

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma de Madrid

*Working Papers Online Series*  
[www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm)

*Estudio/Working Paper 45/2005*

## **‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’: manipulación política del sistema electoral español**

Ignacio Lago  
Universitat Pompeu Fabra  
[ignacio.lago@upf.edu](mailto:ignacio.lago@upf.edu)

José Ramón Montero  
Universidad Autónoma de Madrid  
[joseramon.montero@uam.es](mailto:joseramon.montero@uam.es)

**Ignacio Lago y José Ramón Montero\***

**‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’:  
manipulación política del sistema electoral español\*\***

¿Hasta qué punto tienen éxito los políticos cuando diseñan sistemas electorales? En las democracias de la tercera ola, las decisiones sobre el sistema electoral han venido revestidas de la máxima importancia para la consolidación de los nuevos regímenes. Como ha escrito Lijphart (1992, 207; cursiva en el original), “la elección del sistema electoral está entre las más importantes -y puede decirse que [es] *la* más importante- de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias”. Y Elster, Offe y Preuss (1998, 111) han precisado que “la elección de un sistema electoral ha sido una de las más intrincadas e importantes decisiones que deben realizarse durante la transición (...). La aprobación de las reglas de los sistemas electorales y la adopción de decisiones bajo las reglas electorales deben tomarse simultáneamente. Además, los primeros Parlamentos libremente elegidos funcionan frecuentemente a la vez como una legislatura y como una Asamblea constituyente (...). De ahí que la elección de la fórmula electoral no sólo contribuye a la composición del Parlamento, sino también al proceso constituyente y a la legitimidad de la propia Constitución”.

---

\* Ignacio Lago es Profesor de Ciencia Política en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona; José Ramón Montero es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), del Instituto Juan March.

\*\* Este trabajo aparecerá próximamente en el número monográfico de la revista *Zona Abierta* dedicado a los “Sistemas electorales” y editado por J. R. Montero e I. Lago. Queremos agradecer los comentarios y observaciones de André Blais, Alberto Penadés y Santiago Lago, así como la financiación del Ministerio de Educación y Ciencia (SEC2000-0758-C02-01) y las facilidades del CEACS y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Montreal.

En el caso español, las dificultades para lograr un resultado exitoso de este doble proceso simultáneo estuvieron agravadas por la considerable duración de las fases de negociaciones y discusiones: se alargaron desde enero de 1976 al invierno de 1978, es decir, casi tres años. A la postre, la extraordinaria continuidad mostrada por los distintos componentes del sistema electoral parece evidenciar el acierto de los políticos que los diseñaron. En contraste con los ya muchos años transcurridos desde 1978 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 seis años (Linz, Montero y Ruiz 2005). Por otra parte, esos componentes del sistema electoral parecen estar tan asentados como para predecir con cierta seguridad que no se modificarán ni siquiera a medio plazo. Pese a la recurrente aparición de propuestas de reformas en medios académicos o periodísticos, los *constituyentes* que los diseñaron hace cerca de treinta años se muestran sumamente satisfechos con sus resultados, y la inmensa mayoría de los dirigentes políticos manifiestan también su conformidad básica con sus reglas y efectos.<sup>1</sup> Sin duda alguna, y a juzgar por estos indicadores, la decisión que tomaron los políticos españoles a comienzos de la transición democrática sobre el sistema electoral no puede sino calificarse como un éxito completo.

En este artículo queremos revisar algunas de las causas de este éxito. Para titularlo hemos tomado en préstamo el que Colomer (1990, cap. 7 y p.92) utilizó para uno de los capítulos de su libro. Se trata de la frase pronunciada por Pío Cabanillas Gallas, ministro en los últimos

---

<sup>1</sup> Dos análisis de algunas de esas propuestas de reformas pueden encontrarse en Santamaría (1996) y en Montero (1997). 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 del vigésimo o vigésimoquinto aniversario 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.

gobiernos de Franco y en los primeros de la Unión de Centro Democrático (UCD) bajo Adolfo Suárez, cuando poco antes de las primeras elecciones democráticas de 1977 la entonces coalición de UCD sufría un incierto proceso de coordinación de sus partidos integrantes y de confección de sus listas electorales. Aunque Cabanillas tenía bien ganada fama de alzarse oportunamente con frases ingeniosas y más o menos crípticas (como recuerda Calvo Sotelo [1990, 191], un “*especialista en Pío*”), en esta ocasión su vaticinio parecía descansar en la seguridad que le proporcionaba el recién aprobado Decreto-ley electoral de marzo de 1977. Y esa seguridad provenía a su vez de la manipulación política realizada por los dirigentes de UCD para que la combinación de los distintos elementos del sistema electoral deparara unos efectos particularmente favorables a sus resultados electorales. Como se sabe, los sistemas electorales son fundamentalmente instituciones arbitrarias: suponen, en los conocidos términos de Sartori (1986, 273), “el instrumento más específicamente manipulable” del sistema político. De ahí su presencia central en la literatura sobre *ingeniería política*, constitucional o propiamente electoral (cf., por ejemplo, Sartori 1994; Lijphart 1995, cap. 7; y Reilly 2001). Por tanto, la relevancia de las decisiones adoptadas por las elites políticas para lograr una determinada configuración de los elementos del sistema electoral no sólo consiste en la existencia de mayores o menores dosis de manipulación, que se da por supuesta, sino sobre todo en sus márgenes de maniobra para seleccionar unos objetivos y en sus niveles de efectividad para alcanzarlos. En este sentido, la certeza con la que Pío Cabanillas vaticinaba la victoria electoral de los *suyos* podría deberse a la confianza que las elites políticas de UCD depositaban en la capacidad del sistema electoral para favorecer sus intereses.

¿En qué medida la excepcional continuidad del sistema electoral español está efectivamente vinculada a su manipulación por los dirigentes conservadores durante la transición española? Trataremos de contestar a esta pregunta examinando particularmente los denominados efectos *sistémicos* y *partidistas* del sistema electoral para el Congreso de los Diputados en las nueve elecciones celebradas desde 1977. Aunque existe ya un literatura apreciable sobre sus efectos

sistémicos,<sup>2</sup> los partidistas han sido abordados a nuestro juicio de un modo excesivamente genérico y con datos insuficientes. Pretendemos evitar ambos problemas mediante una mejor especificación de los mecanismos causales y un tratamiento empírico de los datos que también mejore la relevancia de los indicadores habitualmente utilizados. Para ello, apuntaremos en la siguiente sección de este artículo algunos rasgos distintivos del proceso de adopción del sistema electoral durante la transición democrática, y dedicaremos después sendas secciones a examinar sus sesgos a la vez *mayoritarios* y *conservadores* y a medir los factores que en el caso español explican su peculiar intensidad y simultaneidad. Como esperamos demostrar, los sesgos mayoritarios y conservadores dependen del gran número existente de circunscripciones de baja magnitud, así como de su interacción con la fórmula electoral, la notable desviación del prorrateo y, sobre todo, el acusado “efecto de varianza” de las magnitudes de circunscripción. Todos ellos eran mecanismos que respondían a las estrategias de manipulación política de los dirigentes de UCD para diseñar un sistema electoral que les permitiera alcanzar a la vez dos objetivos. El primero consistía en lograr que las fuerzas políticas a su derecha y a su izquierda apoyaran la combinación de los elementos del sistema electoral. El segundo radicaba naturalmente en maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con la información que poseían durante esa fase de la transición democrática. Al cumplirse el primer objetivo, el sistema electoral español comenzó su larga andadura institucional. Y al realizarse el segundo objetivo, la combinación de los efectos mayoritarios y conservadores se proyectó de modo diferenciado sobre los principales partidos de centro-derecha (como la propia UCD) o de centro-izquierda (como el Partido Socialista Obrero Español [PSOE]) y de derecha (como Alianza Popular y luego Partido Popular [AP/PP]). Pío Cabanillas tenía razón: aunque entonces no supiera quién iba a ganar, la efectividad de la manipulación política lograda por UCD

---

<sup>2</sup> Puede verse una selección esa literatura en la nota 5 de nuestro trabajo sobre “La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos”, que abre este número especial de *Zona Abierta*; véase también la bibliografía recopilada por Ortega Villodres (1998).

en el diseño de los componentes del nuevo sistema electoral apuntaba a una intensa amplificación de la victoria de los partidos mayoritarios, especialmente de los conservadores.

### **Un sistema electoral en cuatro momentos decisivos**

El diseño del sistema electoral para el Congreso de los Diputados se ha realizado en cuatro momentos notablemente distintos. Pese a ello, alumbraron acuerdos, formalizados todos ellos en normas jurídicas de la máxima relevancia, que se caracterizan ante todo por su llamativa continuidad. Así ocurrió (i) durante el tardofranquismo, en la Ley para la Reforma Política de enero de 1977, que vino acompañada de la autodisolución de las Cortes franquistas; (ii) durante la transición democrática, en el Real Decreto-ley de marzo de 1977, que se aplicó en las inmediatas elecciones de junio de 1977, las primeras democráticas tras los más de 40 años de dictadura; (iii) durante el proceso constituyente, en los debates sobre el artículo 68 de la Constitución, cuando UCD gobernaba en minoría; y (iv), finalmente, tras la consolidación democrática, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), de junio de 1985, cuando el PSOE contaba con una amplia mayoría parlamentaria absoluta. Óscar Alzaga (1989, 127-128), que protagonizó como diputado de UCD y luego del Partido Demócrata Popular (PDP) buena parte de esos momentos, dibujó a finales de los años ochenta un retrato sumamente ilustrativo del producto resultante:

El sistema electoral español es absolutamente original, e infinitamente más original de lo que parece a primera vista, y es bastante maquiavélico. Es original. Lo es porque el procedimiento se basa en la Ley de 1908,<sup>3</sup> y es bastante maquiavélico porque la ley actual es esencialmente una reproducción del Decreto-ley del 77, y tal Decreto, formalmente pactado por el Gobierno predemocrático con las fuerzas de la oposición, fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme, y el encargo político real

---

<sup>3</sup> Debe querer referirse en realidad a la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, también conocida como la *Ley Maura*, por haber sido aprobada por un Gobierno conservador presidido por Antonio Maura (cf. Rueda 1998).

consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista (...). [Además,] se procuraba que el logro de la mayoría absoluta para el Partido Socialista estuviera situado no en el 36-37%, sino en el 39-40%.

La descripción de Alzaga revela la capacidad de manipulación de UCD para combinar los elementos básicos del sistema electoral, de modo que se maximizaran sus posibilidades de victoria electoral, hasta intentar incluso hacerlo con mayorías parlamentarias manufacturadas, y se minimizaran correspondientemente las de su principal adversario, el PSOE, al que se dificultaría en la mayor medida posible la traducción de sus votos en escaños. La estrategia de UCD resultaba así perfectamente congruente con los supuestos de la *herestética* electoral, esto es, con la manipulación de las reglas del juego político en beneficio propio y con resultado de victoria durante el proceso de negociación entre elites políticas sobre el sistema electoral (Riker 1986 ix; Kaminski 2002, 325-326).<sup>4</sup> Cabe recordar en este sentido que los sistemas electorales son instituciones “redistributivas”, en el sentido de Tsebelis (1990, 104), dado que “mejoran las condiciones de un grupo en la sociedad a expensas de otro”.<sup>5</sup> De hecho, las leyes electorales suponen la quintaesencia de las

---

<sup>4</sup> En el *Double-tongued word wrester dictionary* ([www.doubletongued.org/index.php/dictionary](http://www.doubletongued.org/index.php/dictionary)), *heresthetics* es definida como “*the framing of a debate or issue so that one is on the superior or winning side, or so that one’s choices are better-received by others*”. El propio Riker (1986, ix) apunta la conexión del término *herestética* (procedente del griego para denotar seleccionar y elegir) con *retórica*, el arte de la persuasión verbal. Pero subraya que mientras la retórica permite convertir o convencer a otros mediante argumentos persuasivos, la herestética supone estructurar una determinada situación de modo que los otros la acepten, o no tengan más remedio que aceptarla, incluso sin persuasión alguna. Por utilizar sus propios términos, “*what heresthetics is about (...) [is] structuring the world so you can win*”. En un trabajo anterior, Riker (1983, 55; subrayado en el original) precisaba que “*heresthetics, in my coinage of the word, has to do with the manipulation of the structure of tastes and alternatives within which decisions are made, both the objective structure and the structure as it appears to participants. It is a study of the strategy of decision*”.

<sup>5</sup> Por el contrario, y según también Tsebelis (1990, 104), las instituciones “eficientes” “mejoran la condición de todos o casi todos los grupos en una sociedad”, por lo que gozan de un apoyo unánime o al menos masivo. Y de los dos tipos de instituciones redistributivas que contempla, las leyes electorales pertenecen a las “consolidadoras”, puesto que su objetivo es el de preservar y mejorar los intereses de la coalición dominante que ha logrado imponerse (Tsebelis 1990, 111). Cuestión distinta es que los sistemas electorales, como cualquier otra institución, sean eficientes en mayor o menor medida; pero su objetivo básico radica en el

instituciones redistributivas (Benoit 2004, 366): los escaños que gana un partido dependen obviamente de los que pierdan, o dejen de obtener otros partidos. De ahí que las decisiones relacionadas con la creación de un sistema electoral estén acompañadas por el conflicto entre las expectativas de los actores políticos implicados. Pero ese obligado conflicto necesita resolverse, sin embargo, en el marco de las negociaciones emprendidas por esos mismos actores. Por su propia naturaleza, las leyes electorales deben ser consideradas legítimas por todos ellos, lo que supone prestarle un apoyo ampliamente mayoritario, si no unánime (Benoit y Schiemann 2001, 158). Para UCD, los logros simultáneos de introducir en la ley electoral la manipulación herestética de sus elementos más “redistributivos” (en el sentido de suma-cero antes señalado) y de conseguir el apoyo de los principales actores políticos de la transición democrática fueron facilitadas por las condiciones en las que se desarrolló el proceso político relativo a la ley electoral.

#### *Incertidumbre, herestética y acuerdos*

Los dos momentos iniciales de la formación del sistema electoral resultaron especialmente decisivos. El primer momento tuvo lugar a lo largo de 1976, y se desarrolló en dos actos: mientras que el primero supuso la formulación inicial de unas preferencias relativamente vagas durante la presidencia de Gobierno de Carlos Arias Navarro, el segundo acto permitió su cristalización con motivo de la discusión en las Cortes franquistas de la Ley para la Reforma Política (LRP), ya bajo la presidencia de Adolfo Suárez<sup>6</sup> El segundo momento ocurrió en la primavera siguiente mediante

---

conflicto distributivo que sus distintas alternativas ofrecen a los actores políticos que deciden sobre ellas y a las que se aplica (Benoit 2004, 367).

<sup>6</sup> Debe recordarse que Arias Navarro fue nombrado presidente en noviembre de 1975, que durante los ocho meses siguientes el continuismo franquista de su Gobierno impidió encauzar la transición democrática y que en julio de 1976 fue sustituido por Adolfo Suárez, que imprimió un ritmo distinto al cambio político. La LRP resultó así decisiva en la estrategia reformista de Suárez y de su Gobierno: con ella pretendían asegurar definitivamente la transición mediante la aprobación por las Cortes franquistas, y su posterior ratificación por referéndum, de una ley que supusiera el reconocimiento de las libertades democráticas básicas y la convocatoria de una elecciones también democráticas a unas Cortes que habrían de estar compuestas por el

la aprobación del Real Decreto-ley de marzo de 1977. En ambos casos, los líderes centristas debieron enfrentarse ante todo a problemas de incertidumbre y de relativa indefinición de sus preferencias. Como en otros países en transición, los cálculos realizados con anterioridad a la realización de las elecciones *fundacionales* estaban dominados por una más que considerable incertidumbre, que se cernía sobre tres dimensiones esenciales para conocer el funcionamiento del sistema electoral: el número de partidos competidores, el apoyo de los votantes a esos partidos y los propios efectos de las reglas electorales. Debe tenerse en cuenta además que esas dimensiones eran interdependientes, lo que suponía que la incertidumbre sobre cualquiera de ellas hacía imposible la previsión de las restantes (Andrews y Jackman 2005, 67). A lo largo de 1976, incluso en otoño, cuando se discutió la LRP, los actores entonces protagonistas del proceso institucional ignoraban *cuáles* y *cuántos* partidos podrían competir en unas futuras elecciones, las primeras tras cuarenta años de dictadura, y que pretendían celebrarse el siguiente año. Esta radical incertidumbre condicionaba sobremedida los cálculos de los distintos actores, cuyas preferencias para optimizar su representación parlamentaria en esas eventuales elecciones estaban además sólo vagamente articuladas tras esas cuatro décadas de régimen autoritario. Y si a todo ello añadimos la incertidumbre relativa a otros factores exógenos pero no menos relevantes, como los recursos financieros de las campañas o el rendimiento organizativo de nuevos partidos y líderes (Brady y Mo 1992, 407), es claro que la combinación resultante dificultaba al máximo el comportamiento estratégico de las elites políticas.

En enero de 1976, Manuel Fraga Iribarne (1987, 29), vicepresidente para Asuntos del Interior y ministro de la Gobernación en el Gobierno de Arias Navarro, entregó a los restantes

---

Congreso de los Diputados y el Senado. Se trataba así, en suma, de liquidar formalmente las instituciones franquistas y de despejar el camino hacia las primeras elecciones democráticas recurriendo al procedimiento de cambio previsto en las denominadas Leyes Fundamentales del régimen franquista; cf. Soto Carmona (1994). La LRP se discutió durante los días 16 a 18 de noviembre de 1976, se aprobó el 18 y fue ratificada mediante referéndum celebrado el 15 de diciembre; cf. Sánchez Navarro (1998, cap. 5).

ministros el primer borrador del proyecto que podría regular unas futuras y entonces sumamente inciertas elecciones para el Congreso de los Diputados. Para su tramitación se arbitró, a propuesta de Adolfo Suárez, ministro Secretario General del Movimiento, una Comisión Mixta entre el Gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento, con el cometido de discutir tanto las bases generales de modificación de la Ley de las Cortes franquistas como otras dos leyes necesarias para la transición: la de Asociaciones Políticas y la de la Sucesión (cf. Powell 2001, 148 ss.). Entre febrero y abril de 1976 la Comisión Mixta celebró nueve reuniones; al parecer, en ellas “se hablaba mucho, pero se llegaba a pocos acuerdos” (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda 1995, 155). Pero esas reuniones, así como las previas celebradas por los ministros para prepararlas, tuvieron la virtualidad de ir acordando algunas reglas electorales básicas a medida que se extendía entre todos los actores el convencimiento de que la única estrategia posible del cambio político pasaba inevitablemente por la celebración de unas elecciones democráticas. Por lejanas que se estimaran entonces esas elecciones, las discusiones entre los miembros del Gobierno y los sectores de la elite franquista presentes en la Comisión Mixta les permitieron sobre todo tomar conciencia de la capacidad instrumental asignada a algunas reglas electorales para partir con ventaja en la futura contienda electoral.

