japón 1, entre 1946 y 1993; para Japón 2, desde 1996; para Noruega 1, entre 1945 y 1985; para Noruega 2, desde 1989; para Nueva Zelanda 1, entre 1946 y 1993; para Nueva Zelanda 2, desde 1996; para Polonia 1, entre 1991 y 1997; para Polonia 2, en 2001 y 2005; para Eslovaquia 1, en 1994; para Eslovaquia 2, desde 1998; para Suecia 1, entre 1948 y 1968; y, finalmente, para Suecia 2, desde 1970.

^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 2008, 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, Japón en 2005, Letonia en 2006, Lituania en 2004, Luxemburgo en 2004, Holanda en 2006, Nueva Zelanda en 2008, 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. La x significa que el sistema electoral ya no está en vigor.

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

Dada la importancia que buena parte de las propuestas reformistas del sistema electoral vigente atribuye a estos mecanismos, conviene examinarlos algo más detenidamente. Es cierto que el funcionamiento de la fórmula D'Hondt contribuye por sí mismo 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 fórmula electoral es secundaria. El papel diferenciador de la fórmula sólo puede apreciarse cuando se compara con otras fórmulas en circunscripciones de cierta magnitud. Y ya sabemos que las españolas no se caracterizan precisamente por su gran tamaño. De este 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 es sabido, sólo se reparten 248 escaños (entre 50 circunscripciones) atendiendo a criterios de población, lo que da lugar a una desigualdad territorial de la representación que se traduce en una desigualdad significativa 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 (19).

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 girado alrededor de los dos principales partidos del sistema político 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: contaron 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

(19) Incidentalmente, es en estos distritos donde puede determinarse que un partido que no termine de alcanzar la mayoría absoluta de votos pueda obtener, 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.

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 coaligarse 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 partidos mayoritarios en todas las elecciones, y por la marcada tendencia de los electores a 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 encuentran 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 apoyos electorales dispersos, los partidos 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 equiproportionalmente representado o incluso disfrutar de una cierta sobrerrepresentación; 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 concentración del voto en PSOE y PP.

Una vez considerados los efectos del sistema electoral actualmente vigente en España, examinaremos a continuación las reformas electorales implementadas en algunos de los sistemas democráticos del mundo desde el año 1946 o desde que transitaron por última vez a la democracia (en caso de no haberlo hecho aún en aquella fecha). Las reformas electorales que se han llevado a cabo son especialmente interesantes por la escasa frecuencia con la que se han producido este tipo de modificaciones institucionales. Además, señalaremos algunos de los principales mecanismos causales que las explican. El análisis de las reformas ocurridas durante las últimas décadas en estos países nos permitirá apreciar mejor la naturaleza de las alternativas propuestas en el caso español y la probabilidad de llevar alguna de ellas a cabo (20).

(20) Los países analizados en esta parte son, además de Australia, Japón y Nueva Zelanda, algunas democracias europeas, tanto establecidas tras la Segunda Guerra Mundial, como consolidadas después de la «tercera ola» democratizadora (incluyendo España), así como también algunas de las nuevas democracias del Este de Europa. Más particularmente, la relación de países incluye Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, Rumania,

IV. REFORMAR O NO REFORMAR: UN ANÁLISIS COMPARADO

Las modificaciones del marco institucional de las elecciones son una *rara avis* en la realidad política comparada (Lijphart, 1995; Norris, 1995; Taagepera y Shugart, 1989). La causa principal de la estabilidad de los sistemas electorales suele cifrarse en la aporía de que, por regla general, los únicos actores con capacidad para aprobar cambios institucionales son los máximos interesados en que esas modificaciones no lleguen a buen puerto. Y es conocida la metáfora de Douglas W. Rae (1971:86) cuando equipara los sistemas electorales al Sheriff de Nottingham, siempre preparado para dar a los ricos (partidos mayoritarios, se entiende) lo que se roba a los pobres (es decir, formaciones políticas pequeñas). De todo ello se deriva la imagen de este tipo de instituciones como aceleradores o como frenos de las dinámicas de apoyo electoral de los distintos partidos. De acuerdo con esta visión, las normas electorales no servirían sino como amplificadores de los éxitos en las urnas de los partidos mayoritarios y de los fracasos de las fuerzas minoritarias.

¿Cómo podemos ordenar las reformas electorales? Aunque no hayan sido muchas, son de muy variada naturaleza. Las clasificaremos, pues, para empezar, de acuerdo a tres criterios: si son de índole mayor o menor, si incrementan o no la proporcionalidad de los resultados electorales y si aumentan o no los incentivos para cultivar el conocido como *voto personal*. De acuerdo con Katz (2008:58), una reforma electoral es mayor si se cambia «por completo (...) la fórmula a través de la cual es elegido un presidente con poderes ejecutivos relevantes o la Cámara del Parlamento ante la cual el gobierno nacional es responsable». Como nosotros sólo tenemos en cuenta aquí democracias parlamentarias o semi-presidenciales, prescindiremos de las reglas en comicios presidenciales y nos centraremos en los cambios en el sistema que rige en las elecciones legislativas de un país. Así, consideraremos reformas electorales de tipo mayor aquellas transiciones entre los cuatro tipos básicos de sistemas electorales: mayoritario, proporcional, multi-nivel y mixto (21); todas las demás serán consideradas reformas electorales de tipo menor (22). La tabla 5 recoge las reformas electorales producidas durante el periodo 1946-2005. Un rápido repaso permite darnos cuenta de que las de tipo mayor son 20, mientras que las de tipo menor suman 32. Además, en los casos en los que el sistema electoral se ha cambiado por completo, suele optarse por unas normas institucionales que se parecen en muchos aspectos a las que se utilizaban con anterioridad a la reforma; la principal excepción es la de los cambios en el sistema electoral francés que se registraron en los años ochenta. Por lo tanto, se produce una cierta continuidad en el principio de representación que guía los sistemas electorales que

Suecia y Suiza. Para estudiar las reformas electorales que allí han acontecido, se han utilizado fundamentalmente las bases de datos de Golder (2005) y de Colomer (2004).

(21) Para una definición de cada uno de ellos, puede verse Golder (2005).

(22) Debemos señalar que no consideramos reforma electoral la modificación en el porcentaje de cuota que deben conseguir los partidos para hacerse con un escaño en los sistemas proporcionales de restos mayores (por ejemplo, en Bélgica en 2003). Tampoco conceptuaremos como reformas electorales en los sistemas de lista flexible o latente (según la terminología de Shugart [2008a]) los cambios en la proporción de votos preferenciales que deben conseguir los candidatos para obtener un escaño y que no recibirían si sólo se tuviera en cuenta el orden de preferencias fijado por el partido (por ejemplo, por dos veces en la última década en la República Checa).

se implementan sucesivamente en un país (23). De hecho, la mayoría de reformas electorales mayores que hemos recogido entraña la introducción (o la supresión) de un nivel superior de asignación de escaños para así aumentar (o disminuir) la proporcionalidad global del sistema.

TABLA 5
Reformas electorales en países democráticos, 1946-2005^a

País	Año	Reforma	Dirección 1	Dirección 2	Dirección 3
Alemania	1953	Incremento del tamaño de la asamblea y de la porción proporcional; introducción de una barrera legal. Introducción del segundo voto.	Ambiguo	=	Mín.
	1957	Aumento de la barrera legal.	May.	=	Mín.
	1987	Paso de D'Hondt a Hare.	Prop.	=	Mín.
	1990	Incremento del tamaño de la asamblea.	Prop.	=	Mín.
Australia	1949	Incremento del tamaño de la asamblea y del número de circunscripciones.	Prop.	+	Mín.
Austria	1971	Reducción del número de circunscripciones y paso de Droop a Hare.	Prop.	=	Mín.
	1994	Aumento del número de circunscripciones; introducción de un tercer nivel de asignación de escaños y aumento del número de escaños compensatorios. Introducción del voto de preferencia en el nivel inferior.	Ambiguo	+	Mín.
Bélgica	1995	Reducción del tamaño de la asamblea; reducción del número de circunscripciones.	Ambiguo	=	Mín.
	2003	Paso de multi-nivel a proporcional puro, paso de Hare a D'Hondt e introducción de una nueva barrera legal; reducción del número de circunscripciones. Introducción de mayor flexibilidad en las listas.	May.	+	Máx.
Bulgaria	1991	Paso de mixto de superposición a proporcional puro.	Prop.	-	Máx.
Chequia	2002	Paso de multi-nivel a proporcional puro y de Droop a D'Hondt y aumento del número de circunscripciones.	May.	=	Máx.
Croacia	1995	Incremento de la porción proporcional; subida de la barrera legal.	Ambiguo	-	Mín.
	2000	Paso de mixto de superposición a proporcional puro.	Ambiguo	-	Máx.

