

1. REFLEXIONES SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD Y CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

I. Un sistema electoral, como es de sobra conocido, es aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragios que, a su vez, se transforman, en las elecciones parlamentarias, en escaños para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral.

La expresión “sistema electoral” ya nos revela con nitidez la existencia e interdependencia de un conjunto de variables que constituyen el “sistema” propiamente dicho, concepto que implica, asimismo, como apunta Nohlen¹, el hecho de que la transformación de un elemento puede hacer cambiar de modo fundamental las funciones y las consecuencias del sistema.

La diversidad de sistemas electorales procede de la existencia de dos concepciones divergentes de la representación política: la representación social y la representación funcional. Para la primera, el sistema electoral debe dirigirse a garantizar que la asamblea resultante de las urnas sea el más

1 Dieter Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 53.

fiel reflejo posible de las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad y de su respectiva fuerza en el momento de los comicios. El sistema electoral debe orientarse, pues, a lograr este efecto de espejo, de reflejo de la sociedad. Para la segunda concepción, la representación no es ya el resultado de una fotografía de la sociedad, sino un proceso constructivo que se endereza a posibilitar y aún cristalizar tras los comicios la aparición de una suerte de pareja política mayoría/oposición. Dicho de otro modo, mientras la representación social pretende reflejar con la mayor exactitud posible las fuerzas sociales y grupos políticos existentes en la población, la representación funcional tiene como objetivo político posibilitar una mayoría parlamentaria para un partido o una coalición de partidos, lo que nos revela, en último término, que la representación no es sino un medio de escoger una fuerza política que asuma las responsabilidades de gobierno. Rose² ha comprendido la diferenciación expuesta al afirmar: *"In proportional representation electoral systems (...) the election is an end in itself, and not, as in plurality systems, a means to the end of forming a single-party government."*

A la dualidad de principios de representación se une la bipolaridad de principios de decisión: el principio mayoritario y el principio proporcional. Si la decisión electoral dentro de una circunscripción tiene lugar de acuerdo con la regla de la mayoría de los votos, queda definida la pauta de decisión mayoritaria o el principio mayoritario. Si, por el contrario, la elección se orienta hacia la consecución de una representación de todas las fuerzas sociales y grupos políticos en el Parlamento, estaremos en presencia del principio proporcional.

2 Richard Rose: "Elections and electoral systems: choices and alternatives", en Vernon Bogdanor y David Butler (eds.), *Democracy and Elections (Electoral systems and their political consequences)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, págs. 20 y sigs.; en concreto, pág. 34.

En algunos sectores doctrinales, la elección mayoritaria ha sido entendida tan solo como un mero principio de decisión, mientras que la elección proporcional se concebía como principio de representación. Así, por poner un ejemplo específico, en Francia, la "*Commission de réforme du mode de scrutin*", presidida por Georges Vedel, significaba recientemente que la opción por un sistema mayoritario procede de la idea de que lo esencial de la democracia, si no en el orden de los fines, sí al menos en el de los medios, es la construcción a partir del sufragio de un mecanismo de decisión, mientras que la elección de un sistema proporcional, por el contrario, reposa en la finalidad de maximizar la identificación de gobernantes y gobernados o, lo que es igual, lograr una representación auténtica de las opiniones y de las fuerzas políticas.³

Ahora bien, como con acierto expresa Nohlen⁴, la elección mayoritaria no se puede entender solo como principio de decisión; sino también es un principio de representación, y así, el supuesto representativo de los sistemas mayoritarios será la consecución de la mayoría, esto es, implícitamente, la desproporción entre votos y escaños. A su vez, el sistema proporcional no es solo un principio de representación, sino que cabe entenderlo como un principio decisorio. La decisión sobre la atribución de escaños, según los sistemas proporcionales, se produce de acuerdo con la proporción existente entre los votos.

En todo caso, no es inoportuno advertir que, en determinados casos, los principios de decisión y representación pueden divergir, lo que nos conduce ineludiblemente a la perentoria necesidad de determinar los efectos reales de los distin-

3 *Commission de réforme du mode de scrutin*: "Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pou l'élection des députés", París, febrero 1993, pág. 29.