Así, los primeros borradores de las bases para la modificación de la Ley de Cortes planteaban ya un Congreso con 300 diputados, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto; y tan importante como ello era encontrar asimismo la previsión de que cada provincia habría de elegir, según recoge Alfonso Osorio (1980, 65), ministro de la Presidencia en el gobierno de Arias Navarro, “un mínimo de dos diputados y los adicionales que le correspondiesen en proporción a su población de derecho, conforme al módulo territorial resultante de dividir el número de escaños restante por el total de la población nacional de derecho”. Es probable que la decisión de acudir a las provincias como circunscripciones electorales se tomara por el Gobierno

tras comprobar la inviabilidad de diseñar distritos uninominales para los 300 escaños previstos.<sup>7</sup> Pero, una vez tomada esta decisión, los miembros del Gobierno y de la Comisión Mixta cifraron en ella una extraordinaria carga herestética para compensar las incertidumbres aparejadas a la celebración de unas elecciones de resultados obviamente inciertos tras cuatro décadas de dictadura, con fuerzas políticas por el momento imprevisibles y procedimientos democráticos de nueva planta. El propio Osorio (1980, 72) ha recordado que “el tema que fue objeto de mayores deliberaciones fue el del número de diputados que elegiría cada provincia”. Por los testimonios de algunos de sus protagonistas, los contenidos de esas deliberaciones parecieron haber girado alrededor de cómo lograr, con el reducido tamaño del futuro Congreso y la transformación de las provincias en circunscripciones de baja magnitud, efectos electorales positivos para ellos o al menos negativos para sus potenciales adversarios. Tras la reunión de la Comisión Mixta celebrada el 7 de abril, el liberal José María de Areilza (1977, 132), ministro de Asuntos Exteriores, anotaba su sorpresa por la aprobación del bicameralismo y del sufragio universal para elegir el Congreso. Y añadía, en lo que cabía presentarse como contrapartida a la propuesta de reglas electorales sobre las circunscripciones, que “se ve que hay un temor pánico a que los trabajadores se desmanden y dominen la representatividad de las Cámaras. También el sufragio ‘igualitario’ les preocupa y quieren poner limitaciones a la igualdad numérica de los entrevistados con trucos de toda especie”. En las reuniones de los ministros del Gobierno para preparar las sesiones de la Comisión Mixta, el tono no debió ser muy diferente. En la celebrada el día 10 de abril, Fraga Iribarne presentó dos propuestas, ambas con dos diputados como mínimo por provincia y con algunas diferencias (en mayor o menor desviación del prorrateo) para el cálculo de la asignación de los restantes diputados. Según escribe Osorio (1980, 72), “Adolfo Suárez defendió la primera alternativa [que era la que

---

<sup>7</sup> Según ha señalado Herrero de Miñón (1993, 92), la adopción de la provincia, y luego de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales, se debió a “la dificultad de trazar un mapa de distritos uninominales. El propio [Manuel] Fraga, siendo ministro de la Gobernación, había encargado a Óscar Alzaga un proyecto de normativa electoral que, dada la insuficiencia de los servicios del Ministerio, no había podido trazar un mapa electoral distinto del provincial”.

arrojaba un prorrateo más desviado]. Yo le apoyé. José María Areilza fue partidario de la segunda porque, dijo, ‘no acabo de comprender por qué se quiere reducir la representación de aquellas provincias en las que viven más españoles’. Tenía razón”.<sup>8</sup>

Las discusiones posteriores terminaron por convertir al reducido tamaño del Congreso, la baja magnitud de la circunscripciones y los criterios desviados de prorrateo en elementos esenciales para el sistema electoral a aprobar en un futuro todavía indeterminado. El día 21 de abril, cuando la Comisión Mixta celebró su última sesión, la discusión volvió a reproducir razonamientos similares, a juzgar por el resumen que de ella hizo Areilza (1977, 151): “todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder: ¡Y qué derecha!” El 30 de abril, el Consejo de Ministros celebró reunión monográfica para terminar la elaboración de su proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales, que se aprobará en la siguiente reunión, de 7 de mayo. En lo que hace al sistema electoral, se consagró el diseño de un Congreso compuesto por 300 “representantes de la familia” elegidos por sufragio universal a partir de dos diputados al menos por cada provincia, con los restantes que le pudieran corresponder asignados a razón de un diputado por cada 175.000 habitantes.<sup>9</sup> Aunque el debate en el Consejo de Ministros fue al parecer muy intenso,<sup>10</sup> es también probable que las diferencias de criterio radicaran en cuestiones relativas al proyecto de Ley de Sucesión. El proyecto de reforma de las Cortes siguió probablemente gozando del acuerdo de todos sobre su objetivo básico; un objetivo que, en los términos con los que

---

<sup>8</sup> Areilza (1977, 137-138) recordaba esa discusión en términos complementarios: “Se discute después el número de electores y de diputados que corresponden al sistema elegido. Fraga da una larga explicación para convencer (...) de que, por muchas vueltas que se den, no habrá nunca riesgo de que las izquierdas manden en España con esta reforma. Es decir, que no hay alternativa real de poder abierta para ellos, debido al gran número de cerrojos que el resto de las Leyes fundamentales dejan en pie para evitarlo”.

<sup>9</sup> El proyecto añadía que, en caso de resultar escaños sobrantes, “se distribuirían entre las provincias cuyos restos de población sean más elevados”; el texto del proyecto se encuentra recogido en Herrero de Miñón (1999b, vol. II, 31-40).

<sup>10</sup> Como recuerda Fraga Iribarne (1987, 44), “se discuten, con franqueza que alcanza niveles de brutalidad, las dos leyes constitucionales aprobadas por la Comisión Mixta”.

Areilza (1977, 165) describía aquella sesión, “sigue siendo el mismo: que nunca salga el poder de manos de la actual derecha”.

El proyecto del Gobierno fue enviado al Consejo Nacional del Movimiento, el órgano franquista que debería informarlo antes de su reenvío a las Cortes. La Ponencia nombrada al efecto sugirió que se aumentase a tres el número mínimo de diputados por cada provincia, y que los restantes se asignaran en función de uno por cada 200.000 habitantes;<sup>11</sup> también propuso que se eliminara el calificativo de los diputados “familiares”, por denotar un vínculo ahora indebido con la tríada “familiar”, “municipal” y “sindical” de la denominada “representación orgánica” del régimen franquista. Pero se oponía a casi todo lo demás. El proyecto de reforma “murió en la sesión que la Comisión competente celebró el día 11 de junio [de 1976]” (Osorio 1980, 75). Aunque el sustrato de las discusiones sobre las reglas electorales habría de retomarse en seguida, el acto inicial de la transición se había saldado con un considerable fracaso: como la propia estrategia continuista y limitada de cambio político personalizada por Arias Navarro, “aquel complicado e inviable paquete de medidas modificadoras de las Leyes Fundamentales moriría, en el más triste abandono, en el Consejo Nacional” (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda 1995, 162).

Pero no habría de pasar mucho tiempo, sin embargo, para que ese sustrato se trasladara, y con mayor éxito, a la siguiente fase gubernamental de la transición. A finales de junio de 1976 Arias Navarro era destituido, y en los primeros días de julio Suárez resultaba nombrado nuevo presidente del Gobierno. El segundo acto de la primera etapa en la génesis del sistema electoral español comenzó perfilándose alrededor de la estrategia de cambio político diseñada por Suárez y su Gobierno. Su principal instrumento se cifraba en la LRP, con la que se pretendía que unas Cortes

---

<sup>11</sup> Según recuerda Osorio (1980, 75), ambos criterios recogían “la posición que había defendido Adolfo Suárez”.

todavía franquistas aprobaran la convocatoria a unas elecciones democráticas mediante sufragio universal y unas bases notablemente indefinidas del sistema electoral, cuya concreción habría de quedar en manos del Gobierno.

Los primeros borradores del proyecto de la LRP fueron redactados por franquistas moderados (como Torcuato Fernández Miranda) o por los reformistas del Gobierno de Suárez (como Alfonso Osorio o Miguel Herrero de Miñón).<sup>12</sup> Parecían inclinarse por un sistema que consiguiera a la vez reflejar el pluralismo político mediante una cierta y por el momento indefinida proporcionalidad y evitar una excesiva fragmentación partidista;<sup>13</sup> en contra se situaban los franquistas continuistas y también los medianamente aperturistas aglutinados de una u otra forma alrededor de Cruz Martínez Esteruelas y de Manuel Fraga Iribarne, que en septiembre de 1976 había fundado Alianza Popular (AP). De este modo, la representación proporcional *in genere* aparecía de nuevo como la opción más segura o menos arriesgada para los partidos que sufrían situaciones de extrema incertidumbre (Andrews y Jackman 2005, 69). En septiembre de 1976, el proyecto de ley enviado por el Gobierno al Consejo Nacional del Movimiento precisaba ya la cantidad de 350 diputados para el futuro Congreso<sup>14</sup> y proponía que las elecciones se inspiraran en

---

<sup>12</sup> Las opiniones y preferencias de T. Fernández Miranda, entonces presidente de las Cortes franquistas que habrían de aprobar el proyecto de LRP y en consecuencia disolverse después, están recogidas y comentadas en P. Fernández-Miranda y A. Fernández-Miranda (1995, 234 ss.) y en A. Fernández-Miranda (1997, 526 ss.). Las *memorias* de Osorio (1980, 240 ss.) y de Herrero de Miñón (1993, 92 ss.) contienen también información al respecto; véase también Herrero de Miñón (1999a y sobre todo los documentos incluidos en 1999b, vol. II, 91 ss.)

<sup>13</sup> De acuerdo con Herrero de Miñón (1993, 92), fue Alfonso Osorio, vicepresidente del Gobierno de Suárez, quien llevó “al ánimo de Suárez la decisión en pro de la proporcionalidad, puesto que me consta su interés por el sistema, ausente en otros miembros del Gobierno, y la errónea interpretación que Suárez tenía sobre sus efectos políticos. (...) En todo caso, la razón última que obligó a adoptar la representación proporcional y el consiguiente sistema de listas fue, y volvería a serlo en el trámite constituyente, la dificultad de trazar un mapa de distritos electorales uninominales”. También Landelino Lavilla (2003, 58), ministro de Justicia, ha recordado que los miembros del Gobierno de Suárez eran “decididamente partidarios de la representación proporcional en el Congreso de los Diputados”.

<sup>14</sup> Al menos que sepamos, la fijación del tamaño del Congreso en 350 diputados estaba incluida por vez primera en un borrador de un proyecto de ley similar al de LRP, que redactó en abril de 1976 Alfonso Osorio,

unos “criterios de representación proporcional” a concretar por el Gobierno mediante Decreto-ley (en Herrero de Miñón 1999b, vol II, 116). El informe del Consejo Nacional del Movimiento, en cambio, exigía que la futura regulación electoral fuese aprobada por ley en las Cortes, rechazaba cualquier elemento proporcional y defendía enfáticamente alguna variante de sistema mayoritario con distritos uninominales; eran criterios en ambos casos tomados directa y a veces literalmente de la *leyes* de Duverger (en Herrero de Miñón 1999b, vol. II, 128-129).

El sistema electoral se convirtió así, de nuevo, en el “problema fundamental” de la tramitación de la LRP, según uno de sus protagonistas (Osorio 1980, 241).<sup>15</sup> Los argumentos debatidos en las Cortes sobre sus dos principales modalidades combinaron las razones generales de naturaleza democrática (sobre la adecuación del mayoritario o del proporcional a la nueva fase histórica que abría la LRP) con criterios instrumentales de orden político (sobre el destino que cabía presumir a los grupos políticos tras la aplicación de uno u otro sistema).<sup>16</sup> Dado que los procuradores en mayor medida continuistas del franquismo (y, por lo tanto, en mayor medida opuestos al reformismo del Gobierno de Suárez) podían hacer peligrar el proyecto de la LRP al

---

ministro entonces de la Presidencia en el Gobierno de Arias Navarro; en Osorio (1980, 122). Se trata de un tamaño de Parlamento sumamente reducido, como luego comentaremos. A efectos comparativos con los términos de referencia que tenían los miembros del Gobierno de Suárez, debe recordarse que las Cortes franquistas que aprobaron la LRP estaban compuestas por nada menos que 531 *procuradores*. Preston (1986, 126) ha apuntado que durante la discusión de la LRP “se sacó mucho partido de la circunstancia de que (...) [el Congreso] y el Senado democráticos que se proponían, tenían juntos el mismo número de escaños que las Cortes franquistas”.

<sup>15</sup> Durante los días de la tramitación de la LRP en las Cortes, sectores académicos y políticos de oposición organizaron un congreso sobre leyes electorales, cuyas intervenciones están recogidas en *Ley electoral y consecuencias políticas* (Madrid: Centro de Investigación y Técnicas Políticas [CITEP], 1977). Uno de sus participantes recuerda “vivamente la mezcla de tensión y de enorme interés que se respiraba en España en relación con los sistemas electorales” (Nohlen 1998, 5).

<sup>16</sup> Una selección de las distintas intervenciones habidas durante los días 16 a 18 de noviembre de 1976 en el debate sobre la LRP celebrado en las Cortes franquistas, en Herrero de Miñón (1999b, vol. II, 168-319) y en Sánchez Navarro (1998, 332 ss.), que incluye también datos sobre el referéndum del 15 de diciembre de 1976; pueden verse tres análisis diferentes de dicho debate en Colomer (1990, 71 ss.), Aguilar (1996, 239 ss.) y Fernández-Miranda (2003). El texto de la LRP puede encontrarse tanto en Herrero de Miñón (1999b, vol. II, 321-324) como en Sánchez Navarro (1998, 314-319).

exigir el establecimiento de un sistema mayoritario a una o dos vueltas, el Gobierno decidió mantener el principio genérico de la representación proporcional, pero ofreciendo a sus adversarios la posibilidad de introducir distintos “dispositivos correctores”, según se denominaron, dirigidos a “evitar fragmentaciones inconvenientes de las Cámaras”, para de ese modo lograr su apoyo al proyecto.<sup>17</sup> Es así como en las Disposiciones Transitorias de la LRP se estableció la provincia como circunscripción electoral y se aprobó el criterio de fijar un “número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas”, dos criterios que, como se recordará, habían sido ya defendidos en los distintos proyectos elaborados por los miembros del Gobierno de Arias Navarro, entre los que se encontraban Suárez y Osorio; también se mantuvo el tamaño del futuro Congreso en 350 diputados y se convino en prever un umbral legal para conseguir representación. Por supuesto, habría de ser el Gobierno quien regulara las próximas elecciones a Cortes, confirmando la importancia atribuida a su iniciativa para la manipulación herestética de aquellos criterios.

La intervención que dejó sentados los criterios para convertir a las provincias en circunscripciones y establecer un prorrateo desviado como condiciones imprescindibles para la aprobación de la LRP fue debida al procurador por Palencia José María Morrondo. Dada la importancia herestética del papel asignado a la provincia y al número mínimo de diputados por provincia, así como la reiteración posterior de esos argumentos en torno a las desigualdades

---

<sup>17</sup> Según la versión de Osorio (1980, 241), algunos miembros del Gobierno tenían dudas sobre la conveniencia de ceder a las peticiones de los procuradores franquistas, y particularmente de los próximos a AP, que, con Martínez Esteruelas a la cabeza, solicitaban la sustitución del sistema proporcional por el mayoritario y la aprobación de la futura ley electoral por las Cortes y no por el Gobierno. Según escribe el entonces vicepresidente, “Adolfo Suárez y yo sabíamos que no se podía ceder. En las conversaciones que habíamos mantenido con los miembros de la oposición quedaba claro que éstos consideraban como condición fundamental para entrar en la legalidad, que el sistema electoral fuese proporcional. Y éste era, no lo olvidemos, uno de los objetivos de la reforma”. El mismo Osorio (p.242) ha relatado que se puso en contacto con Carlos Ollero, representante cualificado de la oposición democrática, para proponerle la nueva fórmula de una futura ley electoral inspirada en criterios de representación proporcional y matizada con los “dispositivos correctores” de la provincia como distrito y de un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas, una fórmula que Ollero aceptó tras realizar sus propias consultas.

económicas interprovinciales, vale la pena conocer los términos de la decisión. Como argumentaba Morrondo,

si el criterio de la población aplicado con exclusividad fue válido en otros momentos, en que había un mayor equilibrio, no lo es en el presente, en el que el desequilibrio es patente. Sin ningún paliativo, queremos decir que un criterio que finaliza en estos resultados [de desequilibrio], no es de recibo. El subdesarrollo económico-social (...) [sería] completado con el subdesarrollo político. (...) [Y] no sería justo tampoco que se siguiera un criterio de reparto igualitario entre todas las provincias, porque, en este caso, ignoraríamos el factor población, que (...) tiene su importancia, y además se la queremos dar. Todo ello nos lleva a la conclusión de que la solución más razonable y armoniosa puede ser aquélla en la que ambos criterios se contemplen por separado, es decir, que la distribución se haga, en parte, fijando un cupo igual a todas y cada una de las provincias, y, en parte, variable en razón a la población de cada una de ellas.

Y terminaba luego proponiendo que, “a la vista de los estudios que al respecto hemos realizado”,<sup>18</sup> la solución “más ponderada y racional” es la de que cada provincia tenga un cupo mínimo de 3 o 4 diputados, y otro variable de uno por cada 245.000 o 175.000 habitantes, lo que supondrían mínimos 5 o 4 diputados por provincia, y 21 y 27 como máximo, respectivamente (en Sánchez Navarro 1998, 384-385).<sup>19</sup>

La presencia en una futura ley electoral de las provincias como las únicas circunscripciones posibles y la ausencia obligada de las listas electorales de ámbito nacional, que también solicitaron

---

<sup>18</sup> Aunque no hemos podido acceder a los “estudios” a los que se refiere Morrondo, deberían de ser los mismos a los que hace referencia el Consejo Nacional del Movimiento, en su informe sobre el proyecto de LRP del 16 de octubre de 1976, cuando acompañó a su ponencia “unos interesantes anexos sobre los diversos resultados a los que puede llegarse de seguirse uno u otro criterios [sobre el tipo de circunscripciones y el número de diputados por distrito]”; en Herrero de Miñón (1999b, vol. II, 140).

<sup>19</sup> Martínez Esteruelas, el principal defensor del sistema mayoritario y luego el mayor defensor de esos “dispositivos correctores” ofrecidos por el Gobierno, también justificaba la conversión de las provincias en circunscripciones electorales con los argumentos de que “la España doliente (...), que ha estado sometida al subdesarrollo o al subdesarrollo relativo en materia socioeconómica en comparación con otras provincias, no tenga ahora el castigo del subdesarrollo político, y que no haya provincia de España, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de (...) [diputados] que asegure su voz, porque aquí donde se discuten las leyes, esa voz será necesaria para lograr el equilibrio territorial” (en Herrero de Miñón 1999b, vol. II, 298).

quienes se oponían al proyecto del Gobierno, no sólo buscaban restringir la proporcionalidad.<sup>20</sup> Además, esa combinación de elementos suponía un buen indicador de los cálculos *ad futurum* de los dirigentes políticos del régimen autoritario: sus principales fuentes de recursos políticos y clientelares se encontraban precisamente en sus respectivas provincias, y hubieran desaparecido virtualmente en un eventual sistema proporcional cuyos distritos fueran de gran magnitud. En su intervención final, el ministro de Justicia, Landelino Lavilla, tranquilizaba a unos y a otros al asegurar que el sistema proporcional a que se refiere la LRP viene a consistir sólo en “la cuestión de cómo se adjudican los puestos entre los candidatos en función del número de sufragios obtenidos”; la demarcación y la magnitud de sus circunscripciones podrían quedar al margen de los imperativos de dicho sistema. De otro modo, aquellos “dispositivos correctores” resultaban perfectamente compatibles con un sistema sólo “[inspirado] en criterios de representación proporcional” (en Herrero de Miñón 1999b, vol. II, 311). Consecuentemente, la Disposición Transitoria primera establece que “las elecciones al Congreso *se inspirarán* en criterios de representación proporcional” (el subrayado es nuestro).