(23) Por ejemplo, cabría argumentar que la reforma electoral de Nueva Zelanda supone un cambio radical del principio de representación vigente porque se pasó de un sistema con circunscripciones uninominales y regla de la mayoría relativa a otro de circunscripción única y fórmula proporcional. Sin embargo, sólo se llegará a esta conclusión si se atiende meramente a la dimensión interpartidista. Si analizamos la reforma desde la dimensión intra-partidista, comprobaremos que la mitad de los diputados sigue siendo elegida en circunscripciones uninominales, como se hacía con el sistema anterior; cf. Denemark (2003).

País	Año	Reforma	Dirección 1	Dirección 2	Dirección 3
Dinamarca	1953	Aumento del tamaño de la asamblea y paso de D'Hondt a Sainte-Laguë modificada; subida de la barrera legal.	Ambiguo	=	Mín.
	1964	Reducción de la barrera legal.	Prop.	=	Mín.
	1971	Reducción del número de circunscripciones.	Prop.	=	Mín.
Eslovaquia	1998	Paso de multi-nivel a proporcional puro.	Ambiguo	=	Máx.
Eslovenia	2000	Paso de Hare y D'Hondt a D'Hondt y Droop y subida de la barrera legal.	May.	=	Mín.
Finlandia	1954	Paso de listas múltiples a listas abiertas.	Ambiguo	=	Mín.
Francia	1951	Paso de proporcional puro a mixto condicional.	May.	=	Máx.
	1958	Paso de mixto condicional a mayoritario.	May.	+	Máx.
	1986	Paso de mayoritario a proporcional puro.	Prop.	-	Máx.
	1988	Paso de proporcional puro a mayoritario.	May.	+	Máx.
Hungría	1994	Subida de la barrera legal.	May.	=	Mín.
Islandia	1959	Paso de mixto de coexistencia a multi-nivel.	Prop.	-	Máx.
	1987	Paso de D'Hondt a Hare.	Prop.	=	Mín.
	2003	Reducción del número de circunscripciones; paso de Hare a D'Hondt.	Ambiguo	=	Mín.
Israel	1951	Paso de D'Hondt a Hare; aumento de la barrera legal.	Ambiguo	=	Mín.
	1973	Paso de Hare a D'Hondt.	May.	=	Mín.
	1992	Paso de proporcional puro a mixto de superposición.	May.	+	Máx.
	2006	Subida de la barrera legal. Paso de mixto de superposición a proporcional puro.	Ambiguo	-	Máx.
Italia	1953	Paso de multi-nivel a mixto condicional.	May.	=	Máx.
	1958	Paso de mixto condicional a multi-nivel.	Prop.	=	Máx.
	1994	Paso de multi-nivel a mixto de superposición.	May.	-	Máx.
Japón	1996	Paso de mayoritario a mixto de superposición.	May.	-	Máx.
Letonia	1995	Subida de la barrera legal.	May.	=	Mín.
Lituania	1996	Subida de la barrera legal. Paso de listas cerradas a listas flexibles.	May.	+	Mín.
	2000	Paso de mayoría absoluta a mayoría relativa.	May.	-	Mín.
	2004	Paso de mayoría relativa a mayoría absoluta.	Prop.	+	Mín.
Noruega	1953	Reducción del número de circunscripciones y paso de D'Hondt a Sainte-Laguë modificada.	Prop.	=	Mín.
	1989	Paso de proporcional puro a multi-nivel.	Prop.	=	Máx.
	2005	Incremento del número de escaños en el nivel superior.	Prop.	=	Mín.

País	Año	Reforma	Dirección 1	Dirección 2	Dirección 3
Nueva Zelanda	1996	Paso de mayoritario a mixto corrector.	Prop.	-	Máx.
Países Bajos	1956	Incremento del tamaño de la asamblea.	Prop.	=	Mín.
Polonia	1993	Aumento del número de circunscripciones, paso de Hare a D'Hondt e introducción de una barrera legal.	May.	=	Mín.
	2001	Paso de multi-nivel a proporcional puro; reducción del número de circunscripciones y paso de D'Hondt a Sainte-Laguë modificada.	Prop.	=	Máx.
	2005	Paso de Sainte-Laguë modificada a D'Hondt.	May.	=	Mín.
Rumanía	1992	Introducción de una barrera legal.	May.	=	Mín.
	2000	Incremento de la barrera legal.	May.	=	Mín.
Suecia	1952	Paso de D'Hondt a Sainte-Laguë modificada.	Prop.	=	Mín.
	1970	Paso de proporcional puro a multi-nivel.	Prop.	=	Máx.
	1998	Paso de listas cerradas a listas flexibles.	Ambiguo	+	Mín.

^a El año se refiere a las primeras elecciones en que se utilizan las nuevas normas electorales. La *dirección 1* se refiere a los cambios en la dimensión inter-partidista, donde *Proporcional* significa que se reforma en sentido proporcional, *Mayoritario* que la reforma es en sentido mayoritario, y *Ambiguo* que la reforma no termina por decantarse por ninguno de ellos. La *dirección 2* se refiere a los cambios en la dimensión intra-partidista, donde el signo positivo indica que el nuevo sistema genera más incentivos para cultivar un voto personal que el anterior, el negativo que genera menos, y el de igualdad que genera los mismos. Por último, la *dirección 3* se refiere a la importancia de la reforma electoral, donde el cambio máximo indica una sustitución a gran escala del sistema electoral, mientras que el cambio mínimo denota reformas que se producen dentro de las cuatro grandes categorías de sistema electoral (mayoritario, proporcional, mixto y multi-nivel) que hemos distinguido.

Fuentes: Aardal (2002), Bakken (2008), Birch (2003), Clark y Martinaitis (2008), Colomer (2004), De Winter (2008), Elklit (2002), Fink-Hafner (2008), Golder (2005), Rahat y Hazan (2008), Mikkel y Pettai (2004), Müller (2008), Saalfeld (2008), Särlvik (2002), Scarrow (2003), Shugart y Wattenberg (2003), y Sundberg (2002).

Un segundo criterio para clasificar el conjunto de reformas electorales es el que atiende a sus consecuencias en términos de proporcionalidad de los resultados. Cabe caracterizar así a una reforma proporcionalizadora si arroja una mejor correspondencia entre los porcentajes de votos y de escaños obtenidos por los partidos mediante una reducción del número de circunscripciones en sistemas proporcionales (24), un aumento del tamaño del Parlamento, una reducción de la barrera legal, la introducción de un nivel adicional de asignación de escaños, un cambio de la fórmula electoral en este sentido (D'Hondt → Imperiali reforzada → Imperiali → Droop → Sainte-Laguë o Hare) o una combinación de dos o más de ellas (Urdánoz 2007) (25). En cambio, estaremos en presencia de una reforma

(24) En sistemas mayoritarios, una reducción del número de circunscripciones conlleva teóricamente un aumento de la desproporcionalidad.

(25) Ésta es también a grandes rasgos la clasificación de Lijphart (1995), que distingue dentro de la familia de fórmulas proporcionales tres grupos: las más proporcionales (Hare y Sainte-Laguë),

en sentido mayoritario cuando el sistema electoral resultante de dicha modificación produzca resultados *a priori* menos proporcionales que su antecesor. Son las reformas que implican un aumento del número de circunscripciones en sistemas proporcionales, una reducción del tamaño del Parlamento, un incremento de la barrera legal, un cambio de la fórmula electoral en sentido inverso al que describíamos anteriormente o una combinación de dos o más de ellas. Por último, cabe también que el impacto de una reforma electoral en términos de proporcionalidad sea incierto porque presenta una combinación de elementos en sentido proporcional y mayoritario o porque en realidad no supone ninguna modificación del sistema electoral en su dimensión inter-partidista. La conclusión que extraemos de la tabla 5 en este sentido es que no puede decirse que haya una clara tendencia en los países estudiados hacia una mayor o menor proporcionalidad (Renwick, 2008): pueden contabilizarse 20 reformas en sentido proporcional, y 20 en sentido mayoritario.

El tercer criterio que seguiremos para clasificar las reformas electorales acaecidas en los 32 países de nuestra muestra es atender a sus consecuencias en términos de los incentivos que ofrecen a los candidatos para cultivar el denominado *voto personal*. Para Carey y Shugart (1995), los candidatos tienen una mayor tendencia a hacer gala de sus logros personales o de sus rasgos socio-demográficos como estrategia para aumentar su porcentaje de voto –lo que sería una definición a grandes rasgos de lo que constituye un sistema electoral de tipo personalista– en tres situaciones. Primera, los incentivos para cultivar un voto personal crecen cuando el acceso a la carrera electoral de un candidato depende de los votantes y no de los líderes del partido. El ejemplo clásico de método abierto de selección de candidatos es el mecanismo de primarias en Estados Unidos. Segunda, el nivel de personalización crece a medida que decrece el nivel en el cual se suman los votos de los distintos candidatos de un mismo partido. Así, el mayor nivel de personalización se da en aquellos sistemas de Voto Único no Transferible como el que antaño regía en Japón, donde la suerte de los candidatos de un partido no depende en ningún caso de los votos acumulados por otros candidatos del mismo partido, compita éste o no en la misma circunscripción (26). Tercera, el grado en que un sistema electoral incentiva a los candidatos para que cultiven un voto personal depende de si los votantes pueden optar sólo por un candidato (grado máximo de personalización), por una lista de un partido (grado mínimo) o disponen de varios votos para elegir a diferentes candidatos o partidos (grado intermedio). Por último, Carey y Shugart (1995) sostienen que la magnitud de las circunscripciones interactúa con el resto de variables, de modo que, cuanto más elevada sea ésta, habrá mayores incentivos para cultivar un voto personal si las otras tres variables potenciaban ya de por sí estrategias de maximización de voto basadas en las cualidades personales de los candidatos.

las de proporcionalidad intermedia (Droop, Voto Único Transferible y Sainte-Laguë modificada) y las de escasa proporcionalidad (Imperiali y D'Hondt).