4 Dieter Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, op. cit. pág. 80.

tos sistemas electorales, pues es patente que la diversidad de variables que en ellos entran en juego pueden alterar de modo notable el juego combinado de los principios de representación y decisión. En definitiva, lo realmente decisivo para calificar un sistema es atender cómo opera en la realidad, a cuyo efecto nada mejor que un análisis empírico del comportamiento del propio sistema, pues, como ha dicho Fisichella⁵, una clasificación de los sistemas electorales, sustentada en bases pura y exclusivamente estadísticas y matemáticas, no es muy pertinente, ni de gran utilidad en orden a un discurso sobre los sistemas electorales articulado en clave de ciencia política y constitucional. Es preferible una consideración de los sistemas electorales en cuanto instrumentos políticos; de ahí la conveniencia de precisar cómo operan políticamente en la realidad, y al efecto nada mejor que una verificación empírica.

Así planteada la diferenciación entre principios de representación y decisión, no parece inoportuno señalar, ante todo, que no existe un sistema electoral ideal en abstracto⁶; por el contrario, cada sociedad ha de intentar darse a sí misma aquel que mejor encaje con sus peculiaridades socio-políticas, económicas, culturales y aún geográficas. Ello no obstante, podemos convenir con Quiroga Lavié⁷ en la conveniencia

5 Domenico Fisichella: "Elezioni" (Sistemi Elettorali), en "Enciclopedia del Diritto", vol. XIV, Giuffrè Editore, Milano-Varese, 1969, pág. 650.

6 Una vocación de abstracción y generalización late, sin embargo, en la clara apuesta de Duverger en pro de los sistemas proporcionales para la elección de las Asambleas Constituyentes, pese a que el autor francés, como es sobradamente conocido, rechaza tal sistema para la elección de las Asambleas parlamentarias. Maurice Duverger: "Ley Electoral y sistema de partidos políticos", en el colectivo, "Ley Electoral y consecuencias políticas", Ediciones CITEP, Madrid, 1977, pág. 118.

7 Humberto Quiroga Lavié: "Propuestas para funcionalizar el sistema electoral en relación con la consolidación del sistema democrático", en el colectivo, *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo* (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral), UNAM, México, 1993, págs. 153 y sigs.; en concreto, pág. 157.

de tener siempre presente, llegado el momento de articular un sistema de un lado, el que éste produzca un funcionamiento equilibrado entre los poderes, en la medida en que ello sea factible, y de otro, que posibilite un sistema de representación de la voluntad popular lo suficientemente efectivo en lo que a la función representativa se refiere, meta siempre muy conveniente de alcanzar en orden a la plena legitimidad del régimen político. En definitiva, se trataría de combinar hasta donde sea posible la representación funcional y la representación social.

Antes de centrarnos en el estudio de la operatividad real de las diversas variables que conforman un sistema electoral, recapitularemos brevemente sobre el devenir histórico de la discusión doctrinal en torno a la eficacia de cada sistema.

II. La primera formulación del principio representativo de la proporcionalidad es realizada por Mirabeau en su intervención en una asamblea de la nobleza provenzal, en 1789. En aquella ocasión, Mirabeau consideraría que *“les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite par l'étendue physique, soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original”*⁸.

La segunda mitad del pasado siglo abre la controversia entre Stuart Mill y Bagehot⁹. Mientras el primero tiene como norte de su pensamiento la justicia de la representación, para sostener, en coherencia con ello, que no hay sufragio cuando cada uno de los individuos no cuenta tanto como cualquiera otro de los individuos de la comunidad, lo que en definitiva entraña la proclamación del principio de “un hombre, un voto, un voto, un mismo valor”; Bagehot pone su punto de

8 Mirabeau: *“Oeuvres”*, 1934, tomo I, pág. 7. Cit. por Dieter Nohlen, *“Sistemas electorales del mundo”*, op. cit. págs. 90-91.

9 John Stuart Mill: *“Considerations on Representative Government”*, Longmans, Green, Londres, 1890. Walter Bagehot: *“The English Constitution”*, D. Appleton, Nueva York, 1877.

mira en la eficacia decisional del sistema, defendiendo, pues, un sistema que haga posible la alternancia en el poder de dos grandes formaciones políticas. Queda así planteada una controversia que ha llegado hasta nuestros días, y en la que tendría oportunidad de incidir hasta el propio Kelsen, para quien las elecciones deben reproducir con la mayor claridad la imagen de los grupos políticos en que se divide el pueblo¹⁰.