En fin, la LRP se aprobó por 425 votos a favor, sólo 59 en contra y 13 abstenciones. El Gobierno de Suárez había confirmado su capacidad de manipulación al pactar al menos nominalmente con los representantes franquistas y continuistas unas reglas electorales que tenían ya visos de resultar mucho más beneficiosas de las inicialmente previstas, y al convencer a los representantes de la oposición de que las aceptaran en virtud de la presencia en la Ley de unos meros “criterios de representación proporcional”. Desde este punto de vista, se ha argumentado que esas reglas son el resultado de las peculiaridades de la primera etapa del proceso a la transición a la democracia. Se daría así la paradoja de que dirigentes políticos o/y sectores ideológicos franquistas,

---

<sup>20</sup> Martínez Esteruelas condicionaba su apoyo a la LRP si “quedaba bien claro que el sistema de las listas nacionales quedara excluido de nuestro sistema (...) y que la provincia (...) fuera circunscripción electoral exclusiva” (en Herrero de Miñón 1999b, vol. II, 298).

destinados a resultar electoralmente irrelevantes muy poco tiempo después, hayan podido imponer sus criterios para diseñar los elementos electorales que habrían de mantenerse durante décadas (Hopkin 2005). Pero, en realidad, esa negociación con los sectores franquistas o continuistas terminó realizándose, en una aplicación literal del concepto de herestética, sobre las propias preferencias del Gobierno; unas preferencias que logró trasladar al texto de la LRP y que consiguió que fuesen asimismo aceptadas por los dirigentes de la oposición.<sup>21</sup>

La primera etapa de la creación del sistema electoral español había supuesto, pues, un sutil ejercicio de herestética a la hora de manipular los criterios que informarían tres de sus elementos básicos: el tamaño del Congreso, el establecimiento de la provincia como la única circunscripción posible y el prorrateo desviado para la asignación de escaños a cada una de ellas. Pero resultaba todavía insuficiente. El segundo momento comenzó poco después de la aprobación de la LRP por referéndum en diciembre de 1976, y culminaría con la aprobación del Decreto-ley de normas electorales en marzo de 1977. En él cristalizarían definitivamente esas preferencias todavía genéricas y se reducirían los márgenes de incertidumbre sobre las posibles consecuencias de las elecciones *fundacionales*. A medida que se acercaba la fecha de esa primera consulta democrática, prevista para junio de 1977, los nuevos partidos que iban surgiendo en la escena política de la transición fueron explicitando sus preferencias y realizando cálculos electorales sobre las reglas del

---

<sup>21</sup> Según ha subrayado después Lavilla (2003, 59), tanto las reglas como los criterios pactados con unos y otros constituían las preferencias básicas del Gobierno, sobre las que además se habían elaborado ya algunos documentos: en un notable ejercicio de herestética, se trataba de una peculiar “solución de compromiso”, puesto que el Gobierno no hacía sino aceptar “lo que ya estaba en nuestra concepción y en los avanzados trabajos de elaboración de las normas electorales”. El entonces subsecretario de la Presidencia del Gobierno, Otero Novas (1987, 29; el subrayado es nuestro), ratifica esta versión al recordar que “ganamos la batalla en las Cortes *sin alterar* un tema esencial que se reveló como principal escollo: el sistema electoral proporcional que nos parecía imprescindible para poder integrar en la Cortes Constituyentes a todas las voces”. No resulta por ello extraño que Silva Muñoz (1993, 352), un ex ministro franquista y miembro del sector continuista de AP en aquellas Cortes, imprimiera un cierto tono derrotista a su propia participación como procurador: “[En] aquellas tres sesiones (...) todo estuvo prejuzgado de antemano, por lo que se vio después. Discutimos en pasillos, en la sala de comisiones y varias veces con la ponencia, fundamentalmente el posible contenido de la Ley Electoral que nunca conocimos hasta su promulgación. Nada conseguimos”.

sistema electoral que creían favorecerían en mayor medida sus expectativas electorales o, en el otro extremo, que podrían resultarles menos gravosas. Como han subrayado algunos modelos recientes sobre la creación de instituciones electorales, los cálculos realizados por los actores políticos en esa nueva fase de la transición podrían comprenderse bajo el concepto de *preferencias derivadas* (Tsebelis 1990, cap. 4; Bawn 1993; Benoit 2004). De acuerdo con ellas, los partidos ordenan alternativas institucionales sobre el sistema electoral en base a sus intereses políticos, medidos fundamental pero no exclusivamente en términos de escaños; a su vez, esas alternativas derivan de las expectativas que hayan forjado sobre las futuras consecuencias institucionales del sistema electoral de que se trate. Es, pues, un juego de dos etapas: en la primera, los partidos mantienen o derivan preferencias respecto a los componentes alternativos del sistema electoral sobre la base de las expectativas de rendimientos que esos componentes les reportarían en una segunda etapa (Benoit 2004, 367). Para ello, se presume que los partidos tienen alguna comprensión, por elemental que fuese, de los resultados distributivos de las distintas reglas electorales, para lo cual pueden utilizar toda la información disponible que les permita reducir las incertidumbres sobre sus niveles de apoyo electoral futuro y sobre el impacto de las reglas electorales que prefieran en los escaños que finalmente se les asigne. En consecuencia, los partidos derivarán sus preferencias y expectativas de numerosas razones. La principal radica en la maximización de escaños que crean poder obtener con una determinada combinación de elementos del sistema electoral; y a ella suelen también unirse expectativas sobre la minimización de escaños a obtener por sus adversarios políticos. Por supuesto, caben también preferencias relacionadas con objetivos generales, antes que partidistas, como el tipo de representación, la estabilidad de los gobiernos, la inclusión de fuerzas políticas peculiares (como, en el caso español, las nacionalistas o regionalistas), el formato de un sistema de partidos razonable y otras similares, bien que subordinándolas al objetivo básico de alcanzar el máximo número posible de escaños en el contexto de un sistema electoral negociado de un modo u otro con los principales partidos. De esta forma, los partidos serían capaces de formular alternativas institucionales sobre los para ellos mejores y peores sistemas electorales, vincular sus

intereses partidistas prioritarios con ambos supuestos, desarrollar preferencias sobre los distintos componentes del sistema electoral más beneficioso y actualizar esas preferencias a medida que puedan ir teniendo más información o fueran conociendo las preferencias de otros partidos para adaptarse a ellas, manipularlas o rechazarlas (Benoit y Schiemann 2001, 160 y 175).

En términos generales, este modelo podría resultar aplicable a la segunda y fundamental etapa de aprobación definitiva de la ley electoral. Tras las decisiones adoptadas con ocasión de la LRP en las Cortes franquistas, en las que la II República apareció como contradictorio punto focal de atribución simultánea de los efectos más negativos de los sistemas mayoritarios y también de los proporcionales, todos los actores parecieron colocar en el sistema mayoritario republicano de voto limitado una especie de *antimodelo*. Pese a ser el antecedente histórico más inmediato del que disponían las nuevas elites políticas en los años setenta, el sistema republicano fue dejado implícitamente al margen. Se le responsabilizaba de su contribución a la fragmentación parlamentaria, la desincentivación de las pautas de colaboración entre los partidos, la inestabilidad gubernamental, la formación de un sistema de partidos polarizados y la competición interpartidista de naturaleza centrífuga hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes bloques muy distanciados ideológicamente entre sí (Montero, Llera y Torcal 1992; Colomer 2004, 137 ss.). Con la única excepción de Alianza Popular (AP),<sup>22</sup> todos los demás partidos se inclinaban *in genere* por el sistema proporcional. Si el abanico de los sistemas electorales disponibles, por así decir, para las elites políticas a la hora de tomar decisiones al respecto suele ser limitado (Brady y Mo 1992, 406), en el caso español esas posibilidades de elección resultaron extraordinariamente reducidas. Normalmente, las preferencias de los partidos españoles estuvieron caracterizadas por su vaguedad;

---

<sup>22</sup> Aunque AP proponía un sistema de mayoría simple uninominal de corte británico, se mostraba dispuesto a aceptar un sistema “más proporcional”, pero con un umbral legal del 5 por ciento nacional para favorecer la presencia de mayorías sólidas y evitar la fragmentación parlamentaria (en Sánchez Navarro 1998, 444-445).

pero, cuando se precisaban, los criterios solían aceptar implícita o explícitamente los “dispositivos correctores” introducidos en la LRP.<sup>23</sup>

En estas condiciones, la capacidad herestética del Gobierno para continuar perfilando las reglas electorales en la dirección marcada por la LRP resultaba particularmente favorecida. Como ha señalado Colomer (1990, 91), la cuestión de fondo para los reformistas que apoyaban al Gobierno de Suárez consistía en “la creación de unos mecanismos de representación que pudieran dar decisiva ventaja a las candidaturas que podían organizar desde el Gobierno”. Así, a principios de enero de 1977 los secretarios generales técnicos del Ministerio de Justicia (Miguel Herrero de Miñón), Gobernación (Juan Alfonso Santamaría) y Presidencia (Miguel Vizcaíno) entregaron un “Anteproyecto de Normas Electorales” a una ponencia del Gobierno presidida por el propio Suárez y conformada por el vicepresidente (Alfonso Osorio) y los ministros de Justicia (Landelino Lavilla), de la Gobernación (Rodolfo Martín Villa) y de la Secretaría General del Movimiento (Ignacio García). Como recuerda Martín Villa (1984, 70), el resultado del trabajo de los primeros “fue larga y minuciosamente” examinada por lo segundos. En el Anteproyecto se proponía un prorrateo que adjudicase 4 diputados mínimos por provincia y uno más por cada 108.000 habitantes, la fórmula d’Hondt, el rechazo de un umbral legal de ámbito nacional para no perjudicar a los partidos nacionalistas y su concreción en un 2 por ciento nacional (Osorio 1980, 270). De acuerdo con el relato de Herrero de Miñón (1993, 102), los problemas más relevantes del Anteproyecto radicaban

---

<sup>23</sup> De entre los muchos documentos que contenían esas preferencias, tienen interés las respuestas de los partidos a un cuestionario común planteado por la Editorial Albia en los primeros meses de 1977, y que aparecieron en numerosas publicaciones de los nuevos partidos políticos; están recogidos en Sánchez Navarro (1998, 439 ss.). El Partido Comunista de España (PCE) era el más “proporcionalista” (p.461), mientras que el PSOE se pronunciaba por un sistema “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” (p. 455); UCD, por el contrario, no señalaba preferencia alguna. Y en el “Proyecto para unas bases constitucionales”, elaborado por Jorge de Esteban por encargo del PSOE, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Equipo de la Democracia Cristiana (EDC), de marzo de 1977, se prescribe “un sistema proporcional *corregido*, a razón de un diputado por cada 80.000 electores” (pp. 483-484; el subrayado es nuestro).

en concretar el número mínimo que podría asignarse a cada distrito y en seleccionar una fórmula proporcional; eran los dos principales aspectos no precisados en la LRP. Por lo que hace al primero, Herrero de Miñón señala que los escaños de los distritos deberían asignarse sólo en función de la población. “Sin embargo –añade (p.102)-, se pensó que la sobrerepresentación de las provincias rurales y de escasa población beneficiaría el voto de centro-derecha. Ello llevó a adjudicar, siguiendo el criterio de Alfonso Osorio [vicepresidente del Gobierno], un mínimo de 2 diputados a cada provincia y a establecer un límite máximo de 350 miembros del Congreso. Las hectáreas se representaban así más que los ciudadanos”. Y por lo que respecta a la fórmula electoral, señala también Herrero de Miñón (1993, 103) que “era preciso conocer el pluralismo político español, y la representación proporcional perseguía tal finalidad. Pero, a la vez, era conveniente evitar el fraccionamiento de las fuerzas políticas, y el sistema d’Hont [*sic*], el mayor resto [o cociente] más el mínimo esterilizador [o umbral legal] proporcionó el adecuado correctivo”.

En suma, los miembros del Gobierno eran conscientes de los efectos positivos de estas propuestas para los intereses electorales de los partidos de centro-derecha. Como precisa Osorio (1980, 271), su vicepresidente, se acordó reducir de 4 a 2 el número de los diputados mínimos por provincia “por considerar que el de 4 igualaba injustamente a las provincias pequeñas con las grandes”; y se aprobó la fórmula d’Hondt para favorecer “la formación de grandes partidos aun a sabiendas [de] que en las circunscripciones electorales de 5 o menos diputados funcionaba como un sistema mayoritario”. Con estos supuestos, el Gobierno decidió, tras recabar la información necesaria de distintas encuestas (Osorio 1980, 300; Abella 1997, 239-240), crear la Unión de Centro Democrático para así aprovecharse de los cada vez más previsibles resultados de esos componentes del sistema electoral. Y a renglón seguido decidió también culminar su estrategia herestética de manipulación electoral obteniendo el apoyo de los representantes de la oposición a esos mismos componentes. En las reuniones celebradas poco después, Rodolfo Martín Villa (1984, 70), entonces ministro de la Gobernación, recuerda que los representantes socialistas plantearon “todo tipo de

exigencias” y “pidieron algunas cosas importantes: representación proporcional, por supuesto, que estaba ya introducida por la propia Ley para la Reforma Política”. A las reuniones acudieron por la oposición Guillermo Galeote, por el PSOE; Francisco Bobillo, por el Partido Socialista Popular (PSP), y Rafael Arias Salgado, por el Partido Social Demócrata (PSD, que luego formaría parte de la coalición electoral con UCD). Las peticiones de los representantes de la oposición democrática fueron desatendidas tan amable como firmemente. Herrero de Miñón (1993, 104; el subrayado es nuestro) asegura con cierta rotundidad que “tras un par de días de discusión las reuniones acabaron con buenas palabras y la *imagen de una negociación* (...) [del proyecto de ley electoral] con la oposición, pero no prosperaron ni una sola de sus enmiendas. El cotejo de los documentos, que algún historiador de las fuentes debería emprender, demostrará esa afirmación”. José Manuel Otero Novas, subsecretario técnico del Ministerio de la Presidencia y presidente de esa comisión tan peculiarmente “negociadora”, estaba sin duda imbuido de espíritu herestético cuando recordaba (1987, 66; el subrayado es nuestro) que el Decreto-ley fue “*consensuado* en [aquella] comisión que me tocó presidir”. Como en otros procesos similares, la adopción del sistema electoral en la primavera de 1977 resultó de una combinación de las distintas capacidades de manipulación y de acuerdo de los protagonistas políticos (Benoit 2004, 384). El caso español ejemplifica a la perfección el supuesto de cómo gobiernos optimistas sobre sus expectativas electorales tienden a ofrecer las mínimas concesiones necesarias para convencer a los dirigentes de la oposición de que participen en las elecciones (Colomer 2001, 157, y 2004, 39-40). Las posibilidades de manipulación herestética por parte del Gobierno de UCD contrastaban así nítidamente con los limitados márgenes de maniobra de la oposición, cuyas propuestas fueron sólo nominalmente incluidas en la negociación.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Huneus (1985, 111) ha subrayado que los partidos de la oposición mostraban una gran preocupación, que en algunos casos resultaba casi una obsesión, por que se implantara un sistema proporcional y se evitara a toda costa la adopción de un sistema mayoritario. Ello facilitó la capacidad manipuladora del Gobierno de

*Consenso y continuidad*

Los dos últimos recorridos del sistema electoral incluyen la aprobación del artículo 68 de la Constitución de 1978 y la aprobación en junio de 1985 de la LOREG. Por supuesto, ambos momentos gozan de la máxima importancia política: suponen la consagración jurídico-normativa de los integrantes del sistema electoral en sus dos textos de mayor relevancia. Pero, desde el ángulo de la herestética electoral, ninguno de ellos apuntó novedad significativa alguna a los elementos ya contenidos en el Decreto-ley de 1977. Tras las elecciones de junio de 1977, todos los partidos pudieron al fin conocer los niveles de sus apoyos electorales y los de sus competidores. Y, lo que es igualmente importante, todos ellos pudieron actualizar sus expectativas sobre las consecuencias de los componentes del sistema electoral en sus resultados electorales. Por ejemplo, UCD había confirmado sobradamente sus predicciones al obtener 166 escaños (un 47,4 por ciento) con sólo el 34,6 por ciento de los votos; una distorsión representativa que, como luego veremos, estaba geográfica y políticamente fundamentada en los distritos donde UCD había ejercitado su mayor capacidad de manipulación para obtener precisamente ese tipo de resultados. El PSOE, con 118 escaños (un 33,7 por ciento) y un 29 por ciento de los votos, también resultaba beneficiado, pero, como asimismo comprobaremos, en mucha menor medida relativa que UCD. Y, entre los partidos nacionales, el PCE (20 escaños, o un 5,4 por ciento, y 9,3 por ciento de los votos) y AP (16 escaños, o un 4,6 por ciento, y 8,8 por ciento de los votos) eran los principales perjudicados. A juzgar por las reacciones de sus líderes, no se esperaban esos resultados, por lo que la triple incertidumbre sobre sus apoyos y los de los demás partidos, así como la de las consecuencias del sistema electoral, pareció haber jugado en contra de unas expectativas basadas en información defectuosa o insuficiente (Gunther, Sani y Shabad 1986, cap.3).

---

Suárez al *aceptar* la presencia de un sistema proporcional (en realidad, unos “criterios inspiradores” de representación proporcional) y al configurarlos a la vez con sesgos mayoritarios y conservadores muy notables, según veremos.

Durante la discusión constituyente, las estrategias de los partidos estuvieron primero centradas en el conflicto ocasionado por la negativa de UCD y AP a que se recogieran en la futura Constitución criterio electoral alguno; PSOE y PCE defendían, por el contrario, la constitucionalización del sistema electoral, y con criterios además mucho más proporcionales que los establecidos en la LRP y en el Decreto-ley.<sup>25</sup> Tras posponer la decisión a una sesión posterior, se acordó incluir en la Constitución el que ahora es artículo 68. Después, la discusión constituyente versó sobre los inevitables componentes restrictivos de la proporcionalidad, enumerados por el PSOE y el PCE, que proponían sustituirlos por otros criterios que superaran la inercia procedente de la LRP y del Decreto-ley; AP, por su parte, proponía un sistema mayoritario. La defensa de aquellos criterios restrictivos estuvo a cargo naturalmente de UCD (y a través fundamentalmente de su diputado Óscar Alzaga) mediante los previsibles argumentos herestéticos de la supuesta superación de la proporcionalidad “matemática” en los países europeos, a los que se añadían los ya conocidos sobre la necesidad de lograr un reequilibrio económico de las provincias más pobres y subdesarrolladas mediante su sobrerrepresentación en escaños. Posteriormente, las negociaciones extraparlamentarias emprendidas por UCD y PSOE incluyeron también al sistema electoral en sus objetivos del consenso constituyente, lo que hizo desaparecer las diferencias entre los dos principales partidos. En efecto, el acuerdo logrado entre UCD y PSOE dejó aislados a AP y al PCE, defensores de sus respectivas posiciones mayoritarias y proporcionalistas, y tuvo además la consecuencia de cerrar el debate. Tras las habituales reuniones extraparlamentarias entre UCD y PSOE para lograr el consenso que no podía alcanzarse en el Congreso, el acuerdo fue posible al aceptar ambos partidos la constitucionalización del sistema electoral y la especificación de sus “dispositivos correctores”. Como recuerda Gregorio Peces-Barba (1988, 195), el representante

---

<sup>25</sup> La mejor reconstrucción de las discusiones constituyentes sobre el sistema electoral se encuentra en el cap. 3 (“El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69”) de Caciagli (1986). Las sesiones parlamentarias centradas en el sistema electoral del Congreso de los Diputados tuvieron lugar los días 1 y 20 de junio, y 12 de julio; las intervenciones están recogidas íntegramente en *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (Madrid: Cortes Generales 1980), vol. I, 1.229 ss.; y vol. II, 1.725 ss., y 2.191 ss.

socialista en la discusión constituyente, “la negociación fue larga (...), pero finalmente llegamos a un acuerdo que a grandes rasgos consistía en que nuestros criterios se incorporaban a la organización del Congreso, y que UCD veía prosperar su forma de concebir al Senado [en el artículo 69]. Nos pusimos en contacto, posteriormente, con los restantes grupos parlamentarios y (...) en el tema del Congreso hubo general aceptación, con una discrepancia puntual, pero importante, con el PCE (...). El PCE mantuvo un planteamiento, que originalmente era también el nuestro, de señalar la composición [del Congreso] sobre la base de la elección de un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000”. Y como asimismo recuerda Alzaga (1978, 453), “la fórmula alcanzada era típicamente de compromiso (...) [al recoger] los tres factores correctores [número de Diputados, circunscripción provincial y número mínimo de diputados por provincia]”; pero no precisa qué concesión realizó UCD para alcanzar esa fórmula de “compromiso”, puesto que los tres “factores correctores” estaban ya incluidos en el Decreto-ley de marzo de 1977.