(26) Evidentemente, la suerte de un candidato de un partido siempre dependerá en última instancia de los votos que consigan los candidatos de su mismo partido que compiten en su circunscripción, en el sentido de que cabe imaginar que esos candidatos están inmersos en un juego de suma-cero en el que los votos que pierde un candidato los gana el otro.

Con este esquema en mente, Carey y Shugart (1995) han creado una escala ordinal de sistemas electorales atendiendo a sus mayores o menores incentivos para el cultivo del voto personal. Nosotros utilizaremos este índice para señalar, como hemos hecho en la tabla 5, cuándo el sistema electoral que resulta de una reforma aumenta los incentivos de los candidatos para cultivar un voto de estas características o cuándo los hace decrecer. Y también puede ocurrir que la reforma tenga un efecto nulo en el volumen de incentivos de los candidatos para promover un voto personal. Así, y como puede apreciarse en la tabla 5, el número de cambios institucionales que afectan a la dimensión intra-partidista de los sistemas electorales es menor que el número de reformas que tienen un impacto en su dimensión inter-partidista (27). En cualquier caso, cabe observar una cierta tendencia a la menor personalización de los sistemas electorales. Mientras diez de las reformas hacen decrecer los incentivos de los candidatos para cultivar un voto personal, sólo nueve, de un total de 52 cambios examinados, tienen el efecto contrario de mayor personalización del sistema electoral.

Más allá de lo hasta aquí recogido acerca de la escasa frecuencia con la que se dan las reformas electorales en los países democráticos, es importante reseñar que el debate sobre el cambio del sistema electoral sigue muy vivo en algunos países. En un libro notable sobre los sistemas electorales que analiza los de 22 países (Gallagher y Mitchell, 2008), se apunta que sólo uno de ellos es muy probable que se reforme en un futuro cercano, aunque existen visos de cambio en casi la mitad de ellos (Gallagher, 2008). Si Holanda era la que acumulaba mayores posibilidades de reforma electoral, los otros países en los que también se podía dar una modificación de estas características eran Canadá, Chile, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Rusia y Sudáfrica. Sin embargo, es cuando menos arriesgado considerar que las probabilidades de reformas del sistema electoral en países como Israel o Bélgica son bajas. El sistema político de estas democracias ha conocido recientemente numerosos problemas y sufrido continuas convulsiones, en buena parte de las cuales el sistema electoral ha jugado un papel muy relevante (Hazan y Rahat, 2000; Hooghe, Maddens y Noppe, 2006). El futuro de los sistemas electorales vigentes en ambos países dependerá de la capacidad que tengan los actores políticos con el suficiente peso en el Parlamento para identificar esos problemas y negociar sus soluciones.

Además, el debate sobre la reforma electoral está mucho más presente en el mundo de lo que cabe deducir de la aportación de Gallagher (2008). La casi ausencia de democracias de «tercera ola» en el volumen editado por Gallagher y Mitchell (2008) puede explicar que sus conclusiones acerca de las posibilidades de reformas electorales en el mundo sean más prudentes que las nuestras (28). Así, con posterioridad a 2005 (último año que recogemos en nuestra base de datos), se

(27) Para ser más exacto, mientras que 42 de las 52 reformas examinadas tienen un impacto claro en la dimensión inter-partidista, sólo 19 de las 52 modifican los incentivos de los candidatos para cultivar un voto personal. Hay que tener en cuenta que la principal fuente de codificación de las reformas desde el punto de vista de la dimensión intra-partidista es la base de datos de Johnson y Wallack (2008), que sólo recoge el período de tiempo que va desde 1978 hasta 2005. Esta circunstancia puede ser una de las causas que explique que el número de reformas en esta dimensión sea inferior.

(28) En efecto, sólo cinco de las 22 democracias allí estudiadas pertenecen a esta tercera ola de democratización identificada por Huntington (1991). Además de Rusia, se trata de países con sistemas electorales que han funcionado esencialmente bien en términos de estabilidad gubernamental y alter-

ha reformado el sistema electoral (o se está considerando seriamente hacerlo) en Italia, Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumanía, Israel o Finlandia. Si pudiéramos ampliar nuestra muestra, las conclusiones serían diferentes. La ola de reformas electorales no conoce fronteras. Son ya una realidad (o están muy cerca de serlo) en países tan diferentes como Chile, Grecia, Lesotho, Nepal, Rusia, Sri Lanka, Tailandia o Taiwán. Parece que estamos asistiendo a un momento de particular efervescencia institucional en lo que a modificaciones del sistema electoral se refiere, sobre todo si nos fijamos en los países que accedieron a la democracia con posterioridad a 1974. Así pues, han existido (pocas), existen (más) y parece que existirán (¿quizás muchas?) reformas electorales en el mundo. Si eso es así, ¿por qué no se han dado en España? El análisis de las propuestas de los partidos nos puede dar alguna pista al respecto.

V. LA REFORMA ELECTORAL EN ESPAÑA: LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS

En esta sección recogeremos las principales propuestas formuladas por los partidos políticos sobre la reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados (29). Para evitar una relación excesiva, nos hemos limitado a los cuatro partidos nacionales con representación parlamentaria (30); y para evitar la catarata de declaraciones que se producen habitualmente sobre el sistema electoral después de las principales consultas, recurriremos exclusivamente a las propuestas incluidas en los sucesivos programas electorales, subrayando lógicamente las presentadas en las fechas más recientes.

Alianza Popular/Partido Popular

Alianza Popular fue el único partido que en su momento 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 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 conocidas, políticamente apreciadas y con relaciones clientelares en la

nancia en el poder (Hungría y España), acomodación de grupos étnicos heterogéneos (Sudáfrica) o reducción de la polarización del sistema político (Chile).

(29) Para una información mucho más completa de las reformas propuestas por los Grupos parlamentarios y los partidos desde 2004, véase el Anexo I del dictamen del Consejo de Estado, recogido en <http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXO1.pdf>.

(30) Desde los años noventa, los presidentes de algunas comunidades autónomas, normalmente con ocasión de los discursos de investidura, han propuesto modificaciones a veces sustanciales del sistema electoral vigente, que siempre han sido recibidas con recelo por los demás partidos y que, en consecuencia, han carecido de recorrido alguno.

mayor parte de las futuras circunscripciones; todo ello podría fácilmente reportarles unos buenos resultados electorales en distritos uninominales frente a los inexpertos y desconocidos candidatos de la izquierda y del centro-derecha. 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 sistema electoral similar. Los líderes del partido entendían que la transición política podría dar lugar al surgimiento de un sistema de partidos excesivamente fragmentado, constituido por una multiplicidad de pequeños grupos políticos que hiciera inviable la gobernabilidad. En consecuencia, se necesitaba un sistema electoral que dificultara la presencia en el Parlamento de los partidos pequeños, 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. Las críticas al sistema existente comenzaron a declinar tras comprobar la sobrerrepresentación obtenida en el Congreso de los Diputados por los efectos mayoritarios del sistema electoral y ante las expectativas de que esas primas pudieran ser decisivas para su crecimiento parlamentario. A finales de los años ochenta, el partido empezó ya a considerar al sistema electoral existente como un elemento fundamental para diseñar una estrategia exitosa de competición electoral (AP, 1989). De ahí que, tras su refundación, en 1989, las propuestas de reforma elaboradas por el PP hayan respondido a problemas coyunturales y de menor cuantía. 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 (31). 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» (32).

Partido Socialista Obrero Español

La actitud del PSOE respecto del sistema electoral ha sido considerablemente distinta a la adoptada por AP, 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 defendía el Gobierno. Los dirigentes socia-

(31) Declaraciones de José María Aznar en *El Mundo*, 26 de marzo de 1995. En el libro de Aznar (1994), aparecido poco antes de su victoria electoral de 1996, no había referencia alguna al sistema electoral.