La institucionalización de la representación proporcional por la Ley belga de 29 de diciembre de 1899, aplicada por vez primera en las elecciones del 27 de mayo de 1900, desencadenaba una notable e intensa polémica entre la doctrina europea y, de modo muy especial, entre la doctrina francesa, que, de modo generalizado, acogería muy positivamente el nuevo sistema electoral. Muy representativa de esta postura es la apreciación de Barthélemy, quien, tras manifestar que el triunfo de la justicia y la igualdad electorales que supone la representación proporcional exime a ésta de cualquier otra evaluación, por cuanto dicho principio de representación se nos presenta como la consecuencia lógica del sufragio universal, efectuaría una apuesta de futuro que el paso del tiempo ha revelado enormemente exacta: "*Un jour viendra —dice Barthélemy¹¹— où il en sera du principe proportionnaliste, comme de celui de l' universalité du suffrage. Il apparaîtra comme au-dessus de toute discussion. Seuls, des théoriciens, des professeurs, continueront à se demander s'il est bon ou s'il est mauvais.*"

Por las mismas fechas, Lachapelle¹² futurizaba igualmente en el sentido de poner de relieve los notables cambios de

10 Hans Kelsen: "*Teoría General del Estado*", Editora Nacional, México, 1957, pág. 430.

11 Joseph Barthélemy: "*L'organisation du suffrage et l'expérience belge*", M. Giard - E. Brière, París, 1912, pág. 316.

12 Georges Lachapelle: "*L'application de la R. P.*", en *Revue Politique et Parlementaire*, tomo LXVI, No. 198, diciembre 1910, págs. 466 y sigs.; en concreto, pág. 466.

costumbres electorales que habría de entrañar la representación proporcional, y Vanlaer¹³, en defensa de la implantación en Francia del nuevo sistema, rechazaría el carácter inextricable e incomprensible con que los adversarios de la representación proporcional tachaban a este sistema.

Los primeros juicios emitidos en torno a la operatividad del sistema d'Hondt coincidirían en dos apreciaciones: de una parte, en que tal y como se aplicaba en Bélgica, incentivaba claramente la permanencia de la unión de un partido, desincentivando, correlativamente, su fraccionamiento, su disgregación. Y así, Van den Heuvel, el Ministro de Justicia belga que defendiera, ante el Parlamento, la Ley de 1899, admitiría que el sistema d'Hondt tenía, entre sus fines, obligar al partido católico a no dividirse¹⁴. De otra parte, existiría cierto acuerdo en que este sistema estaba pensado para impedir a las minorías la obtención, en detrimento de las mayorías, de un número de escaños demasiado considerable, en definitiva, se trataba de un sistema llamado a beneficiar a la formación más fuerte¹⁵. Se iniciaba así una controversia que aún perdura entorno a la auténtica operatividad del sistema d'Hondt, sobre la que, desde luego, retornaremos más adelante.

No habría de faltar tampoco quienes rechazaran el nuevo modelo de representación. Es el caso de Nézard¹⁶, quien entendería que el carácter nacional de la soberanía era inconciliable con la representación proporcional de los partidos.

13 Maurice Vanlaer: "Le mécanisme de la représentation proportionnelle dans le nouveau système électoral belge", en *Revue Politique et Parlementaire*, tomo XXV, julio-septiembre 1900, págs. 67 y sigs.; en concreto, pág. 466.

14 Georges Lachapelle: "L'application de la R.P.", op. cit., pág. 482.

15 Georges Lachapelle: "La représentation proportionnelle en Belgique", en *Revue Politique et Parlementaire*, tomo LXIV, nº 195, septiembre 1910, págs. 461 y sigs., en concreto, pág. 473.

16 Henry Nézard: "La réforme électorale en Autriche", en *Revue Politique et Parlementaire*, tomo LIII, julio-septiembre 1907, págs. 87 y sigs., en concreto, pág. 90.

III. La problemática específica de la fragmentación del sistema de partidos, como consecuencia de la acción del sistema electoral, sería planteada con cierta virulencia en pleno fragor de la Segunda Guerra Mundial, al hilo de las críticas de Hermens contra el principio de representación proporcional, al que tildaría de sepulturero de gobiernos políticamente viables y, en consecuencia, de la democracia misma, sobre la base de atribuir el colapso de la República de Weimar justamente al sistema proporcional, responsable de provocar la dispersión partidista y, por su medio, la inestabilidad política y el hundimiento del régimen democrático weimariano¹⁷. Hermens establecía de esta forma una relación causal unilineal entre sistema electoral y sistema de partidos, reabriendo un largo e inacabado debate sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales, discusión aún hoy abierta por cuanto, como bien advirtiera Rae¹⁸, no existe todavía un cuerpo de saber sistemático y verificado empíricamente sobre las consecuencias políticas de aquellos.

No vamos a detenernos en detalle en esta discusión; nos limitaremos a recordar algunos hitos de la misma.

En 1955, y tras diversas formulaciones más o menos matizadas, Duverger proponía tres leyes sociológicas que definían tendencias básicas de los sistemas de representación¹⁹;

17 Ferdinand A. Hermens: *"Democracy or anarchy?. A study of proportional representation"*, University of Notre Dame Press, Washington, 1941.