En fin, el cuarto momento tiene todavía menor relevancia para los supuestos de la herestética electoral. La Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del Decreto-ley de 1977, y remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva. Por su parte, el Decreto-ley de marzo de 1977 tenía una vigencia provisional al cifrar su objetivo en la regulación de las primeras elecciones al Congreso y al Senado. Pero siguió vigente en las de 1979 y 1982. Entonces, el PSOE, tras su extraordinaria victoria en 1982 y la desaparición de UCD, resultaba ser el primer partido favorecido por los sesgos mayoritarios del sistema electoral, seguido a cierta distancia de los beneficios obtenidos por AP en cuanto segundo partido. Además, los años transcurridos habían permitido asentar entre los dirigentes políticos los aspectos negativos y positivos de la regulación electoral. Entre los primeros se contaban el prorrateo desviado y la desproporcionalidad, que naturalmente afectaban de modo diferenciado a los distintos partidos. Y entre los positivos solía señalarse que el sistema electoral había logrado reducir

considerablemente la numerosa concurrencia partidista de las primeras elecciones, evitando una excesiva fragmentación; que, pese a ello, permitió la representación parlamentaria de los partidos regionalistas o nacionalistas, facilitando su decisiva intervención durante el período constituyente y legitimando el nuevo sistema democrático por su capacidad de inclusión de todas las fuerzas; que contribuyó a la formación de mayorías parlamentarias, creando las condiciones para Gobiernos estables y capaces de afrontar el cambio político; y, finalmente, que benefició en mucha mayor medida a UCD que al PSOE, apoyando las posiciones reformistas de la transición democrática (Montero y Vallès 1992; Gunther 1989). Esos logros estaban adicionalmente reforzados por la memoria histórica del multipartidismo polarizado y centrífugo de la segunda República.

A mitad de los años ochenta, el nuevo sistema partidista y la nueva situación política no impidieron que la LOREG se caracterizara ante todo por la continuidad conferida a todas las variables básicas del sistema electoral del Congreso.<sup>26</sup> En la presentación del proyecto de la LOREG en el Congreso, Alfonso Guerra, vicepresidente del Gobierno, justificaba el mantenimiento de los criterios relativos al reducido tamaño del Congreso, a los dos diputados mínimos por distrito, a la fórmula electoral y al umbral legal en el consenso existente al respecto entre los principales partidos. El consenso se extendía a prácticamente todos los partidos representados en la Cámara, incluyendo al PCE y por supuesto a los nacionalistas de CIU y PNV.<sup>27</sup> La ausencia de modificaciones sustantivas en la LOREG resultaba previsible. Podía preverse, para empezar, en función de la continuidad de los beneficios obtenidos por los principales partidos (Katz 1980). Volvía a cumplirse así una de las generalizaciones más conocidas de los sistemas electorales, que

---

<sup>26</sup> En el preámbulo de la LOREG se dice que la sustitución que la Ley hace del texto de 1977 “no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-ley”; una afirmación que, si se recuerda el contenido del artículo 68 de la Constitución y el margen de libertad que deja a la legislación de desarrollo, es sólo parcialmente cierta.

<sup>27</sup> Las intervenciones de los partidos están recogidos en *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios* (Madrid: Cortes Generales, 1986). En la LOREG, los artículos 161, 162 y 163 son los que recogen los componentes del sistema electoral para el Congreso de los Diputados.

subrayan su estabilidad y resistencia al cambio (Lijphart 1995, 95). Y ello no sólo se aplicaba al partido en el Gobierno, al más importante en la oposición o a los nacionalistas, que entonces solían ser los primeros partidos en sus respectivas circunscripciones; la aceptación del sistema electoral llegaba incluso, como queda dicho, al PCE. La inercia institucional reflejaba así la certeza adquirida por los partidos sobre los incentivos y penalizaciones del sistema electoral, por lo que difícilmente podían estar dispuestos a cambiar lo cierto (y que además les beneficiaba) por lo incierto (y que podría perjudicarles o, si ya lo hacía, penalizarles aún más). Desde otra perspectiva, la continuidad de la LOREG supone una indudable muestra de su institucionalización (Capo 1990), es decir, de su capacidad para producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores externos. En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría parlamentaria absoluta reforzada gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación de los escaños de los partidos conservadores. Y AP había resultado también favorecida en escaños respecto a sus porcentajes de voto, y esperaba desde luego beneficiarse aún más de los sesgos mayoritarios, y también de los conservadores, del sistema electoral cuando accediera al Gobierno. Pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidieron renunciar a sus propuestas de reforma de los principales elementos del sistema electoral: el PSOE en la línea de disminuir sus efectos desproporcionales, y AP con el objetivo de sustituirlo por un sistema mayoritario. Por último, esa continuidad encontró un aval adicional en el consenso que presidió su tramitación parlamentaria. En el Congreso, sólo se presentaron menos de una docena de enmiendas sustantivas por algunos diputados del Grupo Mixto, que fueron rechazadas.<sup>28</sup> El proyecto fue finalmente aprobado por una virtual unanimidad: sólo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones. En el Senado, las

---

<sup>28</sup> Los únicos diputados que presentaron enmiendas fueron los pertenecientes a pequeños partidos, como José María Bandrés (Euskadiko Ezkerra [EE]), Francesc Vicens (Esquerra Republicana de Catalunya [ERC]) y Santiago Carrillo (Mesa para la Unidad de los Comunistas [MUC]); en *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, 137 ss. y 382-383.

enmiendas fueron menos numerosas y tuvieron menor alcance; el consenso fue aún mayor: el proyecto obtuvo un único voto en contra (García Atance 1987). Examinaremos a continuación sus principales componentes, para analizar posteriormente sus efectos.

### **Los componentes del sistema electoral**

Como acabamos de comprobar, los elementos básicos del sistema electoral se han mantenido constantes desde sus inicios. Aunque son conocidos, conviene sistematizarlos recordando que consisten en (i) el principio de representación proporcional y la fórmula electoral d'Hondt; (ii) un Congreso compuesto por 350 miembros; (iii) la fijación de las provincias como circunscripciones o distritos electorales; (iv) la asignación de un mínimo inicial de dos escaños por distrito (con la excepción de Ceuta y Melilla, a las que corresponde sólo uno), y la distribución de los 248 restantes por tramos prefijados de población; (v) una barrera legal del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción; y (vi) la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votados de forma cerrada y bloqueada. De estos elementos, los más relevantes son obviamente la magnitud de las circunscripciones, el prorrateo electoral, la fórmula electoral y el umbral legal. A continuación recogemos brevemente sus principales características.

#### *1. La magnitud de las circunscripciones*

El reparto de los 350 escaños entre los 52 distritos previstos en el sistema electoral de acuerdo con los criterios territorial y poblacional que luego veremos significa que su magnitud media es 6,7 escaños y la mediana 5,<sup>29</sup> el umbral efectivo está en el 10,2 por ciento.<sup>30</sup> Continuando con la opción

---

<sup>29</sup> Pese a todo, y por lo que en seguida se comentará, la utilidad de las medidas de tendencia central para caracterizar la permisividad del sistema electoral español es limitada, puesto que la desviación típica de la distribución de circunscripciones (que llega a 5,9) es casi tan alta como la media.

del Decreto-ley de 1977, el artículo 162.1 de la LOREG estableció un Congreso de 350 miembros, a medio camino, pues, entre los márgenes de 300 y 400 diputados incluidos en el artículo 68.1 de la Constitución.<sup>31</sup> Se trata, por supuesto, de una magnitud de circunscripción muy baja, sobre todo si se contempla en perspectiva comparada. De los 21 sistemas electorales occidentales que han utilizado fórmulas electorales d'Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel entre 1945 y 1990, sólo Francia, en el efímero sistema de 1986, tenía una magnitud media menor, 5,79; y de entre los 11 sistemas que han utilizado otra fórmula proporcional, sólo Irlanda, con su peculiar mecanismo del voto único transferible (VUT), exhibe una magnitud media inferior a la española (Lijphart 1995, 59-60 y 72). Más aún, del total de los más de cincuenta sistemas claramente proporcionales, sólo 15 tienen magnitudes de distrito inferiores a 10 escaños. La conclusión general que Lijphart (1995, 91) asigna a la mayoría de los sistemas electorales europeos (la de que son razonablemente proporcionales como resultado de sus decisiones sobre las magnitudes de distrito, o, en el peor de los supuestos, muchos menos desproporcionales de lo que podrían ser potencialmente) no se aplica, desde luego, al caso español. En fin, entre los sistemas de representación proporcional en el mundo, sólo Cabo Verde, Chile, la República Dominicana, Uruguay, Argentina, Ecuador, Grecia y Turquía, en este orden, tienen medianas más reducidas (Cox 1997); mientras que únicamente San Marino, Colombia, Surinam, Turquía, Sri Lanka y El Salvador, asimismo en este orden, poseen umbrales efectivos superiores (Anckar 2000).

---

<sup>30</sup> El umbral efectivo se ha calculado de acuerdo con la fórmula propuesta por Lijphart (1995, 63 ss.):

$$U_{ef} = \frac{50\%}{(M + 1)} + \frac{50\%}{2M} ;$$

donde  $M$  es la magnitud media del sistema electoral. Se trata del porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación.

<sup>31</sup> Aunque no abordemos específicamente el elemento del tamaño del Congreso (como señalaba Rae [1971, 158], “la variable habitualmente olvidada”), los 350 diputados del Congreso suponen una de las ratios entre diputados y electores más bajas de los países europeos y, en combinación lógica con la magnitud de los distritos y el prorrateo para la asignación de escaños, contribuyen poderosamente a sus efectos sobre la desproporcionalidad y el formato del sistema de partidos.

Además, el sistema electoral español combina esa extremadamente reducida magnitud media con una notable variabilidad de las magnitudes de circunscripción. Para Rae (1993, 11) y Penadés (1999, 292), esta segunda es la característica más importante y llamativa del sistema español. El rango de esa heterogeneidad se extiende desde 1 a 34 escaños. En realidad, la diversidad en la magnitud de los distritos sólo puede ordenarse mediante su agrupación en tres subsistemas bien diferenciados (Penadés 1999, 293): uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños). En las palabras de Alzaga (1989, 128), uno de los *padres* del sistema electoral, éste “comprende diversos sistemas y (...) opera de modo totalmente diferente en los distritos grandes, medios o pequeños”. Los rasgos definatorios de esos subsistemas, recogidos en la Tabla 1, proporcionan efectivamente incentivos muy distintos para la competición entre los partidos, que se traducirán, como veremos, en índices e indicadores electorales y partidistas claramente diferenciados.

[Tabla 1 por aquí]

## 2. *El prorrateo electoral*

La distribución de los escaños entre las provincias no sólo tiene consecuencias sobre la (reducida) magnitud de las circunscripciones. También resulta afectado el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellas. La LOREG ha vuelto a reproducir en este ámbito el Decreto-ley de 1977 para observar el doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución: dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación posterior de otro u otros en función de la población de cada

una de las provincias.<sup>32</sup> Ello significa que, tras asignar sendos diputados a Ceuta y Melilla, y otros 100 a los 50 distritos, los 248 restantes se adjudican sobre la base de (i) obtener una cuota de reparto mediante la división por 248 de la población de derecho de las 50 provincias peninsulares e insulares; (ii) adjudicar a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial entre la cuota de reparto; y (iii) distribuir los diputados restantes a cada una de las provincias cuyos cocientes tenga mayores fracciones decimales. Este procedimiento produce unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. Aunque todas las provincias tengan al menos tres diputados, las desviaciones del prorrateo son significativas. La combinación de aquellos criterios con las diferencias poblacionales de los distritos españoles ocasiona diferencias interprovinciales de una intensidad extraordinaria. La consecuencia es que se acumulan los efectos de sobrerrepresentación en prorrateo y de magnitud de las provincias menos pobladas con los de infrarrepresentación de las más pobladas.<sup>33</sup> Por lo tanto, las circunscripciones que distribuyen menos escaños se encuentran notablemente sobrerrepresentadas, mientras que las que más reparten sufren una aguda infrarrepresentación.<sup>34</sup> Los distritos extremos que habitualmente sirven como referencia son Soria, donde bastan alrededor de 25.000 electores para escoger un diputado, y Madrid, donde se necesitan unos 125.000. En otras palabras, el voto de un ciudadano de Soria tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, cerca de cinco

---

<sup>32</sup> En el preámbulo del Decreto-ley de 1977 se justificaba este doble criterio con los ya conocidos argumentos de que así “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”. Sin embargo, el preámbulo apuntaba a la dirección justamente contraria: según se verá, las consecuencias de los criterios escogidos agravarán los efectos de la paridad demográfica e incrementarán el desequilibrio representativo.

<sup>33</sup> Obviamente, existen mecanismos que permiten la reducción de estas desigualdades. Tres de ellos consisten en los procedimientos de escrutinio que conceden un escaño por un número determinado de votos, los sistemas con circunscripciones de dos o más niveles y los sistemas que prevén un número de escaños de igualación proporcional (los denominados *adjustment seats*) (Lijphart 1995, 71 ss.). Ninguno de ellos se recoge, obviamente, en el sistema electoral español; en realidad, ninguno ha llegado siquiera a considerarse.

<sup>34</sup> Hasta el punto de que es en esas circunscripciones sobrerrepresentadas donde, con una distribución óptima de votos, un partido podría obtener una mayoría parlamentaria *manufacturada* al recibir 176 escaños (de los 350) con sólo un 33 por ciento de los votos a escala nacional (Colomer 2004, 145). En realidad, las elecciones han arrojado cuatro mayorías parlamentarias absolutas manufacturadas (en 1982, en 1986, en cierto sentido en 1989 y en 2000) y gobiernos minoritarios en las restantes convocatorias (en 1977, 1979, 1993, 1996 y 2004).

veces superior al de uno en Madrid. Según el índice de representación,<sup>35</sup> en todas y cada una de las consultas electorales cerca del 75 por ciento de los distritos ha resultado sobrerrepresentado, y en un 52 por ciento alcanzaba a ser una sobrerrepresentación considerable (Penadés 1999, 294-295).

### 3. *La fórmula electoral*

La fórmula electoral consiste en el procedimiento de cálculo o función matemática que se aplica a los votos de un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes. El artículo 204 del Decreto-ley de 1977 y luego el 163 de la LOREG han establecido la fórmula d'Hondt, aunque sin nombrarla, para la distribución de los escaños en cada una de las circunscripciones españolas. La fórmula d'Hondt se basa en la minimización de la mayor desviación relativa de la proporcionalidad en la asignación a cada partido (Penadés 2000, cap. 4). Y se fundamenta en la serie de divisores de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y en el criterio de la media o cociente más elevado de votos por escaño, es decir, en el *coste* medio de votos que cada partido tiene que *pagar* por cada escaño. La fórmula d'Hondt combina la sencillez de su procedimiento de cálculo con la aceptación de que disfruta, ya que es la fórmula proporcional más utilizada en los países con sistemas proporcionales (Blais y Massicotte 2002, 47; Colomer 2004, 186 ss.); en España, además del Congreso, es también la única prevista en las elecciones a todos los Parlamentos autonómicos, las elecciones locales y las del Parlamento Europeo. Por lo demás, la fórmula d'Hondt tiene una bien conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos grandes y a castigar con mayor dureza a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional (Benoit 2000, 384). Pero, de nuevo, sus efectos están en función de la magnitud de la circunscripción en la que se aplique. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los

---

<sup>35</sup> El *índice* o *tasa de representación* expresa la relación existente entre porcentaje de escaños y porcentaje de electores del distrito. La unidad significa representación exacta; valores superiores a la unidad indican sobrerrepresentación; y los inferiores, infrarrepresentación.

pequeños (no ya sólo en los uninominales como Ceuta y Melilla, sino también en los que distribuyen, por ejemplo, tres escaños, como Soria o Guadalajara), la fórmula d'Hondt no afecta apenas a la proporcionalidad electoral: sus efectos no se diferencian significativamente de los que tendrían otras fórmulas proporcionales. Su influencia resulta intensa, como demuestran las simulaciones de los resultados electorales con otras fórmulas (Montero 1997; Vidal 1995), cuando se aplica en el rango medio de las magnitudes de distrito, esto es, en circunscripciones de entre 6 y 9 escaños. Si se recuerda la configuración de la mayor parte de las circunscripciones españolas, no es extraño que el preámbulo del Decreto-ley de 1977 concediera un cierto énfasis al hecho de que la fórmula d'Hondt supone “un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

#### *4. El umbral legal*

También llamado umbral electoral o *cláusula de exclusión* en la terminología alemana, este elemento supone una limitación explícita del sistema electoral, por medio de la cual se restringe el derecho de los partidos a la asignación de escaños mediante la determinación de una o de varias condiciones especiales (Nohlen 1981, 137). Establece, en este sentido, el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación. Cuando existe, se aplica generalmente en el nivel nacional, aunque también puede hacerse en los niveles de la circunscripción o en un nivel intermedio regional. Ese nivel mínimo puede expresarse en un cierto número de votos, un porcentaje de votos o algún otro criterio, como, en las circunscripciones de dos niveles, la obtención de al menos un escaño en un distrito del nivel inferior para poder participar en el reparto de escaños en el nivel superior (Lijphart 1995, 45-46). Aunque la mayor parte de los sistemas proporcionales con distritos en un solo nivel carece de umbrales o barreras legales, en el caso español se ha fijado en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción: junto con la fórmula d'Hondt, se ha querido que fuese también un elemento reductor de la proporcionalidad, explícitamente

introducido con ese propósito en el sistema electoral.<sup>36</sup> Pero su incidencia depende, sin embargo, de su interacción con la magnitud de las circunscripciones. En la práctica, ello hace que, si la fórmula d'Hondt sólo cuenta en los distritos de magnitudes intermedias, el umbral legal carezca de importancia en prácticamente todos ellos. En la inmensa mayoría de distritos, muchos partidos que superan con creces la barrera del 3 por ciento quedan naturalmente sin escaños. De hecho, sólo funciona realmente en magnitudes de circunscripción superiores a los 24 escaños, es decir, en las de Madrid y Barcelona. Y aún así sólo para los partidos cuyos apoyos electorales se encuentran muy próximos a la barrera del 3 por 100.<sup>37</sup> El umbral *efectivo* de todos los distritos (excepto Madrid y Barcelona) es significativamente más alto, sobre todo cuanto menor sea su magnitud.<sup>38</sup> Y no ocasionará a estas alturas extrañeza constatar que, de acuerdo con los cálculos de Lijphart (1995, 72 ss.) el umbral efectivo español se encuentra entre los más elevados de todos los sistemas proporcionales europeos: su promedio se encuentra en un 10,2 por ciento, sólo superado por los del sistema irlandés.