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

listas 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 sobrerrepresentación 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 del PP, su inmediato competidor. Durante muchas consultas, sus documentos programáticos carecieron 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 mediante la fórmula de «acercar los representantes a los representados», proponiendo para ello «un 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 advertía de que dichas propuestas van dirigidas «a mejorar la participación de la ciudadanía, no a cambiar el modelo» (33).

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 volun-

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

tad 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 pérdidas» (PCE, 1978: 37).

Desde los años ochenta, la reforma del sistema electoral se ha convertido 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 contemplara la utilización de los restos en el nivel nacional. Y en el de 2008 se proponía de nuevo una «reforma del 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» (34).

Tras las elecciones, IU lanzó una «Campaña por una ley electoral justa y democrática» que coincidió con la ya citada 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 crear mediante los restos una «bolsa» nacional de votos para repartir los 50 nuevos escaños del Congreso. 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 tienen por objeto adecuar los votos logrados por cada uno a la representación final que obtenga» (35). En la próxima sección comprobaremos en qué medida estas previsiones son acertadas.

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

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

Unión, Progreso y Democracia

De acuerdo con sus propios documentos fundacionales, 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 (36). 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 (37). De modo similar a la propuesta de IU, UPyD solicitaba la ampliación del Congreso a los 400 diputados y la reducción a un diputado del número mínimo por 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 había previsión alguna sobre la fórmula electoral, por lo que cabe pensar que en su caso seguiría siendo la D'Hondt.

VI. LA REFORMA ELECTORAL EN ESPAÑA: ALGUNAS SIMULACIONES EN BASE AL TAMAÑO DEL CONGRESO, EL NÚMERO MÍNIMO DE ESCAÑOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN Y LA FÓRMULA ELECTORAL

Supuestos previos

Una vez analizadas las propuestas de los principales partidos, pasaremos a dotar de contenido sustantivo el debate sobre la reforma electoral en España. Para ello, ofreceremos en esta sección los resultados de una serie de simulaciones que hemos realizado a partir de los resultados de las elecciones generales celebradas el 9 de marzo de 2008 (38). Conviene explicitar las consabidas cautelas. Ante todo, debe tenerse en cuenta que las simulaciones son ejercicios estadísticos artificiales y que exigen, por lo tanto, moderación en quien las plantea y prudencia en quien maneja sus resultados. Los datos electorales que sirven de base no es que no sean reales, sino que no son por así decirlo *puros*, puesto que ya se ha hecho sentir entre los votantes el efecto del llamado mecanismo psicológico, y éstos los han emitido en unas determinadas condiciones estructurales. En consecuencia, no puede conocerse qué hubieran hecho esos mismos votantes si las condiciones del sistema electoral hubieran sido distintas, es decir, si hubieran operado con las variables que

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

(37) En *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura*, serie B, Propositiones de ley, núm. 99-1, 25 de abril de 2008.

(38) Existen ya muchos trabajos que recogen las distribuciones hipotéticas en escaños para los partidos utilizando diferentes combinaciones de las principales dimensiones del sistema electoral español; pueden verse, entre muchos otros, los más recientes de Ruiz-Rufino (2006), Bosch (2008) y Ramírez, Aroza y Márquez (2008).

sirven precisamente de base al ejercicio de la simulación. Es probable que, en presencia de unos sistemas electorales más permisivos como los que aquí discutiremos, las llamadas al voto útil de los partidos mayoritarios hubieran tenido menos éxito, y que la oferta electoral se hubiera ampliado; 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 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 ya familiar de las legislaturas entre 1993 y 2000, esto es, una gran competitividad entre los dos principales partidos y las ausencias de mayoría absoluta, las de 2008 ofrecieron algunas notas peculiares. Recordemos así la gran concentración de voto producida en los dos principales partidos (un 83,76 por 100). Ello se tradujo en el hecho de que PSOE y PP obtuvieron nada más y nada menos que 323 de los 350 diputados del Congreso, esto es, un 92 por 100. Como ya sabemos por la anterior tabla 1, el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios alcanzó mínimos históricos, situándose en 2,8 y 2,3, respectivamente. Y aunque estos dos índices han estado reduciéndose casi ininterrumpidamente desde 1989, lo cierto es que los datos de 2008 quedan aún muy lejos de las medias de número efectivo de partidos electorales (3,5) y parlamentarios (2,6) para las diez elecciones celebradas desde 1977. 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.

Para la realización de las simulaciones hemos respetado los límites marcados por el artículo 68 de la Constitución. Así pues, los ejercicios que aquí proponemos configuran un Congreso que no tiene 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 hemos tenido en cuenta es el de intentar reducir la enorme desproporcionalidad producida por el sistema electoral actual. En consecuencia, los hipotéticos sistemas electorales aquí recogidos introducen alguna de las modificaciones siguientes, o todas ellas a la vez: aumentan el tamaño del Congreso de los Diputados hasta el máximo permitido por la Constitución; disminuyen la desviación en el prorrateo al pasar de dos a uno el mínimo de escaños asignado inicialmente a cada circunscripción; o emplean una fórmula electoral más favorable a los intereses de los partidos pequeños (39).

(39) 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 cuota Hare y la fórmula de restos mayores. Un prorrateo 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. Aunque se han repetido estos ejercicios de simulación para el año 2008 distribuyendo los escaños entre las circunscripciones mediante la fórmula D'Hondt, los resultados cambian en poco o en nada los que aquí se ofrecen.

Resultados sistémicos y partidistas

¿Qué efectos podría tener un cambio en los elementos del sistema electoral español? Dividiremos este análisis en dos grandes partes. En la primera examinaremos a nivel sistémico el impacto de una eventual modificación de las instituciones electorales; en la segunda bajaremos nuestro foco de atención para comprobar sus efectos en términos partidistas.

En *términos sistémicos*, las tablas 6 y 7 contienen información sobre las modificaciones en los números efectivos de partidos y en los índices de desproporcionalidad cuando cambia la fórmula electoral, el número mínimo de escaños por circunscripción y el tamaño del Congreso de los Diputados (40). Las simulaciones realizadas apuntan claramente a un resultado conservador: tomando la distribución de votos como dada, el escenario postelectoral en 2008 no hubiera cambiado demasiado si se hubieran utilizado otras reglas. Como puede observarse en la tabla 6, el número efectivo de partidos parlamentarios aumenta ligeramente en todas las simulaciones realizadas, pero de manera muy modesta. Así, pasa de 2,3 a 2,4 cuando se utiliza la fórmula D'Hondt, y a 2,5 ó 2,6 si la asignación de escaños se hace de acuerdo con la Sainte-Laguë (41), o con la fórmula de restos mayores y cuotas Droop o Hare (42). De otra parte, el nivel de fragmentación apenas cambia cuando lo que se modifica es el tamaño del Congreso, se reduce el mínimo provincial o se realizan ambas cosas a la vez. Por lo que se refiere a la desproporcionalidad, la tabla 7 muestra que tanto los valores del índice de Gallagher (1991) como los del de Loosemore-Hanby (1971) son algo menores cuando se amplía el tamaño del Congreso, se reduce el mínimo provincial, se cambia la fórmula, o se realizan varias o todas estas cosas a la vez. La reducción en el nivel de desproporcionalidad es mucho más sensible cuando se utiliza la fórmula de restos mayores y la cuota Hare en lugar de la fórmula D'Hondt. Y en un nivel intermedio de desproporcionalidad aparecen las configuraciones institucionales que utilizan la fórmula Sainte-Laguë o la cuota Droop.

(40) En estas y en las siguientes tablas, los números en negrita se refieren a la aplicación de las reglas electorales vigentes en las elecciones de 2008.

(41) Las fórmulas de medias más elevadas (o de divisores) más importantes son la D'Hondt y la Sainte-Laguë. Ambas distribuyen los escaños secuencialmente, otorgando escaños a los partidos que presenten la media más elevada, es decir, el número de votos de cada partido dividido por el número de escaños que pasaría a sumar en caso de que se le otorgue el escaño en disputa. La secuencia D'Hondt, que es obviamente la prevista en el sistema electoral actual del Congreso de los Diputados, consiste en dividir el número de votos conseguidos por cada partido entre la secuencia de números naturales que arranca en 1 y sigue hasta completar la magnitud de la circunscripción. Y la Sainte-Laguë, raramente utilizada en su versión pura (como en Nueva Zelanda y Letonia), consiste en dividir el número de votos que consigue cada partido entre la secuencia de números naturales impares que va desde el uno hasta el número resultante de multiplicar la magnitud de la circunscripción por 2 y restarle una unidad.

(42) Hare y Droop pertenecen a la otra gran familia de las proporcionales, la de las cuotas. Su primer paso consiste en calcular una cuota mediante la división del número de votos totales por un número natural; cada partido conseguiría tantos escaños como veces esté contenida la cuota entera en su número de votos. Pero como este primer paso suele dejar normalmente sin asignar un número de escaños determinado, se distribuyen a continuación los restantes escaños entre los partidos que mayores restos hayan recibido de la división relativa a la aplicación de la cuota a cada uno de ellos. Si la cuota Hare se obtiene dividiendo el número de votos totales por el de escaños a repartir en cada circunscripción, la cuota Droop se obtiene dividiendo ese mismo número de votos por el de escaños a repartir en cada circunscripción, pero aumentado en una unidad.