18 Douglas W. Rae: *"Leyes Electorales y sistema de partidos políticos"*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977, pág. 6.

19 El escrutinio mayoritario a una sola vuelta —afirmaba Duverger en la primera edición española (4ª reimpresión) de su obra *"Los partidos políticos"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, págs. 245 y 266— tiende al dualismo de los partidos. El escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo. Las influencias de uno y otro no son, sin embargo, absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la más difícil de precisar.

aunque como recordara treinta años después el propio autor²⁰, en el contexto de sus afirmaciones siempre se ha subrayado que el sistema electoral es solamente uno de los elementos causales, lo cierto es que durante largo tiempo se sobreenfendió, y más aún se aceptó de modo generalizado, que la relación entre sistema electoral y sistema de partidos era una relación casi mecánica.

Sartori, tras repasar las tesis de otros autores (Duverger, Rae y Riker entre otros), dividiría los sistemas electorales en fuertes y débiles, según el grado de su influencia manipuladora²¹. Su estudio concluye con la formulación de lo que denomina las dos leyes de tendencia²². Rae, por su parte, concluiría su clásico estudio sobre las consecuencias políticas de las Leyes Electorales²³ al formular una serie de tesis muy conocidas²⁴.

20 En su colaboración en la obra de Bernard Grofman y Arend Lijphart, *Electoral Laws and their political consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986. La traducción de este trabajo (*La Ley de Duverger: cuarenta años después*), en Maurice Duverger y Giovanni Sartori, "Los sistemas electorales", Cuadernos de CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral), N° 27, San José de Costa Rica, 1988, págs. 9 y sigs.

21 Giovanni Sartori: *La influencia de los sistemas electorales* en Duverger y Sartori. "Los sistemas electorales", op. cit. págs. 37 y sigs., en concreto, págs. 61-62.

22 *Ibidem*, págs. 82-83. De conformidad con la primera de esas leyes, las fórmulas electorales mayoritarias son condiciones que facilitan un formato bipartidista e, inversamente, obstruyen el multipartidismo. De acuerdo con la segunda de las leyes, las fórmulas electorales de R. P. facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.

23 Douglas W. Rae: *The political consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Have and London, 1971. Traducción española bajo el título, *Leyes Electorales y sistema de partidos políticos* (Estudio comparado), op. cit.

24 Destacaremos algunas de las tesis de Rae:

—Casi todos los regímenes electorales favorecen los partidos que obtienen mayores porcentajes. En consecuencia, suelen actuar de "frenos" a la fragmentación del sistema de partidos, en beneficio de unos cuantos grandes y a costa de muchos pequeños (*Leyes Electorales y sistema...*, op. cit., pág. 71). Por lo mismo, el sistema electoral puede prefabricar mayorías (*Ibidem*, págs. 76-77).

Hace ya algunos lustros, Cotteret y Emeri²⁵, con muy buen criterio a nuestro entender, reprocharon los análisis que habían proliferado a partir de los años cincuentas y que intentaban medir la influencia de los sistemas electorales sobre los regímenes políticos, su carácter unívoco, es decir, su metodología, centrada en la desmesurada insistencia en el único aspecto mecánico de la operación electoral: el sistema electoral. Este es un elemento entre otros muchos del sistema político en su conjunto, pero no, ni mucho menos, la única variable a la que haya que atender.

Hoy, esta tesis parece haber sido generalmente admitida. Así, por referirnos a algún sector doctrinal, Bogdanor²⁶ considera evidente que ninguna teoría que haga del sistema electoral un factor causal fundamental en el desarrollo no ya del sistema político, sino, más estrictamente, del propio sistema de partidos, puede ser sostenida. Y Nohlen²⁷ ha puesto

—Esta relativa ventaja de los partidos electorales fuertes sobre los débiles, que encontramos en todos los sistemas electorales, suele ser superior con las fórmulas mayoritarias que con las proporcionales (*Ibidem*, pág. 92), lo que no es sino la resultante lógica de que las fórmulas de representación proporcional suelen atribuir escaños con más proporcionalidad que las fórmulas de mayoría relativa y absoluta (*Ibidem*, pág. 100).

—Las fórmulas de mayoría relativa se asocian siempre a la competencia bipartidista, excepto donde existan fuertes partidos minoritarios de ámbito local; otras fórmulas se asocian a la competencia bipartidista únicamente donde son muy débiles los partidos electorales minoritarios (*Ibidem*, pág. 100).