### **Los efectos del sistema electoral español: sesgo mayoritario y sesgo conservador**

Una de las conclusiones más robustas en la investigación sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales consiste en la sobrerrepresentación sistemática de los partidos mayoritarios a costa de los minoritarios. En el primer análisis estadístico comparado entre países, Rae (1977, 87-

---

<sup>36</sup> Así, en el preámbulo del Decreto-ley de 1977 la barrera legal se añade a la allí denominada “regla d’Hondt” para configurar ese “poderoso corrector” de la fragmentación parlamentaria.

<sup>37</sup> En las elecciones de 1986, por ejemplo, ERC, que recibió el 2,5 por ciento de los votos válidos en Barcelona, no hubiera obtenido escaño alguno incluso aunque hubiera podido participar en la asignación de escaños. En cambio, el Centro Democrático y Social (CDS), que alcanzó el 2,99 de los votos válidos en Madrid en las elecciones de 1993, quedó excluido del reparto pese a que, de haber entrado, hubiera podido obtener un escaño. Se trata de una de las muy escasas ocasiones en las que la cláusula del umbral electoral ha tenido aplicación efectiva.

<sup>38</sup> Su formulación está recogida *supra*, nota 30.

88) acudía a los términos de la célebre novela de Howard Pyle para concluir que, "como el alguacil de Nottingham, el régimen electoral suele robar al pobre y dar al rico: habitualmente, los partidos mayoritarios obtienen un número de escaños parlamentarios superior a su parte proporcional, mientras que los partidos pequeños reciben un número inferior". Y en el capítulo 9 de su libro, reproducido en este número de *Zona Abierta*, enfatizaba que los efectos proximales de la ley electoral se ajustaban a la perfección a la predicción de San Mateo por la que "al que produce se le dará hasta que sobre, mientras que al que no produce se le quitará hasta lo que tiene". En términos más seculares, Rae (1977, 87), añadía que "si hay una pauta que surja de este estudio con categoría parecida a la de 'ley', es la continua parcialidad de las leyes electorales a favor de los partidos grandes y en contra de sus competidores más flojos. El partido con muchos votos obtiene escaños en abundancia, pero el partido que no tiene tantos votos suele obtener un número menor de escaños que su parte proporcional o, peor aún, puede no obtener ningún escaño en absoluto. El perjuicio de la ley electoral –comprendidos incluso los regímenes de representación proporcional- a favor de los grandes partidos electorales y en contra de los pequeños, es una realidad casi universal de la vida electoral".<sup>39</sup>

Los resultados de las nueve elecciones generales celebradas en España hasta el momento se han ajustado a este sesgo mayoritario. Pero presentan además dos cualificaciones particularmente relevantes. Por un lado, el rendimiento marginal de los votos no es constante, sino creciente: por encima del *umbral de neutralidad* del sistema electoral (esto es, del nivel de respaldo electoral en el que coinciden perfectamente los porcentajes de votos y escaños de los partidos), a más votos más sobrerrepresentación; por debajo de este umbral, a menos votos más infrarrepresentación. Se trata del *sesgo mayoritario* del sistema electoral español. Siguiendo el símil de Rae, aquél *roba* más

---

<sup>39</sup> En ambos textos de Rae, la versión en español del original en inglés habla de "régimen electoral", cuando lo adecuado serían los términos de "sistema electoral".

cuanto más *pobre* es un partido y *da* más cuanto más *rico* es. Por otro lado, la identidad ideológica de los partidos tiene suma importancia. 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. Hemos denominado a este efecto como el *sesgo conservador* del sistema español.

La demostración de la existencia de estos efectos del sistema electoral no es difícil. Una primera comprobación gráfica radicaría en el *perfil de proporcionalidad* del sistema electoral español (Taagepera y Shugart 1989, cap. 7; Montero, Llera y Torcal 1992, 29; Penadés 1999, 311 ss.), que muestra las distintas tasas de ventaja de los partidos en función de su porcentaje de votos.<sup>40</sup> Como puede comprobarse en el Gráfico 1, el punto básico de referencia es la línea ideal de representación proporcional, que se desplaza horizontalmente para indicar la proporcionalidad perfecta de un sistema cuyos partidos obtienen exactamente la misma proporción de escaños que de votos.<sup>41</sup> La trayectoria del perfil nos permite conocer qué tipo de ventaja o desventaja puede esperar un partido según su volumen de votos.<sup>42</sup> Así, en ese Gráfico 1, en el que se han introducido a todos los partidos que han conseguido escaños desde 1977 hasta 2004, resultan patentes los supuestos de

---

<sup>40</sup> La tasa de ventaja, o *advantage ratio* (Taagepera y Shugart 1989, 68), se obtiene mediante la sencilla fórmula de  $A = \% \text{ escaños} / \% \text{ votos}$ .

<sup>41</sup> Si un partido carece de representación, la tasa de ventaja sería  $A = 0$ . Si consigue escaños, pero proporcionalmente menos de los que le corresponderían de acuerdo con sus votos,  $A$  estaría entre 0 y 1. Y si un partido alcanza más escaños de los que le corresponderían proporcionalmente de acuerdo con sus votos,  $A$  estaría por encima de 1. El punto  $A = 1$  y la hipotética línea que arranca de él para cortar el gráfico paralelamente al eje de abscisas representan la proporcionalidad perfecta, mientras que la línea curva reflejaría la pauta media de las ventajas y desventajas de los partidos.

<sup>42</sup> Para trazar los perfiles de proporcionalidad hemos empleado la técnica conocida como *Loess* o *Louvers*. Su realización exige, en pocas palabras, que para cada dato de una muestra se ajuste una regresión polinomial localmente ponderada. Es una regresión local porque sólo se emplea el subconjunto de observaciones que están en la cercanía del punto que se ajusta en el modelo de regresión; y es ponderada en el sentido de que se otorga menos peso a las observaciones que están más lejos del punto dado. La curva sigue la tendencia central de los valores de la variable dependiente a lo largo del rango de la variable independiente sin que se especifique la forma funcional de la relación. Puesto que el método de los mínimos cuadrados es muy sensible a la presencia de observaciones atípicas, se ha optado por una estimación *robusta*, esto es, los *outliers* reciben un peso menor en la estimación de los coeficientes de la regresión; cf. Fox (2000).

sobrerrepresentación para UCD entre 1977 y 1979, para PSOE y Alianza Popular/Partido Popular (AP/PP) desde 1982, y para los principales partidos nacionalistas (como el PNV y CiU en todo el periodo. Como consecuencia de los efectos agregados de la magnitud de las circunscripciones, la fórmula electoral, las desigualdades territoriales de los apoyos partidistas y la complejidad del sistema de partidos, el punto de corte entre el perfil y la línea hipotética de proporcionalidad se sitúa alrededor del 25 por ciento para los partidos nacionales, mientras que para los nacionalistas se halla en proporciones mínimas. De este modo, la curva resultante comparte rasgos de sistemas electorales diferentes y aun opuestos. Para los partidos de ámbito nacional, el perfil de la curva corresponde al de la que Taagepera y Shugart (1989, 72) denominan como de “elevación atrasada”: está asociado a países con fórmula d’Hondt, con primas sistemáticas y elevadas a los partidos que superan el 20 por ciento de los votos y con castigos, también constantes y cuantiosos, a los que no llegan al 15 por ciento.<sup>43</sup> Pero la presencia simultánea de partidos nacionalistas añade a la curva un perfil de los denominados “*middle valley*”, típico de los sistemas mayoritarios con importantes diferencias regionales.<sup>44</sup> Por su parte, los partidos menores (y con apoyos electorales dispersos) son eliminados, en general, de cualquier posibilidad de representación. En cambio, los nacionalistas que concentren sus candidaturas en unos pocos distritos pueden obtener una relación votos-escaños notablemente beneficiosa. Para aprovecharse de los sesgos del sistema electoral es necesario que un partido sea mayoritario en una circunscripción de magnitud reducida. Por ejemplo, aunque PNV y CiU se encuentran entre los partidos más votados en sus respectivas circunscripciones, la sobrerrepresentación de los nacionalistas vascos es acusada, mientras que la de los catalanes es

---

<sup>43</sup> Los perfiles considerados por Taagepera y Shugart (1989, 72 ss.) son los correspondientes a “plano” (*flat*, donde el punto de corte es menor del 5 por ciento); “elevación adelantada” (*early rise*, donde el punto de corte se encuentra entre el 5 y el 15 por ciento); “elevación atrasada” (*late rise*, donde el punto está entre el 15 y el 25 por ciento) y “elevación muy atrasada” (*very late rise*, donde el punto es mayor del 25 por ciento); siguen, pues, un orden decreciente de mayor a menor proporcionalidad, y en el que aumentan las ventajas y desventajas de los partidos.

<sup>44</sup> El perfil *middle valley* es una variación del *very late rise*, y ambos son característicos de sistemas mayoritarios con distritos uninominales (Taagepera y Shugart 1989, 73-74).

inexistente. Y la razón no es otra que la mucho mayor magnitud media de los distritos catalanes en comparación con los vascos.

[Gráfico 1 por aquí]

Existe un modo adicional de comprobar los niveles de proporcionalidad del sistema electoral español. En la Tabla 2 hemos estimado cuál es la influencia de cada punto porcentual de votos (variable independiente) en cada punto porcentual de escaños (variable dependiente) para el principal partido en cada bloque ideológico en cada una de las elecciones: el PSOE en el centro-izquierda y UCD en 1977 y 1979 y AP/PP desde entonces en el centro-derecha y derecha.<sup>45</sup> Si el sistema electoral produjera unos resultados perfectamente proporcionales, el coeficiente sería igual a 1: un punto porcentual en votos significaría un punto porcentual en escaños. Valores superiores a la unidad reflejarían una sobrerrepresentación (un punto porcentual en votos se traduciría en más de un punto porcentual en escaños), mientras que los inferiores señalarían una infrarrepresentación (un punto porcentual en votos se convertiría en menos de un punto porcentual en escaños). Como puede observarse, tanto el PSOE como UCD y AP/PP superan holgadamente el umbral de neutralidad. El coeficiente es sensiblemente mayor para el PSOE: cada 8 puntos porcentuales en votos, los socialistas obtienen un punto porcentual más en escaños (10,32 puntos) que los conservadores (9,36 puntos). Pero en una regresión no sólo cuentan los coeficientes de las variables independientes, sino también el de la constante. En este caso, representa el porcentaje en escaños que conseguiría un partido cuando su porcentaje de votos es 0. Aunque su interpretación sustantiva no tiene demasiado sentido (ningún partido puede conseguir escaños sin votos), la constante refleja la posición relativa de la que arranca cada partido con respecto al sistema electoral. Si el sistema electoral fuese *neutral*,

---

<sup>45</sup> La fuente de los resultados electorales que manejamos en los distintos gráficos y tablas es la Dirección General de Política Interior, del Ministerio del Interior; los datos pueden encontrarse en [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es).

este coeficiente debería ser igual a 0; los valores superiores a 0 representan así situaciones de ventaja, y los inferiores de desventaja. De este modo, mientras que el PSOE tiene que remontar más de cinco puntos porcentuales de penalización (es decir, necesita más de 4 puntos de voto para que su porcentaje de escaños no sea inferior a 0), UCD y AP/PP cuentan con una prima electoral de algo más de un punto porcentual. En otras palabras, existe un sesgo conservador de origen en el sistema electoral español. Aunque los rendimientos en escaños de cada punto porcentual en votos sean superiores para el PSOE que para UCD y AP/PP, su punto de partida es, en cambio, mucho peor.

[Tabla 2 por aquí]

Para examinar estos dos sesgos de un modo dinámico, hemos realizado en el Gráfico 2 una simulación del porcentaje de escaños que alcanzarían el PSOE y UCD-AP/PP con distintos niveles de voto más o menos habituales de acuerdo con los resultados de la regresión anterior. Como puede comprobarse en relación con la línea de proporcionalidad perfecta, los partidos de centro-derecha y derecha se encuentran siempre sobrerrepresentados, y lo están tanto más cuanto mayor sea su respaldo electoral. Por el contrario, el PSOE sólo se beneficia del sistema electoral cuando supera el 20 por ciento de los votos, si bien su sobrerrepresentación crece a partir de esta situación a un ritmo superior que el de UCD-AP/PP. La sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios de centro-derecha y centro-izquierda sería la misma cuando se acumula el 55 por ciento de los votos. Por debajo de este umbral, UCD-AP/PP siempre se beneficia más que el PSOE de los sesgos del sistema electoral; por encima de él, la sobrerrepresentación del PSOE sería más amplia que la de UCD-AP/PP.

[Gráfico 2 por aquí]

Debemos realizar una matización importante. Y es que, aunque estos dos sesgos están relacionados con las mismas variables del sistema electoral, los mecanismos que juegan en cada caso son distintos. Mientras que el sesgo mayoritario apunta a cómo los sistemas electorales influyen en la fragmentación del sistema de partidos, el sesgo conservador se refiere a cómo los sistemas electorales condicionan la identidad o naturaleza de los partidos que se forman y sus resultados electorales. En el primer caso, se trata de los efectos del sistema electoral sobre el sistema político, es decir, sus efectos *sistémicos*; en el segundo, sobre los partidos individuales, esto es, sus efectos *partidistas*.<sup>46</sup> Y es precisamente esta segunda línea de investigación la que más nos interesa en este artículo, puesto que la manipulación política de las reglas de juego persigue fundamental, aunque no exclusivamente, los efectos partidistas.<sup>47</sup>

### **Una explicación de los sesgos mayoritario y conservador del sistema electoral español**

La explicación de las consecuencias del sistema electoral español no sólo debe comprender el establecimiento de efectos causales, sino también la provisión de los mecanismos que nos desvelen qué hace (o qué impide) que tengan lugar. Si no se identifican los procesos causales que intervienen entre el *explanans* (el sistema de partidos electoral cuando sólo nos detenemos en los efectos

---

<sup>46</sup> Aunque desde el punto de vista teórico los efectos sistémicos y partidos aparecen claramente diferenciados, en la práctica no lo están tanto. Como veremos más adelante, cuando se establecieron las provincias como circunscripciones electorales, en su mayoría de reducida magnitud, y se fijó una barrera legal local en lugar de nacional, se buscaba contener la fragmentación electoral a través del sesgo mayoritario, esto es, un efecto sistémico. Pero al mismo tiempo se decidió que fueran los partidos minoritarios en los niveles local y nacional, como PCE/IU, y no los mayoritarios en el nivel local, pero minoritarios en el nacional, como PNV o CiU, los que sufrieran la desproporcionalidad del sistema electoral, esto es, un efecto partidista.

<sup>47</sup> Desafortunadamente, se trata de una línea de investigación mucho menos desarrollada que la de los efectos sistémicos, pese a los recientes trabajos de Cox y Katz (1999) sobre el *malapportionment*, Gelman y King (1994) sobre el *gerrymandering*, Reilly (2001) sobre el voto de preferencia o Monroe y Rose (2002) sobre el “efecto de varianza”.

mecánicos, o las propias preferencias sinceras de los votantes cuando tenemos en cuenta también los psicológicos o estratégicos) y el *explanandum* (el sistema de partidos parlamentario), el funcionamiento de un sistema electoral deviene en una *caja negra*.

En las páginas que siguen nos basamos en la investigación acumulada sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales para demostrar que los sesgos mayoritario y conservador que acabamos de describir dependen de la existencia de un amplio número de circunscripciones de baja magnitud. Esta circunstancia interactúa además con la utilización de una fórmula electoral tan poco proporcional como la d'Hondt, con la acusada desviación del prorrateo y con el intenso “efecto de varianza” de las magnitudes de circunscripción. Por supuesto, ninguno de estos tres mecanismos es casual, ni tampoco lo son sus consecuencias. Responden, como ya sabemos, a las estrategias de manipulación política seguidas por las elites políticas de UCD para diseñar un sistema electoral que les permitiera maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con la información que poseían durante la transición a la democracia.

### *¿Qué mecanismos explican el sesgo mayoritario?*

Tras décadas de investigación sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales, uno de los puntos básicos de encuentro es que la fragmentación de un sistema de partidos, la proporcionalidad electoral, los votos *malgastados* o la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios dependen de la magnitud de distrito (entendida como el número de escaños que se elige en una circunscripción). Como se recoge reiteradamente en los textos de Rae, Lijphart y Amorim Neto y Cox seleccionados en este número de *Zona Abierta*, a medida que  $M$  aumenta (disminuye), más *débil* (*fuerte*) es un sistema electoral (manteniendo todo lo demás constante). De hecho, la magnitud de distrito suele caracterizarse, con razón, como el “factor decisivo”: “la magnitud del distrito tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema

que ninguno de los otros factores”. (Taagepera y Shugart 1989, 112).<sup>48</sup> El impacto de este factor se concreta en el hecho de que, cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños. Lo contrario también es cierto: cuanto menor sea el distrito, más desproporcionales serán los resultados al acaparar los partidos mayoritarios todos los escaños, quedando los partidos menores sin representación pese a poder haber conseguido un número considerable de votos. Y ya sabemos que tanto la magnitud media del sistema electoral español (cifrada en 6,7 escaños) como la mediana (cifrada en 5 escaños) están entre las más bajas de todos los países democráticos. De ahí que el sistema español sea habitualmente definido (según hace, por ejemplo, Rae [1993, 35]), como un sistema de “representación proporcional de baja magnitud”.

Podemos comenzar nuestra explicación recordando los valores de algunos de los principales índices e indicadores que suelen emplearse para caracterizar los sistemas electorales y los sistemas de partidos. En la Tabla 3 hemos recogido, para cada una de las nueve elecciones y cada uno de los tres subsistemas electorales, los datos básicos de desproporcionalidad, votos sin representación, número de partidos y primas a los partidos más votados. Es patente que las diferencias entre los tres subsistemas son tan significativas como sistemáticas en todos los índices seleccionados. La desproporcionalidad media en las nueve elecciones celebradas entre 1977 y 2004, calculada según el índice propuesto por Gallagher (1991),<sup>49</sup> oscila entre el 14,22 por ciento en el subsistema mayoritario y el 5,33 por ciento en el proporcional, pasando por el 9,04 por ciento en el intermedio.

---

<sup>48</sup> Pero véanse también las matizaciones introducidas por Benoit (2000) con respecto a las interacciones entre fórmulas electorales y magnitudes de distrito.

<sup>49</sup> El *índice de desproporcionalidad* de Gallagher se calcula sumando las diferencias al cuadrado entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiéndolas entre dos y sacando la raíz cuadrada, de acuerdo con la siguiente fórmula:  $MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$ , donde  $v$  y  $e$  son el porcentaje de votos y escaños del partido

$i$ . El índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad); cf. Gallagher (1991) y, más generalmente, Taagepera y Grofman (2003).