TABLA 6

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

Fórmulas/Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
D'Hondt				
NEPE ^a	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP ^a	2,3	2,4	2,4	2,4
Sainte-Laguë				
NEPE	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP	2,5	2,5	2,6	2,6
Droop				
NEPE	2,8	2,8	2,8	2,8
NEPP	2,4	2,5	2,5	2,5
Hare				
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); para su formulación, véase tabla 1.

TABLA 7

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

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

Fórmulas/Índices	Combinaciones			
	350/2	350/1	400/2	400/1
Hare				
Gallagher	2,4	2,3	2	1,9
Loosemore-Hanby	5,2	4,8	4,6	4,1

^a Cf. Gallagher (1991); para su formulación, véase tabla 3.

^b Cf. Loosemore y Hanby (1971); el índice se ha calculado de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$ID = \frac{1}{2} \sum |v_i - s_i|,$$

donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

En una perspectiva comparada, ¿dónde se situarían los niveles españoles de fragmentación parlamentaria y de desproporcionalidad si se implementaran este tipo de reformas? En lo que hace a la fragmentación parlamentaria, su nivel seguiría siendo uno de los más bajos de los países con fórmulas de representación proporcional o con 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 (43). Y por lo que se refiere a los índices de desproporcionalidad, la reducción nos acercaría a los niveles de desproporcionalidad que se dan en democracias con sistemas electorales parecidos al nuestro. Sin embargo, sólo la utilización de la fórmula Hare provocaría una rebaja clara de los niveles de desproporcionalidad hasta alcanzar los habituales en países como Noruega o Islandia.

Además de los efectos sistémicos, la aplicación de un sistema electoral que redujera los importantes sesgos que presenta el actual puede tener también consecuencias importantes para los partidos políticos que compiten en las elecciones al Congreso de los Diputados. ¿Cuáles serían las más destacables? De una lectura somera de las tablas 8 a 11 cabe deducir que el PSOE seguiría siendo la primera fuerza parlamentaria en todas las simulaciones realizadas. Sin embargo, su porcentaje de escaños disminuiría en todas ellas. Por su parte, el PP obtendría un porcentaje de escaños menor del que ostenta actualmente en 14 de las 15 simulaciones diseñadas; no obstante, sus pérdidas en escaños serían en líneas generales menores a las que padecería el PSOE. Además, en un Congreso de 350 diputados elegidos con un mínimo provincial de 2 escaños y por la fórmula de restos mayores y cuota Droop, el PP aumentaría su representación en dos escaños (tabla 9). Como resultado de todo ello, en 13 de las 15 simulaciones la distancia en porcentaje de escaños entre los dos principales partidos se acortaría (44). De hecho, en un Congreso con 350 diputados, un escaño como mínimo por distrito y que utilizara la fórmula de restos mayores con cuota Hare, el PSOE sólo aventajaría al PP en 5 escaños, en vez de los 15 conseguidos en 2008. Ello ilustra la resistencia a desaparecer de los

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

(44) La simulación en la que el PSOE mantendría su ventaja en porcentaje de escaños con respecto al PP es aquella en la que el Congreso sigue teniendo 350 diputados elegidos mediante fórmula D'Hondt, pero con el mínimo provincial fijado en un escaño (tabla 8). Y el PSOE aumentaría su ventaja en porcentaje de escaños con respecto al PP si el Congreso pasara a estar formado por 400 diputados con fórmula D'Hondt y se estableciera un mínimo provincial de un escaño (tabla 10).

intensos sesgos conservadores que singularizan al sistema electoral vigente. En resumen, el aumento de la competitividad electoral es la primera consecuencia que se derivaría de los cambios institucionales analizados.

TABLA 8

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

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones		
		350/2 Sainte-Laguë	350/1 D'Hondt	350/1 Sainte-Laguë
PSOE	169 (48,3)	160 (-2,6)	168 (-0,3)	159 (-2,9)
PP	154 (44,0)	153 (-0,3)	153 (-0,3)	151 (-0,8)
IU	2 (0,6)	8 (+1,7)	4 (+0,6)	8 (+1,7)
UPyD	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	2 (+0,3)
CiU	10 (2,9)	10 (0,0)	11 (+0,3)	11 (+0,3)
PNV	6 (1,7)	6 (0,0)	5 (-0,3)	6 (0,0)
ERC	3 (0,8)	5 (+0,6)	3 (0,0)	6 (+0,8)
BNG	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
CC-PNC	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)
EA	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
ChA	-	-	-	-
NC-CCN	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
Unitat per les Illes	-	-	-	-
Total	350	350	350	350

^a Entre paréntesis, en la primera columna figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

TABLA 9

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

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
PSOE	169 (48,3)	162 (-2,0)	159 (-2,9)	162 (-2,0)	155 (-4,0)
PP	154 (44,0)	156 (+0,6)	151 (-0,8)	153 (-0,3)	150 (-1,1)

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
IU	2 (0,6)	5 (+0,8)	9 (+2,0)	6 (+1,1)	10 (+2,3)
UPyD	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)	2 (+0,3)
CiU	10 (2,9)	10 (0,0)	10 (0,0)	11 (+0,3)	12 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	6 (0,0)	6 (0,0)	6 (0,0)	6 (0,0)
ERC	3 (0,8)	4 (+0,3)	5 (+0,6)	5 (+0,6)	6 (+0,8)
BNG	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
CC-PNC	2 (0,6)	2 (0,0)	3 (+0,3)	2 (0,0)	3 (+0,3)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)
EA	-	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
ChA	-	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
NC-CCN	-	1 (+0,3)	1 (+0,3)	1 (+0,3)	1 (+0,3)
Unitat per les Illes	-	-	-	-	-
Total	350	350	350	350	350

^a Entre paréntesis, en la primera columna figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

TABLA 10

Resultados electorales en 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 ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 D'Hondt	400/2 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
PSOE	169 (48,3)	191 (-0,6)	181 (-3,1)	191 (-0,6)	181 (-3,1)
PP	154 (44,0)	174 (-0,5)	171 (-1,3)	173 (-0,8)	171 (-1,3)
IU	2 (0,6)	4 (+0,4)	9 (+1,6)	4 (+0,4)	9 (+1,6)
UPyD	1 (0,3)	1 (-0,1)	2 (+0,2)	1 (-0,1)	2 (+0,2)
CiU	10 (2,9)	14 (+0,6)	13 (+0,3)	14 (+0,6)	14 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	7 (0,0)	7 (0,0)	6 (-0,2)	7 (0,0)

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 D'Hondt	400/2 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
ERC	3 (0,8)	3 (-0,1)	6 (+0,7)	5 (+0,4)	6 (+0,7)
BNG	2 (0,6)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)
CC-PNC	2 (0,6)	3 (+0,1)	4 (+0,4)	3 (+0,1)	4 (+0,4)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)
EA	-	-	1 (+0,2)	-	-
ChA	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
NC-CCN	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
Unitat per les Illes	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
Total	350	400	400	400	400

^a Entre paréntesis, en la primera columna figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

TABLA 11

Resultados electorales en 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 ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
PSOE	169 (48,3)	186 (-1,8)	182 (-2,8)	182 (-2,8)	178 (-3,8)
PP	154 (44,0)	170 (-1,5)	170 (-1,5)	173 (-0,8)	171 (-1,3)
IU	2 (0,6)	7 (+1,1)	11 (+2,1)	9 (+1,6)	13 (+2,6)
UPyD	1 (0,3)	2 (+0,2)	2 (+0,2)	2 (+0,2)	2 (+0,2)
CiU	10 (2,9)	13 (+0,3)	13 (+0,3)	14 (+0,6)	14 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	6 (-0,2)	6 (-0,2)	6 (-0,2)	6 (-0,2)
ERC	3 (0,8)	6 (+0,7)	6 (+0,7)	5 (+0,4)	6 (+0,7)
BNG	2 (0,6)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)
CC-PNC	2 (0,6)	3 (+0,1)	3 (+0,1)	3 (+0,1)	3 (+0,1)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)
EA	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
ChA	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
NC-CCN	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
Unitat per les Illes	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
Total	350	400	400	400	400

^a Entre paréntesis, en la primera columna figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