—El régimen electoral de representación proporcional suele asociarse a un sistema de partidos electorales y parlamentarios más fragmentado que las fórmulas de mayoría absoluta y relativa (*Ibidem*, pág. 102).

25 Juan Marie Cotteret y Claude Emeri: "Los sistemas electorales", Oikos-Tau, Ediciones, Barcelona, 1973, pág. 112.

26 Vernon Bogdanor: "Conclusion: electoral systems and party systems", en Vernon Bogdanor y David Butler (eds.), "Democracy and Elections", op. cit., págs. 247 y sigs.; en concreto, pág. 254.

27 Dieter Nohlen: "Sistemas electorales y representación política en América Latina", en el colectivo, "Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica", Fundación Friedrich Ebert - Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986, tomo I, pág. 17.

de relieve cómo, a su juicio, es imposible establecer relaciones causales-unilineales (expresadas en forma de "ley") entre sistemas electorales y diferentes tipos de sistemas de partidos políticos. Ello es así por cuanto en la relación sistema electoral-sistema de partidos entran en juego un conjunto de variables, en muchos casos puramente contingentes, que de modo necesario han de influir en los efectos generados por el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Y por lo mismo, el propio autor ha enfatizado²⁸ sobre la necesaria confrontación de los sistemas electorales sobre las condiciones contingentes, invitando a contextualizar la relación causal bajo estudio.

En definitiva, resulta particularmente dificultoso aislar en el funcionamiento de las instituciones de un país lo que puede ser específicamente atribuido al sistema electoral. En cualquier caso, conviene no perder de vista, de una parte, que el sistema electoral no es más que una variable entre las muchas que pueden diferenciarse, y de otra, que es preciso atender el contexto, esto es, que en cada país debe prestarse una específica atención a los factores de todo tipo que pueden trastocar notablemente la operatividad que un mismo sistema viene jugando en otro país diferente. Así, por poner un ejemplo genérico, bien que altamente significativo, al que se refiere Finer²⁹ en relación con el sistema mayoritario inglés, pero que, a nuestro entender, encierra una reflexión de más amplio espectro: la concentración de votos de un partido de un determinado lugar puede alterar notabilísimamente la

28 Dieter Nohlen: "Sistemas electorales y representación política. Apuntes para el debate sobre reforma electoral", en el colectivo, *"Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo"* (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral), UNAM. México, 1993, págs. 391 y sigs.; en concreto 392-393.

29 S. E. Finer, en su Introducción a la obra de la que es compilador, *"Política de adversarios y reforma electoral"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 19.

correspondencia entre votos y escaños³⁰. Todo ello al margen ya de que variables íntimamente relacionadas con el propio sistema de partidos tales como: las características funcionales de dicho sistema, el nivel de organización de los partidos, la existencia de partidos antisistema o de partidos de ámbito regional, puedan alterar, sensiblemente, la operatividad de un sistema electoral.

A partir de estas reflexiones bien puede sostenerse que es ilusorio creer que un sistema electoral experimentado en otro país ha de producir, de modo necesario, iguales efectos si es transpuesto de uno a otro país. Es por lo mismo, por lo que cada país suele organizar, de manera propia, su sistema electoral, sobre la base de incidir de una u otra forma sobre las variables que lo conforman; de ahí que sea difícil encontrar dos sistemas idénticos, aun cuando uno esté inspirado en otro; se produce aquí, como bien se ha dicho³¹, la "originalidad de la copia".

IV. El rechazo de la idea de una relación causal unilineal entre el sistema electoral y el sistema de partidos y, por ende, el propio régimen político, no supone, en modo alguno, negar que los sistemas electorales dan forma a preferencias políticas y a resultados electorales. Quiere ello decir que todo sistema electoral es un instrumento operativo que proyecta una determinada influencia sobre la vida política. No hay

30 Como en análoga dirección manifiesta Jiménez de Cisneros, en la práctica, y teniendo en cuenta determinadas condiciones sociológicas y geográfico-electorales, los pretendidos efectos teóricos de un sistema pueden no producirse. Por ejemplo, el clásico sistema electoral que tiende a formar mayorías, como es el sistema mayoritario a una sola vuelta, puede perder su cualidad de configurar un partido mayoritario en países étnicamente divididos y con asimetrías geográfico-electorales. Francisco Javier Jiménez de Cisneros: "*Ley Electoral*", Dirección General de Estudios y Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983, pág. 20.