En su conjunto, el sistema electoral español tiene una desproporcionalidad media del 7,05 por ciento. Del mismo modo, la media de los votos sin representación es del 15,37 por ciento, y con diferencias entre los subsistemas mayoritario y proporcional que van desde el 18,08 al 7,73 por ciento, respectivamente (cf. Anckar 1997). El número efectivo de partidos parlamentarios medio nacional, calculado según el índice de Laakso y Taagepera (1979),<sup>50</sup> es de 2,33, y los niveles de los subsistemas mayoritario y proporcional oscilan entre los 1,97 y los 2,38 partidos, respectivamente. Por su lado, la prima electoral media nacional<sup>51</sup> al partido más votado es de 9 puntos porcentuales, pero llega a ser del 13,7 en el sistema mayoritario y de sólo 4,9 en el proporcional (Lago 2005, cap. 7). Es precisamente en el subsistema mayoritario donde tiene lugar la mayor reducción de la fragmentación electoral cuando se pasa al campo parlamentario: cuando los votos se convierten en escaños se pierde casi 1 partido electoral efectivo. Y ello pese a que la oferta electoral en el subsistema mayoritario es sensiblemente menor que en los otros dos. Los datos sobre la concentración de votos y escaños son contundentes a este respecto. En fin, de acuerdo con estos índices, en particular con el de los niveles de proporcionalidad, el subsistema proporcional se situaría entre Italia y Alemania, el intermedio se asemejaría a Portugal y el mayoritario estaría casi a la altura de Gran Bretaña (Penadés 1999, 303).<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> El *número efectivo de partidos parlamentarios* es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fragmentación del sistema como el que tienen los partidos de distintos tamaños en realidad existentes; el término *efectivo* expresa un sentido similar al utilizado operativamente por los físicos para referirse a “corriente efectiva” o “energía efectiva”. El índice del número efectivo de partidos coincide con el número de los realmente existentes sólo si se cumple la hipótesis de que todos cuenten con apoyos electorales iguales o muy similares. Pero cuando no todos tengan la misma importancia, que es obviamente el caso más frecuente, el número efectivo será más bajo que el real. En general, el índice del número efectivo de partidos suele estar dentro del rango de +/-1 del número real de partidos que obtengan más del 10 por ciento de votos. El índice se computa a partir de la siguiente fórmula:  $NEPP = 1/\sum p_i^2$ , donde sigma se refiere a la suma de todos los partidos  $i$ , y  $p_i$  es la proporción de escaños del partido  $i$ ; cf. Laakso y Taagepera (1979).

<sup>51</sup> La *prima electoral* se calcula mediante la sustracción del porcentaje de votos al porcentaje de escaños.

<sup>52</sup> Para la mejor apreciación de la evolución de esos índices debe tenerse en cuenta que una parte de ellos, sobre todo el de la proporcionalidad, ha estado magnificada por la considerable distancia electoral que separaba al PSOE de AP/PP durante los años ochenta (Santamaría 1996b, 240-241); de ahí que se redujeran apreciablemente en los noventa, cuando la competición electoral entre ambos partidos era mucho más acusada.

[Tabla 3 por aquí]

Pero no debemos olvidar que, además de la magnitud de las circunscripciones, la fórmula d'Hondt también juega un cierto papel en la generación de estos resultados. Al favorecer a los partidos mayoritarios en la distribución de los escaños posteriores al primero, incentiva las coaliciones y desincentiva la fragmentación (Penadés 2000, cap. 4). Pero sus efectos dependen en medida absoluta de la magnitud de los distritos. Como ya hemos apuntado con anterioridad, sus consecuencias sólo son apreciables en las circunscripciones que integran el subsistema intermedio, mientras que pasan desapercibidas en el proporcional y en el mayoritario. En este sentido, el Gráfico 3 presenta la existencia del sesgo mayoritario en el sistema electoral español a través de una simple correlación entre la prima electoral obtenida por el partido más votado en cada circunscripción y la magnitud de distrito en las elecciones de 1977. Según puede comprobarse, la relación es curvilínea y decreciente. La sobrerrepresentación del partido mayoritario se reduce rápidamente cuando se incrementa el número de escaños en juego en las primeras unidades, para desacelerarse luego progresivamente. Resultan además destacables los saltos en las primas electorales cuando se pasa de los 5 y de los 10 escaños. Los resultados de una regresión con datos de las elecciones de 1977 confirman que el logaritmo de la magnitud de distrito es estadísticamente significativo al 1 por ciento en la explicación de las primas electorales en las circunscripciones y que el  $R^2$  alcanza el 0,46, de modo que prácticamente la mitad de la varianza puede explicarse con esa única variable.<sup>53</sup>

[Gráfico 3 por aquí]

---

<sup>53</sup> En el Gráfico 3 aparecen en primer lugar los resultados de la estimación de la regresión lineal; entre paréntesis, las desviaciones típicas robustas.

Las consecuencias de esta sofisticada ingeniería electoral se conocían, por supuesto, de antemano. Con este diseño institucional se perseguía precisamente la contención de la fragmentación del sistema de partidos y la consiguiente formación de gobiernos mayoritarios relativamente estables a través de la coordinación electoral de las elites partidistas. Uno de los máximos responsables del sistema electoral, Óscar Alzaga, reconocía en una entrevista celebrada en octubre de 2002 con uno de los autores (en Lago 2005, 306-307) que

tanto en el Gobierno como en la oposición existía la idea de que no se heredaban al salir del franquismo grandes fuerzas políticas, sino que había una gran fragmentación en lo que podríamos llamar los gérmenes de los partidos políticos. (...) En las negociaciones del sistema electoral se hablaba de la necesidad de conseguir unas dimensiones, un número de oferta política, de partidos políticos, mucho más reducido de lo que había entonces. (...) ¿Cómo se fuerza a que se fusionen o coliguen esos grupos políticos? Mediante la penalización del sistema electoral. (...) La introducción de tan severos correctores de la proporcionalidad [la magnitud de las circunscripciones y la fórmula d'Hondt] supone que el acuerdo al que están llegando Gobierno y oposición es que nos tendremos que entender unos y otros para formar fuerzas políticas mediante la fusión de fuerzas ya existentes o mediante coaliciones electorales

*¿Qué mecanismos explican el sesgo conservador?*

El sesgo conservador del sistema electoral español depende de dos mecanismos empíricamente próximos, pero conceptualmente distintos: la desviación del prorrateo (quizás más conocido por su traducción en inglés como *malapportionment*) y el efecto de varianza de las magnitudes de circunscripción. Mientras que el primero resulta ya familiar en la literatura española desde los inicios mismos de nuestro sistema electoral, el segundo no ha recibido ninguna atención si exceptuamos algunas aproximaciones más o menos vagas. Y mientras que los mecanismos explicativos del sesgo mayoritario pertenecen, como acabamos de comprobar, a los llamados efectos sistémicos en los sistemas electorales, los que vamos a analizar a continuación lo hacen a los efectos partidistas.

### *El prorrato desviado*

El sesgo conservador del sistema electoral español tiene que ver, en primer lugar, con la desviación del prorrato o *malapportionment*, esto es, con la discrepancia entre el porcentaje de escaños que se eligen en una circunscripción ( $Pe$ ) y el porcentaje de la población que se integra en la misma ( $Pp$ ). Si  $Pe > Pp$ , una circunscripción está sobrerrepresentada; si  $Pe < Pp$ , está infrarrepresentada; si  $Pe = Pp$ , está perfectamente representada. El *malapportionment* suele analizarse prioritariamente desde la teoría de la democracia en cuanto supone una violación del principio básico de la igualdad de voto que se expresa mediante el clásico “una persona, un voto”. Pero aquí nos interesa otra perspectiva. Para nosotros, el *malapportionment* (de origen) es un recurso institucional manejado estratégicamente por las elites partidistas para conseguir mayorías parlamentarias amplias, asegurar su acceso a la formación de gobiernos y facilitar la aprobación de sus políticas. El *malapportionment* tiene, pues, consecuencias políticas proximales y distales. Y estas consecuencias lejos de ser inesperadas, responden a los cálculos de los dirigentes políticos en el corto y medio plazo.

En general, las consecuencias proximales son las más conocidas. La inclusión del prorrato desviado en un sistema electoral ocasiona que el voto de los electores pertenecientes a las circunscripciones sobrerrepresentadas valga más que el de los restantes electores. Si la distribución del voto de los distintos partidos fuese aleatoria, esto es, si no estuviera correlacionada directa o indirectamente con los distritos infrarrepresentados y/o sobrerrepresentados, el *malapportionment* no tendría consecuencias apreciables sobre el sistema de partidos. Sin embargo, existe una pauta sistemática, sobre todo en los países latinoamericanos y más particularmente en las democracias de la tercera ola, por que la desviación del prorrato electoral favorece a los distritos rurales y, por lo tanto, a los partidos conservadores (Samuels y Snyder 2001, 659). El *malapportionment* se convierte así en un mecanismo de ventaja para los partidos mayoritarios (y conservadores) en las

circunscripciones sobrerrepresentadas, puesto que en ellas los escaños *cuestan* menos que en las infrarrepresentadas. Gracias al *malapportionment*, resulta también posible que, cuando se agregan los resultados de los distritos, un partido con igual o menor número de votos que otro pueda conseguir, sin embargo, más escaños.

Pero también los efectos distales son relevantes. Como corolario del argumento anterior, el *malapportionment* puede favorecer las transiciones democráticas en la medida en que garantiza que los intereses rurales (y conservadores, y también posiblemente antidemocráticos) puedan ser protegidos (Samuels y Snyder, 2001, 668-669).<sup>54</sup> En efecto, la capacidad de los gobiernos para desarrollar reformas democráticas suele depender del apoyo de las elites autoritarias locales. A cambio de que apoyaran las iniciativas reformistas de los gobiernos, éstos les concederían la sobrerrepresentación de sus enclaves para que así quede garantizada su supervivencia política. El *malapportionment* contribuiría, pues, a un reforzamiento de la democracia en el centro a costa de su debilitamiento en la periferia. *Servata distantia*, el caso español parecería encajar en ese esquema, según tuvimos ocasión de comprobar en la primera sección de este artículo. Y también la evidencia empírica disponible parece respaldar ese mecanismo: las nuevas democracias tienen una probabilidad mucho mayor de contar con desviaciones considerables del prorrateo que las consolidadas. Así, de los veinte países con los niveles superiores de *malapportionment* en los sistemas electorales de sus Cámaras bajas, nada menos que quince han completado sus transiciones a la democracia desde 1975 o están aún haciéndolo (Samuels y Snyder 2001, 661).

---

<sup>54</sup> Aunque los términos *urbano* y *rural* son poco precisos y resultan relativamente inapropiados cuando se asocian a distritos provinciales, acudiremos a ellos por su utilización convencional en la caracterización diferenciada de las circunscripciones españolas. Por lo demás, ese uso se ajusta a la tendencia general que parece vincular el *malapportionment* con los distritos rurales y políticamente conservadores a expensas de los urbanos y más políticamente progresistas; cf. Samuels y Snyder (2001, 668), y Monroe y Rose (2002, 69).

Como es bien sabido, el sistema electoral español se caracteriza, entre otros elementos, por la existencia de un *malapportionment* más que considerable, que se desprende del doble criterio territorial y poblacional del prorrateo. Recordemos de nuevo que cerca de un tercio de los escaños (102) se reparte a partes iguales entre las circunscripciones, mientras que la distribución proporcionalmente a la población de los restantes 248 sólo consigue atenuar, pero no evitar, que el valor de los votos sea muy dispar entre los distritos. La desviación del prorrateo en España se encuentra así entre las mayores del mundo, sólo por detrás de las de Islandia en Europa (Samuels y Snyder 2001, 661). Sus consecuencias proximales son asimismo notables. Así, en las elecciones de junio 1977, por ejemplo, se contaban 38 circunscripciones sobrerrepresentadas; todas ellas se caracterizaban por su reducida magnitud y por la preeminencia de los intereses rurales sobre los urbanos. Los 38 distritos tenían siete o menos escaños, de modo que todas las circunscripciones del subsistema electoral mayoritario y una buena parte de las del intermedio se beneficiaban del *malapportionment*; pero no ocurría así con ninguna del subsistema proporcional. Y si tenemos en cuenta que los intereses rurales están representados exclusivamente en las circunscripciones del subsistema mayoritario, resulta que los distritos menos proporcionales eran *también* los más sobrerrepresentados. De este modo, las circunscripciones más propicias para la victoria de los partidos conservadores se beneficiaban notablemente de la desviación del prorrateo que se contemplaba ya en las primeras elecciones democráticas, cuando acababa de aprobarse el diseño del sistema electoral. Para comprobarlo, en el Gráfico 4 presentamos la relación entre la intensidad de los intereses rurales en cada provincia en 1977 y la magnitud de circunscripción.<sup>55</sup> La correlación entre las dos variables es estadísticamente significativa al 1 por ciento y, por supuesto, negativa: -0,50.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Hemos expresado esos intereses rurales como el porcentaje de individuos empleados en la agricultura y la pesca sobre el total de ocupados. La fuente de los datos es *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*. (Bilbao: Fundación BBVA, 1999). Todos los datos pueden encontrarse en [www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)

<sup>56</sup> Ceuta y Melilla no se han incluido en el análisis del Gráfico 4.

[Gráfico 4 por aquí]

Y para demostrar adicionalmente que esta intensa desviación del prorrateo electoral en favor de las circunscripciones con magnitudes más reducidas (y, por tanto, más favorables para los partidos conservadores) no es aleatoria, sino sistemática, en la Tabla 4 hemos analizado la distribución del voto a UCD-AP/PP y PSOE entre los distritos (variable dependiente) de acuerdo con sus respectivos cocientes electores/escaños (variable independiente). Para estimar el cambio en la importancia del *malapportionment*, en particular entre las elecciones de 1977 y 2004, hemos recurrido a la técnica del *análisis de panel con datos de sección cruzada* (Firebaugh 1997).<sup>57</sup> Los resultados son contundentes. Los partidos conservadores alcanzan sus mejores resultados en las circunscripciones en las que hacen falta menos votos para conseguir un escaño. Cada aumento en 5.000 nuevos electores por escaño significa un descenso en un punto porcentual en el voto a UCD-AP/PP en las dos elecciones. Como demuestra la significatividad estadística al 10 por ciento de la interacción entre este cociente y la variable ficticia que identifica las elecciones de 1977, la influencia del prorrateo fue, además, especialmente intensa en las primeras elecciones. En efecto, en 1977 UCD perdía un punto porcentual en votos adicional en comparación con el PP en 2004 cada vez que la ratio electores/escaño aumentaba en 5.000 electores. Por su parte, los resultados electorales del PSOE siguen la tendencia inversa, aunque no de forma tan acusada. El cociente electores/escaño tiene un signo positivo; es decir, a más electores por escaño, más votos consigue el PSOE, bien que la variable no sea estadísticamente significativa. Sin embargo, la interacción entre el cociente electoral y la variable ficticia que identifica las elecciones de 1977 sí cuenta con significación estadística al 10 por ciento. Cada 10.000 nuevos electores por escaño suponían un

---

<sup>57</sup> Mediante dicho análisis se trata, en pocas palabras, de fusionar varias encuestas o bases de datos de modo que, a través de las transformaciones y/o recodificaciones pertinentes de las variables, sean perfectamente equivalentes y puedan formar una suerte de panel. La identificación de las observaciones correspondientes a cada una de las encuestas o elecciones permite la estimación de la influencia del contexto o del tiempo, ya sea directamente o a través de su interacción con el resto de regresores. En consecuencia, hemos creado una variable ficticia que identifica las observaciones correspondientes a las elecciones de 1977.

punto porcentual más para el PSOE en 1977 en comparación con 2004. Aunque se hayan atenuado en cierta medida con el transcurso de las elecciones a causa de la reducción de la diferencia entre los desarrollos económicos de las provincias, es obvio, pues, que el diseño del *malapportionment*, consagrado de origen en el sistema electoral español, perseguía unos evidentes intereses partidistas, que, además, se cifraban exclusivamente en procurar la victoria de UCD.

[Tabla 4 por aquí]

Si damos un paso más y presentamos ahora los resultados de las elecciones de 1977 en términos de victorias en cada distrito, ya no sorprende que UCD ganara en 34 de las 38 circunscripciones que se benefician del *malapportionment*; o si se prefiere, que de los 39 distritos en los que UCD fue el partido más votado, en 34 estaba sobrerrepresentado.<sup>58</sup> Para comprobarlo, el Gráfico 5 contiene una diagrama de cajas para representar precisamente la relación entre el cociente electores/escaño de cada distrito y las victorias por distritos de los dos partidos mayoritarios en las elecciones de 1977. Como es sabido, la línea que divide cada caja representa la mediana, sus márgenes superior e inferior el rango intercuartílico y los llamados “bigotes” los valores atípicos. La línea horizontal que divide el gráfico representa a su vez el promedio de electores por escaño en el sistema electoral o, lo que es lo mismo, el umbral que separa los distritos beneficiados (parte inferior) de los perjudicados (parte superior) por el sistema electoral. Según puede apreciarse claramente, las victorias de UCD tienen lugar en los distritos sobrerrepresentados, y las del PSOE en los subrepresentados. La dispersión en ambos casos es muy pequeña: los distritos más atípicos en cuanto a su cociente electores/escaño en los que gana UCD no llegan siquiera a la frontera de la proporcionalidad en el prorrateo.

---

<sup>58</sup> En sus respectivos análisis de las elecciones de 1977, Caciagli (1986, cap. 2) y Gunther, Sani y Shabad (1986, 50 ss.) proporcionan mayores detalles sobre estos resultados.

[Gráfico 5 por aquí]

***El “efecto de varianza” de las magnitudes de circunscripción***

Los efectos partidistas del sistema electoral español no sólo tienen lugar a través del *malapportionment*. La interacción entre la notable variabilidad de las magnitudes de circunscripción y su intensa correlación con los intereses rurales/urbanos también explica el sesgo conservador de acuerdo con el llamado “efecto de varianza” (Monroe y Rose 2002).<sup>59</sup> El principal argumento del efecto de varianza es que, cuando existe una correlación entre la magnitud del distrito y alguna característica destacada del electorado (como el *cleavage* rural/urbano, o distribuciones específicas de características socio-demográficas como el desempleo o la edad), los escaños se distribuirán entre los partidos de manera diferente con un sistema electoral que tiene una amplia varianza en la magnitud de las circunscripciones que con otro que no la tuviera. Como escriben Monroe y Rose (2002, 68; cursivas en el original), “el punto de partida (...) radica en que el bien conocido efecto de la magnitud de distrito es un efecto del primer momento, por así decir, de la distribución de la magnitud (...). El *efecto de varianza* (...) [recoge] los efectos del segundo momento de la magnitud de distrito. Mientras que los efectos son de ‘segundo orden’ en un sentido técnico, son en cierta forma más importantes que los (...) del primer momento. Éstos (...) conciernen a *cuántos* jugadores se sientan en la mesa política. El efecto de varianza ayuda a determinar *qué* jugadores están en las mesas y qué cartas tienen. Esto es, la variación de la magnitud de los distritos tiene efectos (...) *partidistas* predecibles”.

Dicho de otro modo, el primer momento del efecto de varianza está asociado a los efectos sistémicos de la magnitud de la circunscripción; como ya hemos visto, determinan en buena medida

---

<sup>59</sup> Hemos discutido también el “efecto de varianza” en otro lugar a propósito de las elecciones autonómicas catalanas de 2003; cf. Lago y Montero (2004).

*cuántos jugadores* se repartirán los escaños. Y también sabemos que, si la magnitud de los distritos varía, incluso dentro de un mismo sistema electoral, también lo hace la competición partidista local; esto es, en los distritos más pequeños (como Soria o Guadalajara) habrá menos partidos que obtengan votos y escaños y, por lo tanto, una menor fragmentación que en los más grandes (como Madrid o Barcelona). En un segundo momento, los efectos partidistas de la magnitud deciden *quiénes* juegan y *cuáles* son sus cartas respectivas: se trata del efecto de varianza en sentido estricto. Cuando magnitud de distrito e intereses rurales/urbanos van de la mano, en el sentido de que las circunscripciones más grandes contienen, por así decir, las mayores ciudades, como sucede en España, los partidos conservadores y progresistas compiten en diferentes condiciones institucionales. Un partido mayoritario que consigue sus votos sobre todo en las áreas urbanas tiene que luchar con muchos competidores, puesto que esas áreas suelen estar incluidas en unos pocos distritos de gran magnitud. Por el contrario, un partido mayoritario que consigue sus votos sobre todo en las áreas rurales tiene que luchar con pocos, o con sólo uno o con ningún competidor relevante, puesto que dichas áreas suelen estar presentes en muchos distritos de pequeña magnitud. Al final, los sentimientos e intereses rurales disfrutan de una representación parlamentaria *mayor* y *mejor* que la de los urbanos.