Una segunda consecuencia radicaría en el reforzamiento por así decirlo del carácter minoritario que reviste el gobierno encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero desde las elecciones de 2008. Esta circunstancia obligaría al PSOE a recabar el apoyo de un mayor número de fuerzas parlamentarias para ver aprobadas sus propuestas legislativas, y esto principalmente por 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 en relación al obtenido en 2008, por lo que se encuentra todavía más lejos de la mayoría absoluta. Así, si con el sistema electoral actual el PSOE se halla a sólo a siete escaños de una mayoría parlamentaria del 51 por ciento, esa distancia pasaría a ser de al menos diez escaños si se implementaran alguna de las modificaciones propuestas. En segundo lugar, y como corolario de lo anterior, los partidos pequeños mejorarían su representación parlamentaria. IU sería la gran beneficiada de estas reformas institucionales, puesto que en todas ellas crecería en términos parlamentarios. En porcentaje de escaños, sus ganancias se moverían entre los 2,6 puntos porcentuales de la simulación basada en un Congreso con 400 diputados, un mínimo provincial de un escaño y la cuota Hare (tabla 11), y los 0,4 puntos en un Congreso con 400 diputados, un mínimo provincial de dos o de uno y la fórmula D'Hondt (tabla 10). Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), CiU, Coalición Canaria (CC) y UPyD serían las otras grandes beneficiadas por los cambios que hemos recogido; el PNV, en cambio, se quedaría como está o podría incluso perder algún escaño. Por último, en muchas de las simulaciones anteriores 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* (Baleares). En un orden de cosas similar, cabe reseñar que en sólo tres de las simulaciones realizadas el PSOE alcanzaría la mayoría absoluta contando con el único apoyo de CiU (45). Por su parte, el pacto del PSOE con PNV y Bloque Nacionalista Galego (BNG), que ha permitido al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aprobar los Presupuestos en el Congreso para el año 2009, no alcanzaría la mayoría absoluta en ningún caso.

(45) Se trata de las simulaciones en las que se ha mantenido la fórmula D'Hondt. Recordemos que, negociaciones de la financiación autonómica y otros conflictos similares aparte, estos dos partidos suman actualmente 179 escaños (o un 51 por ciento) en el Congreso de los Diputados.

Nuestra tercera conclusión es que la introducción de la fórmula Hare sería la reforma con mayor impacto en la composición del Congreso de los Diputados. Para demostrarlo empíricamente hemos aplicado el índice de volatilidad de Pedersen (1979) a los resultados que se derivan de cada una de las simulaciones (tabla 12). Este índice está pensado para cuantificar el volumen de cambio electoral que se registra entre dos comicios consecutivos, y se obtiene sencillamente dividiendo entre dos 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 una de las reformas propuestas en el sistema electoral. Hemos podido así cuantificar el grado de disimilitud que se daría a nivel agregado entre la composición actual del Congreso de los Diputados y la que 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, todos los partidos conservarían todos sus escaños. Como muestra la tabla 12, los valores del índice para las simulaciones que utilizan la cuota Hare son sistemáticamente 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. En fin, el incremento del tamaño de la Cámara es ligeramente más efectivo que la reducción del mínimo provincial.

TABLA 12

Tasa de cambio agregado en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con modificaciones en el 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	
De divisor					
D'Hondt	0	0,9	1,5	1,9	1,4
Sainte-Laguë	2,9	3,7	4,6	4,6	3,9
De cuota					
Droop	2	2,3	3,7	4	3
Hare	3,7	5,1	4,7	5,5	4,7
Media	2,9	3	3,6	4	3,3

^a La tasa de cambio se expresa mediante el índice de Pedersen (1979), calculado mediante la siguiente fórmula:

$$VT = \frac{1}{2} \sum |p_i \Delta_i|,$$

donde la variación en el porcentaje de escaños de cada partido ($p_i \Delta_i$) es igual a $p_i(t+1) - p_i(t)$, $i = 1, \dots, n$. El índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100.

VII. CONCLUSIONES

¿Por qué se reforman los sistemas electorales? Más concretamente, ¿cómo se resuelve la aporía por medio de la cual los gobernantes se deciden a cambiar las reglas que les han permitido precisamente ganar las elecciones? Richard Katz (2008) ha sistematizado las seis razones más comunes por las que los gobernantes deciden modificar las reglas electorales que les han permitido llegar al poder: van desde el intento de evitar una segura derrota electoral, la relevancia adquirida por actores no partidistas o las concesiones de partidos mayoritarios a otros menores para asegurarse su continuidad en el poder, hasta la miopía de los partidos gobernantes sobre las consecuencias de las reformas electorales, la consecución de objetivos a medio plazo como la modificación del sistema de partidos o el aseguramiento del apoyo parlamentario de otras fuerzas políticas para ver así aprobadas algunas medidas legislativas. Existe, pues, un nutrido catálogo de situaciones en las que se produce una reforma de los sistemas electorales. Pero no parece que el sistema político español esté incurso en ninguna de ellas. Una eventual reforma del sistema electoral actual necesitaría contar en nuestro país con el apoyo de al menos uno de los dos principales partidos, un apoyo improbable dadas las primas en términos de escaños que el sistema electoral de 1977 les ha otorgado desde siempre. Los terceros partidos de ámbito nacional carecen actualmente de la fuerza parlamentaria necesaria para forzar algún tipo de modificación institucional en este sentido, y las iniciativas ciudadanas al respecto son tan débiles como variadas. A pesar de los sesgos conservadores del sistema electoral, un PSOE hipotéticamente en la oposición a partir de 2012 sabe que sería difícil encontrar un sistema electoral que resultara más favorable a sus intereses, y que a medio plazo la regulación actual no le impediría volver al poder. Además, y como ya hemos señalado, el sistema actual ha funcionado razonablemente bien al propiciar una moderada fragmentación partidista y al favorecer la formación 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 votos malgastados (46). De la tabla 13, que contiene los valores del índice de desproporcionalidad de mínimos cuadrados de Gallagher (1991) para España y las otras 31 democracias de nuestra muestra, se desprende, como es obvio, 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 las democracias con sistemas mayoritarios que al que presentan los países que utilizan normas proporcionales; y, más aún, que la estabilidad de los gobiernos españoles, medida en número de días, es extraordinariamente elevada. 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 de reforma, que tratan de acercar el sistema español al polo de la proporcionalidad.

(46) La falta de datos sobre votos malgastados en sistemas mayoritarios nos hará concentrarnos en los niveles de desproporcionalidad.

TABLA 13

Desproporcionalidad, número efectivo de partidos parlamentarios, duración de los gobiernos y voto sin representación según tipo de democracia y de sistema electoral en 32 democracias, 1946-2000 ^a

Países	Número efectivo de partidos parlamentarios	Duración de los gobiernos	Desproporcionalidad	Votos sin representación
Con sistema electoral...				
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
Con democracia...				
Consolidada	3,55	690,37	5,25	3,47
Nueva	4,46	663,18	7,58	15,52
España	2,72	1.134,50	7,96	17,28
Media	3,63	688,23	5,44	5,24

^a El *número efectivo de partidos parlamentarios* (NEPP) expresa la fragmentación parlamentaria; se calcula de acuerdo con la fórmula de Laakso y Taagepera (1979), y su fórmula está recogida en la anterior tabla 1. La *duración de los gobiernos* está calculada en días. La *desproporcionalidad* está medida de acuerdo con el índice de mínimos cuadrados de Gallagher (1991); su fórmula está recogida en la tabla 3. Y el *voto sin representación* es el porcentaje de sufragios que no ha servido 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, Francia (entre 1958 y 2000, con la excepción de las elecciones de 1986), Japón (hasta 1996), Nueva Zelanda (hasta 1996) y el Reino Unido; cuentan con un sistema proporcional Bulgaria desde 1991, Croacia en 2000, Eslovaquia en 1998, Finlandia, Francia en 1946 y 1986, Holanda, Irlanda, Israel hasta 1992, Letonia, Luxemburgo, Noruega hasta 1985, España, Suecia hasta 1968 y Suiza; utilizan un sistema multi-nivel Austria, Bélgica, la República Checa, Checoslovaquia (hasta su escisión en dos países en 1993), Dinamarca, Estonia, Islandia desde 1959, Italia hasta 1992, Noruega desde 1989, Polonia, Rumanía, Eslovaquia en 1994, 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), Wolderdorp, 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>).

¿Vulneran los sistemas desproporcionales el principio de igualdad de voto consagrado en la mayoría de Constituciones occidentales? Y, en general, y aún más importante, ¿ha sido la desproporcionalidad un factor decisivo para que las propuestas de reforma del sistema electoral en otros países llegaran a buen puerto? La respuesta es fundamentalmente negativa a ambas preguntas. Aunque los sistemas

proporcionales encarnan ciertamente mejor el ideal de igualdad en el ejercicio del sufragio, el Tribunal Constitucional ha establecido que este último principio también es compatible con métodos mayoritarios (o con efectos netamente mayoritarios) de asignación de escaños. Además, la desproporcionalidad en abstracto casi nunca ha servido por sí sola como factor desencadenante para la adopción o la reforma de un sistema electoral en distintos países europeos. En la mayoría de nuevas democracias del Este de Europa, la introducción de sistemas proporcionales está vinculada a la necesidad de acabar con cualquier rastro de la regulación pre-democrática, a la conveniencia de dotar del oportuno barniz de legitimidad a la transición o a la voluntad de los gobernantes de no cargar con todo el castigo electoral derivado de la aprobación de drásticas reformas económicas; así ha ocurrido, por ejemplo, en los casos de Bulgaria, Rumanía o la República Checa (Birch y otros, 2002). Sólo en esas circunstancias puede entenderse que casi ninguna de las democracias pertenecientes al antiguo bloque soviético optara por sistemas electorales mayoritarios.