31 Rolando Franco: "Los sistemas electorales y su impacto político", en *Cuadernos de CAPEL*, N° 20, San José de Costa Rica, 1987, pág. 92.

sistema electoral, ha llegado a afirmar Duverger³², que no sea un factor deformante de las fuerzas sociales. Bien es cierto que aun admitiendo el carácter manipulador de todos los sistemas electorales, creemos con Nohlen³³ que es preciso matizar el influjo de aquellos en la vida política, entre otras razones, porque, en la mayoría de los casos, el tipo de sistema electoral es solo un reflejo de la estructura político-partidista preexistente.

Dos son las líneas de influencia, estrechamente interrelacionadas por otra parte, que se atribuyen a los sistemas electorales.

De un lado, estos influyen en la votación misma en la medida en que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada, sobre todo, por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales. Puede hablarse, pues, de un efecto psicológico de los sistemas sobre los electores, que cristaliza en lo que se ha dado en llamar el voto útil, y que indiscutiblemente tiene un efecto subsidiario de concentración, por cuanto el elector es desalentado a optar por partidos con escasas posibilidades de alcanzar en la circunscripción algún escaño, con lo que el voto se concentra en un número limitado de formaciones políticas³⁴. Desde luego, el efecto psicológico no se circunscribe al que pueda ejercerse

32 Maurice Duverger: *"Ley electoral y sistema de partidos políticos"*, op. cit., pág. 102.

33 Dieter Nohlen: "Sistemas electorales y tipos de democracia representativa", en el colectivo, *"Ley Electoral y consecuencias políticas"*, op. cit., pág. 44.

34 En España, un reciente estudio de Richard Gunther ("Leyes Electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 47, 1989, págs. 73 y sigs.) ha venido a poner de manifiesto la notable capacidad de los electores para determinar el umbral que separa las circunscripciones en las que sus partidos preferidos tienen posibilidades de obtener representación parlamentaria de aquellas otras en que, con relativa certeza, sus votos se pueden perder.

sobre el elector, sino que, como advierte la doctrina³⁵, también se proyecta sobre las elites partidistas que, en buena lógica, deberán adecuar sus estrategias políticas y sus recursos organizativos a las condiciones de la competición electoral.

De otro lado, los sistemas electorales generan, con base en la misma votación, diferentes resultados electorales, incidiendo, de este modo, sobre la relación entre votos y escaños y su mayor o menor proporcionalidad, con lo que de ello se sigue de producir un efecto reductivo sobre el número de partidos con presencia parlamentaria. Contra lo que pudiera pensarse, como advierte Sartori³⁶, el efecto restrictivo o concentrador sobre el votante no es equivalente al efecto reductivo sobre el número de partidos que componen el sistema total.

Es claro, desde luego, que los sistemas electorales, por lo general, surten un efecto reductivo. Bien es cierto que un sistema de representación proporcional puro constituye un sistema electoral de efecto cero, si bien no lo es menos que cada vez que un sistema de este tipo tiene efectos manipuladores, esos efectos serán restrictivos y no multiplicadores³⁷.

Es precisamente sobre la base de las dos variables anteriormente expuestas, esto es, el efecto concentrador o el efecto restrictivo de los sistemas electorales, sobre lo que Nohlen³⁸ cimienta su clasificación de los sistemas de representación proporcional:

35 José Ramón Montero y Josep Ma. Vallés: "El debate sobre la reforma electoral" (¿Para qué las reformas?), en *Claves de Razón Práctica*, N° 22, mayo de 1992, págs. 2 y sigs.; en concreto, pág. 4.

36 Giovanni Sartori: "La influencia de los sistemas electorales", en M. Duverger y G. Sartori, *Los sistemas electorales*", op. cit., pág. 63.

37 *Ibidem*, págs. 70-71.

38 Dieter Nohlen: *Sistemas electorales y representación política en América Latina*", op. cit., tomo I, págs. 28-30.

1. Representación proporcional pura, en la que la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de mandatos que por ellos le corresponden, aproximadamente, coinciden. No existen barreras legales directas (por ejemplo, umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, ninguna presión psicológica sobre los votantes.
2. Representación proporcional impura, en la que, por medio de barreras indirectas (por ejemplo, mediante la división del territorio en un gran número de circunscripciones de tamaño pequeño o mediano), se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de las circunscripciones electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.
3. Representación proporcional con barrera legal, modelo este que limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y, por lo tanto, afecta a la decisión del votante, restringiéndole a aquellas formaciones políticas que cuentan con posibilidades reales de superar esa barrera, y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera ajustadamente proporcional entre los partidos que lograron tal meta. El sistema electoral germano-federal se ajusta a la perfección a este tipo.