El efecto de varianza manifiesta, en este sentido, tres consecuencias partidistas (Monroe y Rose 2002, 69):

(1) Todo lo demás igual, los intereses urbanos tienen más dificultades que los rurales para traducir el apoyo electoral latente en una *representación parlamentaria no fragmentada*. Puesto que a medida que aumenta la magnitud de una circunscripción también lo hace el número de competidores, los partidos que representan prioritariamente los intereses urbanos (como el PSOE) tendrán más rivales intrabloque que los partidos que representan en mayor medida los intereses rurales (como UCD/PP). En consecuencia, la fragmentación electoral y

parlamentaria de los partidos que compiten en ámbitos urbanos será mayor que la de los que lo hacen en áreas rurales.

(2) Todo lo demás igual, los intereses urbanos tienen más dificultades que los rurales para traducir el apoyo electoral latente en una *representación parlamentaria total*. Como corolario del punto anterior, el partido o los partidos mayoritarios que representan en mayor medida los intereses urbanos (como el PSOE) serán menos fuertes en sus circunscripciones más propicias, las grandes, que el partido o los partidos mayoritarios que más representan los intereses rurales (como UCD/PP) en las suyas, las pequeñas. Por lo tanto, los primeros tenderán a conseguir menos escaños.

(3) Y, todo lo demás igual, los partidos mayoritarios en ámbitos urbanos (como el PSOE) tienen más dificultades que los mayoritarios en zonas rurales para traducir el apoyo electoral latente en *representación parlamentaria*. La combinación de los anteriores mecanismos significa que los partidos (y los votantes) que representan en mayor medida los intereses rurales (como UCD-AP/PP) tienen más incentivos para la coordinación, o menos para la descoordinación, y pueden de este modo obtener más escaños.

En el efecto de varianza se combinan, pues, relaciones mecánicas y psicológicas. Por lo que hace a las primeras, la mayor desproporcionalidad electoral en los distritos con zonas rurales predominantes o/y con magnitudes más bajas acentúa las primas electorales de los dos partidos mayoritarios, sobre todo del primero. Dicho de otro modo, resulta más rentable en términos de prima en escaños ser el partido más votado en un distrito de magnitud baja que en otro de magnitud alta. Y por lo que hace a las relaciones psicológicas en los distritos más pequeños, aparecen fuertes incentivos para el comportamiento estratégico de elites y votantes, pero no en los grandes, que refuerzan así el efecto mecánico. Resulta así (i) que los partidos que carecen de posibilidades de

conseguir algún escaño no competirán o se fusionarán con los más grandes (como ha sucedido, por ejemplo, con la coalición entre el Partido Aragonés (Par) y el PP en las últimas elecciones generales en Aragón); (ii) que, puesto que las elites concentran sus esfuerzos de movilización en las circunscripciones en las que tienen mejores expectativas, los partidos minoritarios invertirán menores recursos en los distritos más pequeños y, por lo tanto, cosecharán peores resultados; (iii) que si compiten partidos sin posibilidades de conseguir escaños, surgirá para los electores la posibilidad del voto estratégico, al igual que (iv) la posibilidad de la abstención estratégica.<sup>60</sup>

Podemos observar mejor la lógica y las consecuencias del efecto de varianza con un ejemplo. Imaginemos que la circunscripción de Sevilla en las elecciones de 1977, que disponía de 12 diputados, se dividiera en cuatro circunscripciones de tres escaños cada una, como sucede en muchas regiones en cuyos distritos UCD ganó localmente. Supongamos, además, que cada uno de estos cuatro distritos fuera un *microcosmos* de la provincia, de modo que los tres partidos más votados en cada uno de ellos fuesen también el PSOE, con el 36,72 por ciento de los votos; UCD, con el 32,62 por ciento, y el Partido Comunista de España (PCE), con el 13,43 por ciento. En lugar de que cada partido ganase cinco, cinco y dos escaños, respectivamente, como así ocurrió, la distribución hubiera sido ocho, cuatro y cero, también respectivamente. Pero en esta simulación sólo se tienen en cuenta las consecuencias mecánicas del efecto de varianza. Si se añadiesen las previsibles reacciones estratégicas de los partidos y votantes a esta reconfiguración de las circunscripciones, los resultados hubieran sido todavía más favorables para el PSOE en cuanto primer partido en esos cuatros hipotéticos distritos.

---

<sup>60</sup> Cf., en este sentido, Lago (2005, caps. 8 y 9).

En definitiva, de acuerdo con la existencia de este efecto de varianza de las magnitudes de circunscripción, UCD y en menor medida AP/PP<sup>61</sup> competirán con menos partidos o/y con partidos más débiles en sus distritos más favorables (los pequeños) que el PSOE en los suyos (los grandes); por lo tanto, tendrán más facilidades para concentrar la representación parlamentaria intrabloque. La consecuencia evidente es que, todo lo demás igual, los resultados electorales de los partidos conservadores serán mejores que los de los progresistas.<sup>62</sup> En perspectiva comparada, este sesgo partidista del efecto de varianza resulta especialmente intenso en España. Además de contar con uno de los rangos más amplios en las magnitudes de circunscripción, la correlación entre la magnitud de los distritos y la densidad de población en España es particularmente elevada según los cálculos de Monroe y Rose (2002, 74-76) para veinte sistemas electorales contemporáneos e históricos; alcanza +0,84, el quinto valor más elevado de su muestra.

Para demostrar la existencia y relevancia empírica de este efecto de varianza, hemos realizado varios análisis estadísticos y gráficos. Tratamos con ellos de ofrecer resultados sistemáticos para todas las elecciones celebradas en relación a la distribución territorial del voto, la distribución de las primas electorales y la distribución de la fragmentación intrabloque en cada uno de los distintos subsistemas electorales. Por lo que hace a la primera, ya conocemos la acusada correlación negativa entre la magnitud de las circunscripciones y la importancia de los intereses

---

<sup>61</sup> Todo lo demás igual, la previsión de los menores efectos para AP/PP se debe a la reducción de las diferencias rurales/urbanas en España con el paso del tiempo.

<sup>62</sup> Para el caso español, algunas propuestas han bordeado el concepto central del efecto de varianza, aunque no han llegado a plantearlo de forma sistemática. Así, Santamaría (1996a, 41, y 1996b, 241) ha llamado la atención sobre la mucha mayor importancia alcanzada por los sesgos mayoritarios del sistema para el Congreso de los Diputados cuando el primer partido es conservador, como la UCD o el PP; Penadés (1999, 314-327) ha analizado el “premio a la localización” que ha permitido a los mayores partidos, pero sobre todo a UCD y al PP, aprovecharse de los varios mecanismos de ventajas acumulados por la heterogeneidad interna del sistema electoral español; y Capó (1999, 64-66) ha examinado un “coeficiente de rendimiento electoral” para dar cuenta de las distorsiones del sistema electoral, que combinan efectos propios de la magnitud de las circunscripciones o de la fórmula electoral con otros derivados de la distribución territorial de la fuerza de los partidos.

rurales. En la Tabla 5 hemos estimado la segunda dimensión necesaria para que aparezca el efecto de varianza: la asimetría en la distribución espacial de los votos de los partidos mayoritarios conservador y progresista. Según los resultados de la regresión, UCD y AP/PP, los partidos de centro-derecha y derecha, concentran sus votos (variable dependiente) en los distritos de entre 1 y 5 escaños y en menor medida en los de entre 6 y 9. Sus porcentajes de voto son más de 10 y 4 puntos porcentuales mayores en estos dos subsistemas, respectivamente, que en el proporcional. De todos modos, sólo la variable que identifica los distritos del subsistema mayoritario es estadísticamente significativa (al 1 por ciento). El PSOE presenta un patrón inverso. Mientras que el promedio de sus apoyos electorales en las circunscripciones más grandes se acerca al 40 por ciento, en las circunscripciones del subsistema intermedio cae en algo más de 1 punto porcentual y en las del mayoritario en más de 2 puntos. Pero ninguna de las variables es estadísticamente significativa.

[Tabla 5 por aquí]

Según cabe esperar de esta distribución, la asimetría territorial en las victorias locales de los dos partidos mayoritarios es muy acusada. Para visualizarla hemos acudido de nuevo a un diagrama de cajas, seleccionando sólo las elecciones de 1977 y 2004. Como se aprecia fácilmente en el Gráfico 6, las victorias de UCD en 1977 se concentraron muy acusadamente en las circunscripciones pequeñas, mientras que las de su heredero conservador, AP/PP, estuvieron mucho menos localizadas en 2004. Por su parte, en las elecciones de 1977 el PSOE ganó fundamentalmente en las circunscripciones grandes y en menor medida en las intermedias, pero nunca en las pequeñas. En 2004 sus resultados han sido más simétricos.

[Gráfico 6 por aquí]

Los resultados anteriores se ven refrendados si nos fijamos ahora en la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios en cada espacio ideológico (Tabla 6). Para las nueve elecciones legislativas, las primas electorales (variable dependiente) de UCD-AP/PP superan los 10 puntos porcentuales en el subsistema mayoritario, y superan los 5 en el intermedio con respecto al subsistema proporcional: ambas variables son estadísticamente significativas al 1 y 5 por ciento, respectivamente. También la sobrerrepresentación del PSOE es mayor en el subsistema mayoritario e intermedio que en el proporcional, aunque ninguna de las variables es estadísticamente significativa. De todos modos, los coeficientes son sensiblemente menores que en el caso de UCD-PP, sobre todo en el subsistema mayoritario.

[Tabla 6 por aquí]

La última evidencia empírica que queremos presentar contiene el mecanismo causal que se encuentra detrás del efecto de varianza. La Tabla 7 incluye los porcentajes de distritos en cada subsistema electoral en los que más de un partido en cada bloque ideológico de izquierda a derecha ha conseguido algún escaño. Pretendemos con ellos estimar las consecuencias de la doble estrategia consistente en fragmentar la representación parlamentaria de la izquierda en sus circunscripciones más favorables y en concentrar la representación de la derecha en las suyas. En los distritos que integran el subsistema mayoritario, los partidos conservadores mayoritarios, UCD (en 1977 y 1979) y AP/PP (en todas las siguientes elecciones) consiguen casi todos los escaños que se obtienen en el espacio de centro-derecha: sólo en las cinco primeras elecciones ambos partidos compartieron escaños con otros rivales intrabloque, y además en niveles descendentes desde el 23 por ciento de 1977 al 3 por ciento de 1989. Sin embargo, en las circunscripciones del subsistema proporcional esos porcentajes se movieron entre el 83 por ciento de 1977 y el 57 por ciento de 1989. Por el contrario, el PSOE es el único partido de centro-izquierda con representación parlamentaria en las circunscripciones del subsistema mayoritario, en las que naturalmente consigue

sus peores resultados. Pero debe repartirse los escaños con otros competidores intrabloque en la mayoría de las circuncipciones del subsistema proporcional, que son precisamente las más propicias para sus apoyos electorales. Así, la representación parlamentaria en el espacio de centro-izquierda estaba fragmentada en todos y cada uno de los distritos de este subsistema en las elecciones de 1993 y 1996, en alrededor del 85 por ciento en las de 1977, 1979 y 1989, y en el 50 por ciento en las de 1982, 2000 y 2004.

[Tabla 7 por aquí]

## **Conclusiones**

Los diseños institucionales de las democracias tienen poco que ver con el azar. Menos aún cuando se trata de establecer un sistema electoral, probablemente la institución más determinante en el corto plazo y con seguridad la más manipulable. Es bien conocido que las elites políticas actúan estratégicamente en los momentos fundacionales para definir las reglas de juego en beneficio propio tanto como pueden. Los legisladores tratan de maximizar sus posibilidades de victoria a través de la combinación de los elementos básicos del sistema electoral, aunque por supuesto con las restricciones que se derivan de la necesidad de obtener el apoyo de la oposición y con el telón de fondo de la incertidumbre sobre el número de partidos en competición, sus resultados, los propios efectos de las reglas electorales o los recursos de las organizaciones. Sin exageración, la selección de un sistema electoral es, en la política de masas, el episodio más puro de herestética.

El exámen del proceso de adopción del sistema electoral español durante la transición democrática y el análisis de sus efectos en los resultados electorales entre 1977 y 2004 nos ha permitido constatar la sutil y precisa ingeniería política que esconde. Se perseguía, por un lado, un efecto sistémico como la contención de la fragmentación electoral y, por tanto, la formación de

gobiernos estables; por otro, un efecto partidista como la preeminencia de los intereses rurales y/o conservadores sobre los urbanos y/o progresistas y, de este modo, de los partidos de centro-derecha sobre los de izquierda. Y no hay dudas de que estos dos sesgos mayoritarios y conservadores fueron claramente alcanzados gracias a la existencia de un gran número de circunscripciones de baja magnitud y su interacción con la fórmula d'Hondt, la desviación del prorrateo y, sobre todo, el efecto de varianza de las magnitudes de distrito.

La inercia de las instituciones y, en particular, la ausencia de incentivos para que el partido en el gobierno se decida a cambiar un sistema electoral tan mayoritario, precisamente cuando ha contribuido significativamente a su victoria, explican su extraordinaria continuidad tras su adopción en el período 1976-1978. Una continuidad que disfruta finalmente de un indudable aval histórico. Sobre todo cuando se vuelve la mirada atrás y se observa la crónica tendencia de los partidos españoles a cambiar las leyes electorales a poco de establecerse.

## Referencias

- Abella, Carlos. 1997. *Adolfo Suárez*. Madrid: España.
- Aguilar, Paloma. 1996. *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alzaga, Óscar. 1978. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro.
- Alzaga, Óscar. 1989. "I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, ed. Giancarlo Rolla. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie.
- Anckar, Carsten. 1997. "Determinants of disproportionality and wasted votes". *Electoral Studies* 16(4): 501-515.
- Anckar, Carsten. 2000. "Size and party system fragmentation". *Party Politics* 6: 305-328.
- Andrews, Josephine T., y Robert W. Jackman. 2005. "Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty". *Electoral Studies* 24: 65-84.
- Areilza, José María de. 1977. *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Bawn, Kathleen. 1993. "The logic of institutional preferences: German electoral law as social choice outcome". *American Journal of Political Science* 37(4): 965-989.
- Benoit, Kenneth. 2000. "Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence". *Political Analysis* 8 (4): 381-388.
- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral system change". *Electoral Studies* 23: 363-389.
- Benoit, Kenneth, y John W. Schiemann. 2001. "Institutional choice in new democracies. Bargaining over Hungary's 1989 electoral law". *Journal of Theoretical Studies* 13 (2): 153-182.
- Blais, André, y Louis Massicotte. 2002. "Electoral systems". En *Comparing democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*, ed. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris. Londres: Sage Publications.
- Brady, David, y Jongryn Mo. 1992. "Electoral systems and institutional choice. A case study of the 1988 Korean elections". *Comparative Political Studies* 24 (4): 405-429.
- Caciagli, Mario. 1986. *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Calvo Sotelo, Leopoldo. 1990. *Memoria viva de la transición*. Barcelona: Plaza & Janés/Cambio 16.
- Capo, Jordi. 1990. "To reform the electoral system in Spain". En *Political strategies and electoral reforms: origins of voting systems in Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries*, ed. Serge Noiret. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Capo, Jordi. 1999. "Sistema electoral y gobernabilidad española". *Revista Española de Ciencia Política* 1: 55-80.
- Colomer, Josep M. 1990. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Anagrama.
- Colomer, Josep M. 2001. *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Colomer, Josep M. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Cox, Gary W., y Jonathan N. Katz. 1999. "The reapportionment revolution and bias in U.S. Congressional elections". *American Journal of Political Science* 43: 812-841.
- Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional design in post-communist societies. Rebuilding the ship at sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández-Miranda, Alfonso. 1997. "Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado". En *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Fernández-Miranda, Alfonso. 2003. "La tramitación de la Ley para la Reforma Política". En *Una Ley para la transición. XXV aniversario de la Ley para la Reforma Política*. Burgos: Caja de Burgos.
- Fernández-Miranda, Pilar, y Alfonso Fernández-Miranda. 1995. *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Firebaugh, Glenn. 1997. *Analyzing repeated surveys*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Fox, John. 2000. *Multiple and generalized nonparametric regression*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Fraga Iribarne, Manuel. 1987. *En busca del tiempo servido*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems". *Electoral Studies* 10: 33-51.
- García-Atance, María Victoria. 1987. "Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Derecho Público* 25: 271-291.
- Gelman, Andrew, y Gary King. 1994. "A unified method of evaluating electoral systems and redistricting plans". *American Journal of Political Science* 38: 514-554.
- Gunther, Richard. 1989. "Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 47: 73-106.

- Gunther, Richard, Giacomo Sani y Goldie Shabad. 1986. *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.
- Herrero de Miñón, Miguel. 1993. *Memorias de estío*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Herrero de Miñón, Miguel. 1999a. "Evaluación jurídica global de la transición española". En *La transición democrática en España / A transição democrática em Espanha*, ed. M. Herrero de Miñón. Madrid: Fundación BBV /Fundação Mário Soares.
- Herrero de Miñón, Miguel, ed. 1999b. *La transición democrática en España / A transição democrática em Espanha*. Madrid: Fundación BBV /Fundação Mário Soares.
- Herrero de Miñón, Miguel, ed. 1998. *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*. Madrid: Editorial Taurus.
- Huneus, Carlos. 1985. *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.
- Hopkin, Jonathan. 2005. "Spain: proportional representation with majoritarian outcomes". En *The politics of electoral reform*, ed. Michael Gallagher y Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.
- Kaminski, Marek M. 2002. "Do parties benefit from electoral manipulation? Electoral laws and heresthetics in Poland, 1989-93". *Journal of Theoretical Politics* 14 (3): 325-358.
- Katz, Richard S. 1980. *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective number of parties. A measure with applications to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Lago, Ignacio. 2005. *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales*. De próxima publicación en Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/ Siglo XXI.
- Lago, Ignacio, y José Ramón Montero. 2004. "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 105: 11-42.
- Lavilla, Landelino. 2003. "Elaboración y aprobación de la Ley para la Reforma Política". En *Una Ley para la transición. XXV aniversario de la Ley para la Reforma Política*. Burgos: Caja de Burgos.
- Lijphart, Arend. 1992. "Democratization and constitutional choices in Czechio-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991". *Journal of Theoretical Politics* 4(2): 207-223.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Linz, Juan J., José Ramón Montero y Antonia M. Ruiz. 2005. "Elecciones y política". De próxima publicación en *Estadísticas históricas de España, 1800-2000*, ed. Albert Carreras y Xavier Tafunell. Madrid: Fundación BBVA.

- 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: 67-89.
- Martín Villa, Rodolfo. 1984. *Al servicio del Estado*. Barcelona: Editorial Planeta.
- 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. 1997. "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma". *Revista de Estudios Políticos* 95: 9-46.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y otros. 1994. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Cuadernos del Centro de Estudios Constitucionales.
- Montero, José Ramón, Francisco J. Llera y Mariano Torcal. 1992. "Sistemas electorales en España: una recapitulación". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- Nohlen, Dieter. 1981. *Los sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter. 1998. "Las primeras elecciones democráticas y el sistema electoral". En *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Ortega Villodres, Carmen. 1998. "Referencias bibliográficas". En *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, ed. Juan Montabes. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.
- Osorio, Alfonso. 1980. *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Otero, Novas, José Manuel. 1987. *Nuestra democracia puede morir*. Barcelona: Plaza & Janés.
- 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.
- Peces-Barba, Gregorio. 1988. *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Penadés, Alberto. 1999. "El sistema electoral español (1977-1996)". En *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, ed. Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero. Madrid: Editorial Tecnos.
- Penadés, Alberto. 2000. *Los sistemas elementales de representación*. Madrid: Tesis doctoral, Instituto Juan March.
- Powell, Charles. 2001. *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Preston, Paul. 1986. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.