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 1993, no pueden entenderse sin el importante componente desproporcional que presentaban los sistemas electorales anteriores. Pero también es cierto que para que finalmente se aprobaran fue necesaria la presencia de una coalición de partidos con el peso parlamentario suficiente. 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, 2008a); y de ahí también que Benoit (2007: 387) haya podido escribir que «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. (...) Los sistemas electorales permanecerán intocables cuando las reglas restrictivas que gobiernan su modificación hagan difícil, demasiado costoso o prácticamente imposible el cambio de esas reglas [electorales] por los partidos interesados. (...) [Sólo] en casos excepcionales, el cambio del sistema electoral puede provenir de acontecimientos políticos inesperados como cambios de régimen, movimientos populares, realineamientos electorales o acontecimientos externos».

Existen dos motivaciones que inciden en la decisión de adoptar un sistema electoral alternativo: las directas, que beben de las consecuencias mecánicas que se derivan del funcionamiento del nuevo sistema; y las indirectas, que consisten en el 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 en España es muy favorable para los intereses de PSOE y PP, la opinión pública no valora negativamente su funcionamiento y, además, no se entreven a corto plazo acontecimientos políticos excepcionales, no parece que su reforma tenga visos de producirse.

Este equilibrio relativo podría romperse en un hipotético futuro si se produjeran situaciones que puedan ser atribuidas por algunos partidos y por amplios sectores de los ciudadanos a deficiencias graves del sistema electoral. La primera de estas situaciones podría estar referida a la existencia de gobiernos minoritarios dependientes de partidos nacionalistas o regionalistas para la obtención de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Se trata de la forma de gobierno dominante desde los años noventa, puesto que ha sido la adoptada tanto por el PSOE entre 1993 y 1996

como por el PP entre 1996 y 2000 y de nuevo por el PSOE desde 2004. Hasta el momento, parece existir un acuerdo implícito por medio del cual se aceptaba la desproporcionalidad del sistema electoral a cambio de que produjera mayorías parlamentarias suficientes, casi siempre relativas (con proporciones que han oscilado entre el 45 y el 50 por ciento del Congreso) y excepcionalmente absolutas (y siempre manufacturadas). Pero ese acuerdo podría romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Es decir, si se agravasen las condiciones de gobiernos minoritarios que no pueden coaligarse con partidos nacionales menores y que deben basar sus apoyos parlamentarios en partidos nacionalistas o regionalistas. Un agravamiento de esta dinámica, que afectaría a uno de los supuestos básicos de la denominada *governabilidad*, podría contribuir a una reconsideración del sistema electoral (Santamaría, 1996). Pero entonces la discusión sobre su desproporcionalidad quedaría postergada ante la búsqueda de mecanismos que arrojen mayorías estables y en la medida de lo posible absolutas. Por el momento, esta situación ha dado lugar a críticas (por lo demás infundadas) sobre la relevancia sistémica alcanzada por los partidos nacionalistas o regionalistas como una consecuencia directa del sistema electoral vigente, que, al parecer, sobrerrepresentaría extraordinariamente a dichos partidos al concentrar sus apoyos electorales en unas cuantas circunscripciones, mientras que infrarrepresentaría también agudamente a los pequeños partidos nacionales que, como IU, se presentan en todas las circunscripciones, pero sólo obtienen representación en unas pocas. Aunque esto último sea cierto, mientras que, como ya hemos demostrado, lo anterior es rotundamente falso, en muchos medios políticos y periodísticos han abundado las propuestas arbitristas para impedir ambos supuestos, olvidando entre otras cosas la autonomía relativa del sistema de partidos con respecto al sistema electoral (47).

La segunda situación que queremos señalar no ha ocurrido todavía, pero no cabe descartar que surja en un futuro cercano a la vista del creciente nivel de competitividad entre los dos grandes partidos. Se trata de la posibilidad de que se produzca en España un resultado no monótono en próximas contiendas electorales por medio del cual el primer partido en número de votos no sea el que obtenga el mayor número de escaños (48). Este tipo de resultados se aparta, asimismo, de lo que cabría esperar de un sistema proporcional que con mayor o menor fidelidad refleje en el Parlamento los porcentajes de votos obtenidos por cada partido; de

(47) Por el momento, la última ocasión en la que han aparecido esas propuestas fue tras las elecciones autonómicas de Galicia de 2005 y las autonómicas y municipales de 2007. El hecho de que en las primeras el PSOE y el BNG formaran un gobierno de coalición en detrimento del PP, que se había quedado a unos pocos miles de votos de la mayoría absoluta, y de que en las segundas ocurriera algo similar en Cantabria y Baleares llevó al PP a anunciar reformas que pretendían conceder el gobierno sólo a los partidos que hubieran obtenido el mayor número de votos o logrado al menos el 30 por ciento de ellos. Además, los apoyos conferidos por los partidos nacionalistas y regionalistas al gobierno minoritario de José Luis Rodríguez Zapatero motivaron las propuestas de nuevas reglas electorales para evitar, como señalaba Eduardo Zaplana, portavoz del Grupo popular en el Congreso de los Diputados, que «partidos que defienden intereses territoriales (...) [condicionen] permanentemente las decisiones que afectan al conjunto de los españoles». En esta última línea, el PP ha estado acompañado por las opiniones similares de Juan Carlos Rodríguez Ibarra, presidente de Extremadura entre 1983 y 2006. Cf. *El País*, 21 de diciembre de 2005, 17 de enero de 2006 y 13, 14 y 19 de julio de 2007.

(48) Una cuestión obviamente distinta es que el primer partido en número de votos y/o de escaños no logre formar gobierno, un resultado que es relativamente frecuente en las democracias parlamentarias. Es el caso, por ejemplo, de las elecciones en Israel de 2009.

hecho, nunca se han dado en países con fórmulas de representación proporcional. 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 (Shugart, 2008b). En el ámbito español, se han producido ya resultados no monótonos en dos ocasiones con motivo de las elecciones al Parlamento de Cataluña. Si ocurriera algo similar en el Congreso de los Diputados, es probable que pudiera salir adelante alguna propuesta de reforma electoral que favorezca mediante primas adicionales al partido que gana en porcentaje de votos, pero queda segundo en términos de escaños (seguramente, el PSOE, dada la combinación de los sesgos mayoritarios y conservadores del sistema español). Además, es también posible que un episodio de estas características contribuya a reforzar las habitualmente desinformadas preferencias de los ciudadanos, cuando existen, para cambiar algunas reglas electorales. Los resultados no monótonos tienden a ser considerados injustos por los ciudadanos, y una reforma electoral que intentara acabar con ellos sería bien valorada por los electores.

En todo caso, y *ceteris paribus*, las probabilidades de que a corto plazo se produzca una modificación del sistema electoral español son, a nuestro juicio, escasas o nulas. Los dos partidos con capacidad para emprender una reforma significativa de los elementos del sistema electoral carecen de incentivos para hacerlo, puesto que, gracias a ellos, 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 durante las tres últimas décadas han resultado perjudicados por las reglas electorales vigentes, carecen de la mínima fuerza parlamentaria para forzar un cambio de estas características. Además, parece existir un amplio consenso, tanto entre las elites partidistas como entre los ciudadanos, de que el sistema electoral actual ha funcionado razonablemente bien, ha evitado una excesiva fragmentación del sistema de partidos y ha fomentado la conformación de gobiernos estables y duraderos.