A la vista de esta tipología, parece evidente que mientras en el primer tipo el efecto concentrador y reproductivo del sistema es mínimo, por no decir inexistente, en la representación proporcional impura el efecto reductivo es muy acentuado y, conforme crezca dicho efecto, se incrementará el im-

pacto concentrador del sistema. Finalmente, el tercer tipo es un nítido ejemplo de un modelo que, operando sin ningún carácter reductivo, manipula, sin embargo, la representación a través de un intenso efecto concentrador.

La tipología precedentemente expuesta nos revela la pluralidad de variables que inciden sobre la conformación de un sistema electoral, a la par que la propia diversidad de sistemas proporcionales. Es por lo mismo por lo que Nohlen³⁹ habla de un *continuum* en el que cabe ordenar a los sistemas electorales concretos en función de las relaciones votos-escaños, *continuum* que tiene dos polos claros antitéticamente opuestos: en uno de ellos se situaría la elección proporcional pura y en el otro, la elección mayoritaria extrema. De aquí que Rose, tras relativizar el significado empírico de la diferente opción entre el sistema mayoritario y el proporcional, haya podido afirmar⁴⁰ que: *"the effective difference between representation in proportional representation and plurality systems is a matter of degree, not kind"*. Y al comparar la proporcionalidad de los sistemas electorales de veinticuatro países, verifica el propio Rose que los diecisiete sistemas de representación proporcional son un 8 por 100 más proporcionales que los siete mayoritarios. En todo caso, de aquí no cabe derivar, como hace Meyer⁴¹, que no estemos ante dos tipos completamente distintos de sistemas, o como dice Fayt⁴², que no exista una separación irrenunciable entre el sistema proporcional y el mayoritario.

39 Dieter Nohlen: "Sistemas electorales del mundo", op. cit., págs. 99-100.

40 Richard Rose: "Elections and electoral systems: choices and alternatives", op. cit., pág. 40.

41 H. Meyer: "Wahlssystem und Verfassungsordnung", Frankfurt, pág. 173. Cit. por D. Nohlen, "Sistemas electorales del mundo", op. cit., pág. 97.

42 Carlos S. Fayt: "Sufragio y representación política", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, pág. 48.

Por lo demás, el significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños y al efecto reductivo o no reductivo que puedan producir, aspectos que se resumen en la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos y en la capacidad de este de formar mayorías unicolores en el Parlamento, sino que se manifiesta en otros diferentes aspectos, como es la relación entre votante y elegido y el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma de voto (uninominal o de lista) y de otros elementos⁴³. Más aún, los sistemas electorales pueden incidir sobre un dispar núcleo de cuestiones tales como: la polarización ideológica y política del electorado y del propio sistema de partidos, la estructura de los mismos partidos políticos, el tipo de competición política, las características de las campañas electorales... etc.

2. LAS VARIABLES CONFORMADORAS DEL SISTEMA ELECTORAL

A lo largo de nuestras precedentes reflexiones hemos tenido oportunidad de aludir a la enorme trascendencia, en orden a la operatividad real de un sistema, de las diferentes variables que contribuyen a conformarlo. Por lo general, basta con incidir sobre una de ellas para lograr algún tipo de alteración en el funcionamiento global del mismo. Puede hablarse así de una verdadera ingeniería electoral. Por lo mismo, un análisis de la representatividad de los sistemas electorales exige una disección de las diferentes variables que los articulan.

A. La circunscripción electoral

I. La circunscripción electoral es aquel territorio dentro del cual los votos de los electores se transforman en escaños

43 Dieter Nohlen "Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral", UNAM, México, 1993, pág. 13.

para los candidatos con independencia ya de los votos emitidos en otro territorio.

La doctrina es unánime en destacar el carácter fundamental de esta variable del sistema, pues su conformación puede influir de modo decisivo sobre el mecanismo de transformación de los votos en escaños, modificando la acción de la propia fórmula electoral⁴⁴. Como rotundamente afirma MacKenzie⁴⁵, todavía no se ha ideado, ni podrá serlo jamás, un sistema de representación proporcional en que el destino político de los candidatos no se vea afectado de alguna manera por el trazado de límites en el mapa electoral. Más aún, el principio de igualdad de voto, que exige que cada sufragio tenga idéntico valor, puede verse sensiblemente alterado *por mor* de la delimitación circunscriptiva.

Herman y Mendel⁴⁶ han destacado que la creación de circunscripciones electorales está fundada sobre tres principios estrechamente vinculados, aunque a menudo antagónicos: ante todo, la igualdad de los sufragios; que la delimitación circunscriptiva se asiente en trazados naturales, y que se garantice la revisión regular de los límites de las circunscripciones. Desde luego, no cabe duda de que el primero de los principios del tríptico es el fundamental, como las propias autoras se encargan de subrayar.