- Rae, Douglas W. 1977. *Leyes electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones y Técnicas Políticas (CITEP).
- Rae, Douglas, W. 1993. "Análisis del sistema electoral español en el marco de la Representación Proporcional", en D. W. Rae y Victoriano Ramírez, *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*. Madrid: Mc-Graw-Hill.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in divided societies. Electoral engineering for conflict management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H. 1983. "Political theory and the art of heresthetics". En *Political science: the state of the discipline*, ed. Ada W. Finifter. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Riker, William H. 1986. *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Rueda, José Carlos, ed. 1998. *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- Samuels, David, y Richard Snyder. 2001. "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective". *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- Sánchez Navarro, Angel J. 1998. *La transición española en sus documentos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santamaría, Julián. 1996. "El debate sobre las listas electorales". En *El debate sobre la crisis de la representación política*, ed. Antonio Porras. Madrid: Tecnos.
- Sartori, Giovanni. 1986. "Political development and political engineering". *Public Policy* 17: 261-298.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Londres: Macmillan.
- Silva Muñoz, Federico. 1993. *Memorias políticas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Soto Carmona, Álvaro. 1994. "De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas". *Ayer* (número editado por Manuel Redero, y dedicado a *La transición democrática en España*) 15: 109-133.
- Taagepera, Rein, y Mathew Soberg Shugart. 1989. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Taagepera, Rein, y Bernard Grofman. 2003. "Mapping the indices of seats-votes disproportionality and inter-election volatility". *Party Politics* 6: 659-677.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested games. Rational choice in comparative politics*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Vidal, Carlos. 1995. *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*. Granada: Método.

TABLA 1. SUBSISTEMAS ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, 2004

Características	Subsistemas electorales			Total
	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	
<b>Circunscripciones</b>				
<i>N</i>	28	18	6	52
%	54	35	12	100
<b>Diputados</b>				
<i>N</i>	109	126	115	350
%	31	36	33	100
<b>Magnitud</b>				
Media	3,9	7,4	19,2	6,7
Mediana	4	7	14,5	5
Desviación típica	1,1	1,1	11,0	5,9
<b>Votantes a candidaturas</b>				
<i>N</i> (en miles)	5.987	8.939	10.559	25.485
%	23,5	35,1	41,4	100
<b>Electores</b>				
<i>N</i> (en miles)	8.360	13.673	12.539	34.572
%	24,2	39,6	36,2	100

*Fuente:* Actualizado para 2004 en base a los criterios de Penadés (1999, 293).

TABLA 2. PROPORCIONALIDAD ENTRE VOTOS Y ESCAÑOS EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, 1977-2004 <sup>a</sup>

Variables	PSOE	UCD-PP
% voto	1,29*** (0,10)	1,17*** (0,10)
Constante	-5,55 (3,89)	1,06 (2,96)
R <sup>2</sup>	0,91	0,83
(N)	(9)	(9)

<sup>a</sup> La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. Las desviaciones típicas robustas aparecen entre paréntesis. El nivel de significación es \*\*\*p < 0,01.

TABLA 3. LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS SEGÚN SUBSISTEMAS ELECTORALES, 1977-2004<sup>a</sup>

Subsistemas electorales	Variables	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	Media
Mayoritario (1 a 5 escaños)	Desproporcionalidad (%)	19,36	17,52	17,33	16,49	18,45	16,40	14,67	7,72	5,04	14,22
	Votos sin representación (%)	27,09	23,53	20,84	20,24	24,50	18,83	14,58	13,10	7,98	18,08
	NEPE	3,84	3,54	3,45	3,45	3,11	3,11	2,90	2,65	2,51	2,89
	NEPP	2,22	2,03	2,43	2,43	2,21	2,21	2,20	2,04	2,11	1,97
	Concentración votos (%)	67,67	72,50	73,71	73,20	71,96	79,29	81,74	85,11	88,98	67,24
	Concentración escaños (%)	88,33	94,17	90,83	88,71	92,68	94,87	93,97	95,69	97,25	82,14
Intermedio (6 a 9 escaños)	Desproporcionalidad (%)	13,68	11,46	11,38	10,25	11,70	9,51	8,23	5,14	15,42	9,04
	Votos sin representación (%)	21,20	17,39	16,29	15,54	16,20	11,62	8,26	8,15	8,55	12,74
	NEPE	3,89	3,91	3,32	3,32	3,72	3,72	3,52	3,23	3,26	3,18
	NEPP	2,50	2,63	2,51	2,51	2,77	2,77	2,91	2,73	2,76	2,37
	Concentración votos (%)	69,11	68,98	76,57	73,37	67,83	71,65	73,79	76,85	77,54	64,24
	Concentración escaños (%)	88,14	85,59	91,53	84,82	81,73	84,03	82,35	83,19	84,13	75,71
Proporcional (10 o más escaños)	Desproporcionalidad (%)	7,81	7,27	7,19	6,37	7,29	5,38	3,31	3,38	3,41	5,33
	Votos sin representación (%)	12,26	12,13	9,84	9,41	8,52	5,37	2,80	9,22	3,22	7,73
	NEPE	5,08	4,96	3,81	3,81	3,57	3,57	3,36	3,07	2,95	3,47
	NEPP	4,11	3,94	3,10	3,10	3,04	3,04	3,05	2,67	2,50	2,89
	Concentración votos (%)	57,52	58,37	74,21	66,37	60,65	71,58	74,20	79,30	81,58	60,24
	Concentración escaños (%)	65,18	66,96	82,14	73,68	67,48	78,07	78,26	85,20	89,14	66,33
España (350 escaños)	Desproporcionalidad (%)	10,62	10,54	8,17	7,35	8,97	6,82	5,33	5,61	4,63	7,05
	Votos sin representación (%)	23,57	20,75	18,17	17,63	20,11	15,06	11,28	11,72	3,22	15,37
	NEPE	4,46	4,29	3,20	3,59	4,09	3,52	3,31	3,02	2,95	3,28
	NEPP	2,91	2,81	2,33	2,68	2,85	2,67	2,72	2,48	2,50	2,38
	Concentración votos (%)	63,94	65,61	74,85	70,46	65,82	73,55	75,96	79,95	81,58	63,35
	Concentración escaños (%)	80,86	82,57	88,29	82,57	80,57	85,71	84,86	88,00	89,14	74,83

<sup>a</sup> La *Desproporcionalidad* se ha calculado de acuerdo con el índice de mínimos cuadrados de Gallagher (1991); véase *supra*, nota 49. Los porcentajes de *Votos sin representación* son medias para cada circunscripción. *NEPE* es el número efectivo de partidos electorales, y *NEPP* el de partidos parlamentarios, calculados según el índice de Lackso y Taagepera; véase *supra*, nota 50. Finalmente la *Concentración de votos* y de *escaños* recoge la suma de los porcentajes de los dos principales partidos en cada elección: UCD y PSOE en las de 1977 y 1979; y PSOE y AP/PP en las restantes.

*Fuente:* Penadés (1999, 306), que se ha actualizado con los datos de 2000 y 2004, y completado con los porcentajes de votos sin representación.

TABLA 4. SESGO CONSERVADOR EN EL PRORRATEO  
DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN 1977 Y 2004 <sup>a</sup>

Variabes	PSOE	UCD-PP
Prorratio (en miles)	0,03 (0,03)	-0,20*** (0,06)
Elecciones 1977	-21,08*** (4,05)	7,80 (7,11)
Prorratio*Elecciones 1977	0,11* (0,06)	-0,21* (0,11)
Constante	39,54*** (2,63)	58,64*** (4,86)
R <sup>2</sup> ajustado	0,54	0,18
(N)	(104)	(103) <sup>b</sup>

<sup>a</sup> La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios son desviaciones típicas robustas aparecen entre paréntesis. Los niveles de significación son \*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,10.

<sup>b</sup> UCD no se presentó en Guipúzcoa en 1977.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL VOTO EN LOS SUBSISTEMAS  
DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, 1977-2004 <sup>a</sup>

Variables	PSOE	UCD-PP
Subsistema mayoritario	-2,35 (3,04)	10,18*** (3,45)
Subsistema intermedio	-1,21 (3,09)	4,86 (3,26)
Constante	39,51*** (2,05)	29,71*** (2,43)
R <sup>2</sup> ajustado	-0,06	0,22
(N)	(27)	(27)

<sup>a</sup> La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. Las desviaciones típicas robustas aparecen entre paréntesis. La significación estadística es \*\*\*p < 0,01.

TABLA 6. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PRIMAS ELECTORALES  
EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, 1977-2004 <sup>a</sup>

Variables	PSOE	UCD-PP
Subsistema mayoritario	1,11 (1,65)	7,08*** (1,89)
Subsistema intermedio	2,08 (1,23)	2,66** (1,16)
Constante	4,72*** (0,55)	2,64*** (0,39)
R <sup>2</sup> ajustado	-0,01	0,35
(N)	(27)	(27)

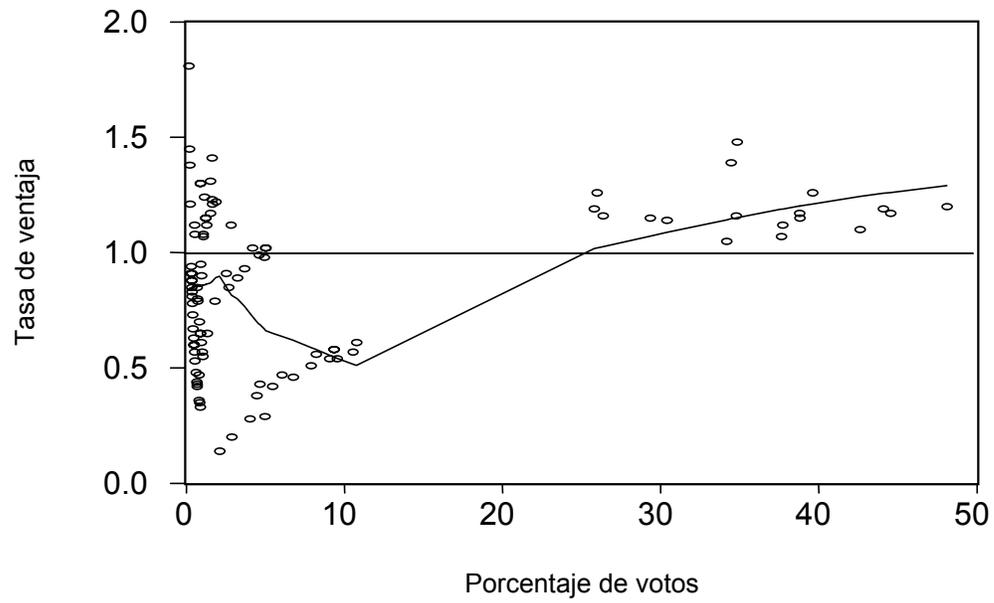
<sup>a</sup> La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. Las desviaciones típicas robustas aparecen entre paréntesis. La significación estadística es \*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05.

TABLA 7. PORCENTAJES DE CIRCUNSCRIPCIONES EN LAS QUE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA INTRABLOQUE ESTÁ FRAGMENTADA EN CADA SUBSISTEMA ELECTORAL, 1977-2004

Subsistemas	Bloque	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
Subsistema mayoritario (1 a 5 escaños)	Izquierda	0	0	0	0	0	0	3,3	0	0
	Derecha	23,3	10,0	13,3	9,7	3,2	0	0	0	0
Subsistema intermedio (6 a 9 escaños)	Izquierda	31,3	43,4	6,3	20,0	35,7	31,3	37,5	12,5	0
	Derecha	12,5	12,5	37,5	40,0	35,7	0	0	0	0
Subsistema proporcional (10 o más escaños)	Izquierda	83,3	83,3	50,0	50,0	85,7	100	100	50,0	50,0
	Derecha	83,3	33,3	16,7	66,7	57,1	0	0	0	0

*Fuente:* Elaboración propia.

## GRÁFICO 1.

PERFIL DE PROPORCIONALIDAD EN ESPAÑA, 1977-2004 <sup>a</sup>

## GRÁFICO 2.

SIMULACIÓN DEL PORCENTAJE DE ESCAÑOS QUE ALCANZARÍAN

UCD/PP Y PSOE CON DISTINTOS NIVELES DE VOTO, 1977-2004

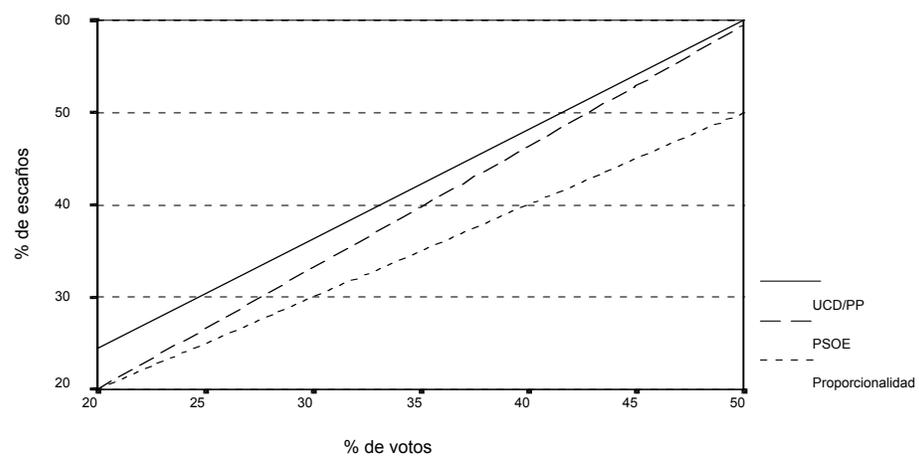
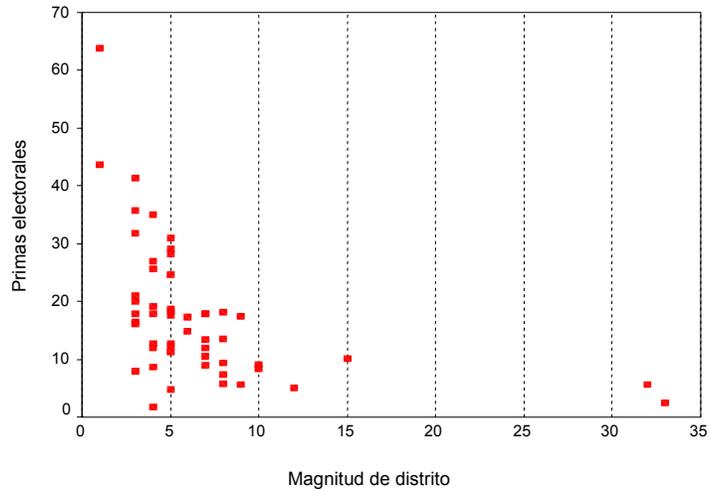


GRÁFICO 3.

CORRELACIÓN ENTRE LAS PRIMAS ELECTORALES DEL PARTIDO MAYORITARIO  
EN DISTRITOS Y LA MAGNITUD DE DISTRITO EN LAS ELECCIONES DE 1977 <sup>a</sup>



<sup>a</sup> Prima electoral =  $38,74 - 12,66 (\ln) \text{ magnitud de distrito}$

(5,17) (2,70);  $R^2 = 0,46$ ;  $N = 52$

## GRÁFICO 4.

CORRELACIÓN ENTRE EL PESO DEL SECTOR PRIMARIO

Y LA MAGNITUD DE DISTRITO EN LAS ELECCIONES DE 1977

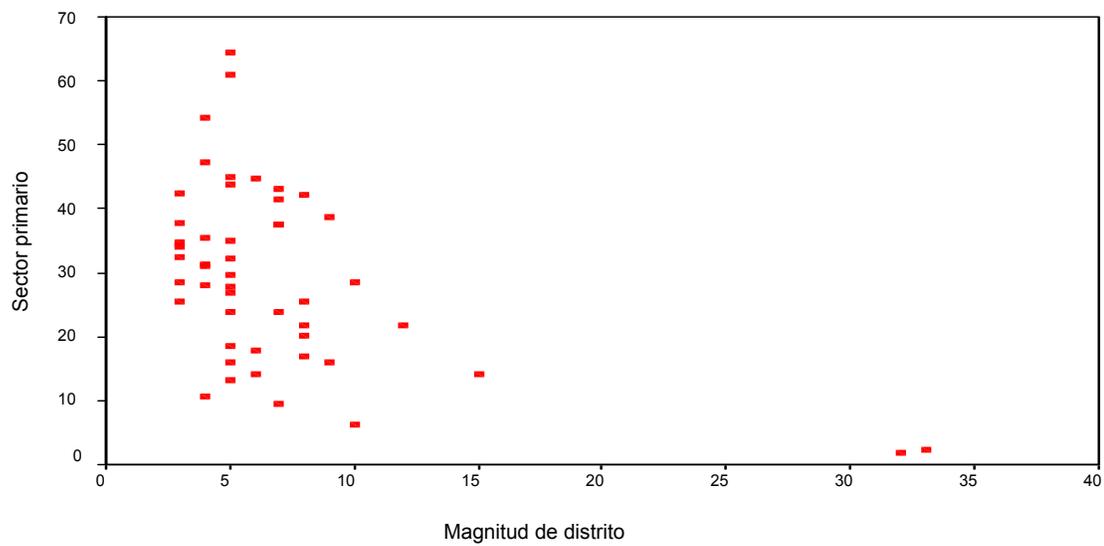
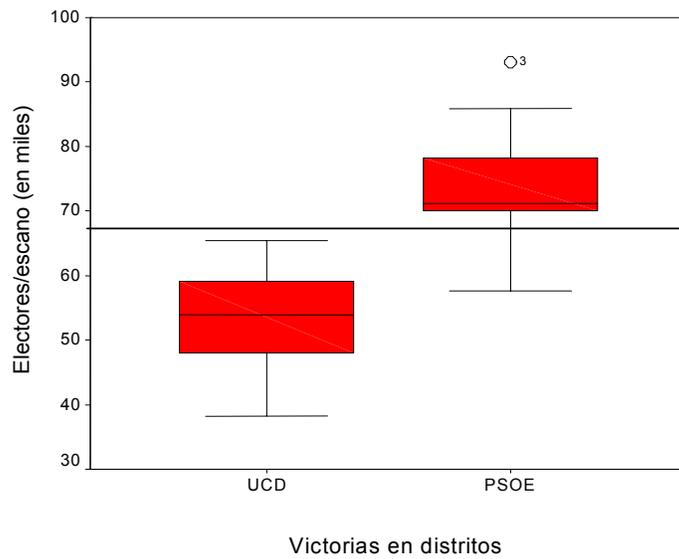


GRÁFICO 5.

VICTORIAS DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS EN LOS DISTRITOS SEGÚN EL COCIENTE ELECTORES/ESCAÑO EN LAS ELECCIONES DE 1977 <sup>a</sup>



<sup>a</sup> El caso extremo (3) corresponde a la provincia de Barcelona

GRÁFICO 6.

VICTORIAS DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS EN LOS DISTRITOS SEGÚN LA MAGNITUD DE DISTRITO EN LAS ELECCIONES DE 1977 Y 2004