Ya hemos señalado que España presenta unos niveles de desproporcionalidad sumamente elevados para un país que utiliza una fórmula de representación proporcional. Y también hemos apuntado que la escasa correspondencia entre los porcentajes de escaños y de votos obtenidos por los partidos no suele conllevar *per se* la modificación de las reglas electorales. Aún así, las simulaciones que hemos realizado introducen cambios en sentido proporcional en la actual regulación electoral, siempre moviéndose en los estrechos márgenes previstos por el artículo 68 de la Constitución. En todas ellas, la reducción en alguna medida del nivel de desproporcionalidad del sistema electoral se hace a costa de incrementar ligeramente el índice de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados. La sustitución de la fórmula D'Hondt por la cuota Hare es la modificación institucional que tendría un mayor impacto sobre la traducción en escaños de los resultados electorales. Por fuerzas 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 los partidos mayoritarios 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; o, dicho en otros términos, que sus gobiernos minoritarios lo serían todavía en mayor medida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARDAL, Bernt. 2002: «Electoral Systems in Norway», en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds., *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. Nueva York: Agathon Press.
- AP [Alianza Popular]. 1976: *Manifiesto de Alianza Popular*. Madrid.
- 1978: *II Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.
- 1989: *IX Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.
- AZNAR, José María. 1994: *España: la segunda transición*. Madrid: Libros Códex.
- BAKKEN, Mette. 2008: *Electoral Systems and Party Systems: Which Is the Cause and Which Is the Consequence?*, Ponencia presentada en el II Congreso de Estudiantes Graduados del ECPR, Barcelona.
- BALINSKI, Michel L., y H. PEYTON YOUNG. 1982: *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. New Haven, Yale University Press.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. 2008: *Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma*. Ponencia presentada en la Jornada sobre la Reforma del Régimen Electoral General del CEPC, Madrid.
- BENOIT, Kenneth. 2007: «Electoral Laws As Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions». *Annual Review of Political Science* 10: 363-390.
- BIRCH, Sarah. 2003: *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BIRCH, Sarah, FRANCES MILLARD, Marina Popescu y Kieran WILLIAMS. 2002: *Embodying Democracy. Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BOSCH, Agustí. 2008: *La problemática de la ley electoral vigente*. Ponencia presentada en las XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Mérida.
- CAPO GIOL, Jordi. 1990: «To Reform the Electoral System in Spain?», en Serge Noiret, ed., *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- CAREY, John M., y Simon HIX. 2008: *The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems*. Disponible en http://personal.lse.ac.uk/HIX/Working_Papers/Carey_Hix-Electoral_Sweet_Spot-13Oct08.pdf.
- 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.
- CLARK, Terry, y Zilvinas MARTINAITIS. 2008: *Electoral Law in Central Eastern Europe: The Anomalous Case of Lithuania*. Ponencia presentada en el Congreso Anual del EPOP, Manchester.
- COLOMER, Josep M., ed. 2004: *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills y 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.

- DE CABO, Antonio. 1999: «Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 56: 305-309.
- DE WINTER, Lieven. 2008: «Belgium: Empowering Voters or Party Elites?», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- DENEMARK, David. 2003: «Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform», en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- ELKLIT, Jorgen. 2002: «The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish Case», en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds., *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. Nueva York, Agathon Press.
- FINK-HAFNER, Danika. 2008: *Much Ado About Nothing: Electoral Reform in Slovenia*. Ponencia presentada en el Congreso Anual del EPOP, Manchester.
- GALLAGHER, Michael. 2008: «Conclusion», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems». *Electoral Studies* 10: 33-51.
- GALLAGHER, Michael, y Paul MITCHELL, eds. 2008: *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- GOLDER, Matt. 2005: «Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2000». *Electoral Studies* 24: 103-121.
- GONZÁLEZ, Felipe, y Alfonso GUERRA. 1977: *PSOE*. Bilbao: Albia.
- HAZAN, Reuven Y., y Gideon RAHAT. 2000: «Representation, Electoral Reform, and Democracy. Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel». *Comparative Political Studies* 33 (10): 1.310-1.336.
- HERMENS, Ferdinand A. 1941: *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, ed. 1998: *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*. Madrid, Editorial Taurus.
- HOOGHE, Marc, Bart MADDENS y Jo NOPPE. 2006: «Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance, and Party Strategy in Belgium». *Electoral Studies* 25 (2): 351-368.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- JOHNSON, Joel W. y Jessica S. WALLACK. 2008: «Electoral Systems and the Personal Vote». Disponible en <http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm>.
- KAMINSKI, Marek M., y Monika A. NALEPA. 2004: «Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules», en Josep M. Colomer, ed., *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills y Nueva York, Palgrave Macmillan.
- KATZ, Richard S. 2008: «Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- 1997: *Elections and Democracy*. Oxford, 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. 2008: «Rational Expectations or Heuristics? Strategic Voting in Proportional Representation Systems». *Party Politics* 14 (1): 31-49.

- LAGO, Ignacio. 2005: *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000). Efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LAGO, Ignacio, y Ferrán MARTÍNEZ. 2007: «Incentivos distintos y comportamientos iguales: la fragmentación del sistema de partidos en las elecciones al Congreso y al Senado». *Revista de Estudios Políticos* 135: 159-178.
- 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. Madrid, Zona Abierta.
- LAKEMAN, Enid. 1974: *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*. Londres: Faber and Faber.
- LÁZARO Riol, Ángel. 2000: «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos». *Revista Española de Derecho Constitucional* 59: 219-242.
- LIJPHART, Arend. 1995: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- 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, 2.ª edición revisada y ampliada, volumen III.
- 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 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.
- LOOSEMORE, John, y Victor J. HANBY. 1971: «The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems». *British Journal of Political Science* 1: 467-477.
- MACKENZIE, William L. 1958: *Free Elections: An Elementary Textbook*. Londres, George Allen and Unwin.
- MANIN, Bernard. 1997: *The Principles of Representative Government*. Cambridge y Londres, Cambridge University Press.
- MASSICOTTE, Louis, André BLAIS y Antoine YOSHINAKA. 2004: *Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies*. Toronto, University of Toronto Press.
- MIKKEL, Evald, y Vello PETTAI. 2004: «The Baltics: Independence with Divergent Electoral Systems», en Josep M. Colomer, ed., *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills y Nueva York, Palgrave Macmillan.
- MONROE, Burt L., y Amanda G. ROSE. 2002: «Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation». *American Journal of Political Science* 46 (1): 67-89.
- 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, R. Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MORENO, Cristina, y Pablo OÑATE. 2004: «Tamaño del distrito y voto estratégico en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 197: 123-151.

- MÜLLER, Wolfgang C. 2008: «Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- 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.
- NORRIS, Pippa. 2004: *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- «Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems.» *International Political Science Review* 18 (3): 297-312.
- PANIAGUA, Juan Luis. 1999: «¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma», en J. L. Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Editorial Tecnos.
- PCE (Partido Comunista de España). 1978: *Noveno Congreso del PCE*. Barcelona, Crítica.
- PSOE (Partido Socialista Obrero Español): 1993. *Programa electoral 1993: el programa de la mayoría*. PSOE, Madrid.
- 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.
- PEDERSEN, Mogens N. 1979: «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». *European Journal of Political Research* 7: 1-26.
- PENADÉS, Alberto, e Ignacio URQUIZU. 2007: «La reforma del Senado». Documentos de Trabajo-Estudios de Progreso, 27. Madrid, Fundación Alternativas.
- POWELL, G. Bingham Jr. 2000: *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. 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.
- 1981: «Two Contradictory Ideas of (Political) Equality». *Ethics* 91 (3): 451-456.
- 1971: *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press, 1967, 2.ª edición, reimpresión.
- RAHAT, Gideon, y Reuven Y. HAZAN. 2008: «Israel: The Politics of an Extreme Electoral System», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Victoriano, José MARTÍNEZ y María Luisa MÁRQUEZ. 2008: «Representatividad y gobernabilidad. Propuesta de modificación de la Ley electoral». Manuscrito, Universidad de Granada.
- RENWICK, Alan. 2008: «Is There a Trend in the Direction of Electoral Reforms in Established Democracies?» Ponencia presentada en el Congreso Anual de la APSA, Boston.
- RUBIO LORENTE, 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.
- RUIZ-RUFINO, Rubén. 2006: «La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados». Documentos de Trabajo-Estudios de Progreso, 19. Madrid, Fundación Alternativas.
- SAALFELD, Thomas. 2008: «Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.

- SANTAMARÍA, Julián. 1996: «El debate sobre las listas electorales», en Antonio J. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- SÄRLVIK, Bo. 2002: «Party and Electoral System in Sweden», en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds., *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, Nueva York, Agathon Press.
- SARTORI, Giovanni. 1997: *Comparative and Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Londres, Macmillan, 1994, 2.ª edición.
- 1968: «Political Development and Political Engineering», en John D. Montgomery y Albert O. Hirschman, eds., *Public Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCARROW, Susan E. 2003: «Germany: The Mixed-Member System As a Political Compromise», en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press.
- SHUGART, Matthew S. 2008a: «Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead», en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- 2008b: «Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems», en André Blais, ed., *To Keep or To Change First Past the Post?* Oxford, Oxford University Press.
- 2003: «Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative», en M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press.
- SHUGART, Matthew S., y Martin P. WATTENBERG. 2003: «Preface to the Paperback Edition», en M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press.
- SUNDBERG, Jan. 2002: «The Electoral System of Finland: Old, and Working Well», en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds., *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. Nueva York, Agathon 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.
- URDÁNOZ, Jorge. 2007: «La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales». *Revista Española de Ciencia Política* 17: 113-154.
- WOLDENDORP, Jaap, Hans KEMAN e Ian BUDGE. 1998: «Party Government in 20 Democracies: An Update (1990-1995)». *European Journal of Political Research* 33: 125-164.