El principio de igualdad de las circunscripciones por su población exige que exista un idéntico número de electores para cada escaño, o lo que es igual, que haya una correspondencia en todas las circunscripciones entre el número de

44 En análogo sentido, Enrico María Giuliani: *"Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali"*, Lalli Editore, Florencia, 1991, pág. 40.

45 W. J. M. Machenzie: *"Elecciones libres"*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 117.

46 Valentine Herman y Françoise Mendel: *"Les Parlements dans le monde"* (Unión Interparlamentaria), Presses Universitaires de France, París, 1977, pág. 95.

electores y el de escaños a proveer. Como señala Blondel⁴⁷, la exigencia que comentamos puede ser considerada como un corolario del principio del sufragio universal igual, aunque, desde luego, parece claro que conseguir una igualdad completa de esta naturaleza es imposible.

La propia jurisprudencia norteamericana se ha hecho eco de esta cuestión. Recordemos que el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Juez Warren, en la Sentencia "*Reynolds versus Sims*", de 15 de junio de 1964, razonaba como sigue: "Los legisladores representan a personas, no árboles o campos. Los legisladores son elegidos por los electores, no por granjas, ciudades o intereses económicos (...). Es inconcebible que una ley que tienda a multiplicar los votos de los ciudadanos por dos, cinco o diez en una región del Estado, mientras en otras los contabiliza por la unidad, pueda ser constitucionalmente admisible."

El Juez Warren, como advierte Vialle⁴⁸, optaba por la exigencia de una igualdad matemática precisa, que no debía entenderse tanto en el sentido de una igualdad matemáticamente perfecta, cuanto en el de una llamada a una "representación justa y efectiva"⁴⁹.

También en Francia el Consejo Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, al subrayar la necesidad de que toda delimitación circunscriptiva respete escrupulosamente dos principios esenciales: el principio de equilibrio demográfico y el principio de equilibrio político. En relación con el primero de ellos, el Consejo ha entendido que la Asamblea Nacional debe ser elegida sobre "bases

47 Jean Blondel: "*Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*", Revista de Occidente, Madrid, 1972, pág. 227.

48 Pierre Vialle: "*La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis*" (Nouvel essai sur le gouvernement des juges), L.G.D.J., París, 1972, pág. 157

49 *Ibidem*, pág. 201.

esencialmente demográficas”, expresión que ha de entenderse en el sentido de que la delimitación de las circunscripciones electorales debe ser efectuada respetando el principio de igual representación de las poblaciones de cada una de las circunscripciones, sin estar por ello sujeta a una estricta proporcionalidad. El segundo principio es el de equilibrio político, que en su esencia ha de entenderse en el sentido de que la delimitación de las circunscripciones no debe proceder de ninguna arbitrariedad. Este principio, como advierte con buen criterio Favoreu⁵⁰, es la traducción de otra exigencia del principio de igualdad en materia electoral: la de que haya una cierta igualdad entre las fuerzas políticas en competencia en la lid electoral. Digamos finalmente que a la hora de aplicar el principio de equilibrio demográfico, el Consejo Constitucional ha hecho suyos determinados correctivos, al admitir que el legislador puede tener en cuenta los “imperativos de interés general” susceptibles de atenuar el alcance de aquella regla fundamental, a condición de que no sea “sino en una medida limitada”. Entre estos “imperativos de interés general” cabe siempre, a juicio del Consejo Constitucional francés, la representación mínima de cada departamento.

II. La delimitación de las circunscripciones puede verificarse atendiendo tan solo al criterio demográfico o, por el contrario, a criterios territoriales, por lo general de origen administrativo o histórico.

En el primer caso, la adecuada representatividad del sistema exige que se establezca un número de ciudadanos o de electores idéntico por cada parlamentario que haya de elegirse. La Constitución, como es el caso tradicional del constitucionalismo histórico español, o la Ley pueden precisar el número de habitantes al que ha de corresponder un

50 Louis Favoreu: “Inventario provisional para considerar las restricciones constitucionales de la reforma al modo de elección de los diputados de la Asamblea nacional”, en el colectivo, *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo*, op. cit., págs. 269 y sigs.; en concreto, pág. 279.

diputado. Cabe también que no se precise esa relación matemática, limitándose el legislador a determinar que la delimitación territorial de las circunscripciones se ajuste al principio de equilibrio demográfico.

En el segundo supuesto, la delimitación se lleva a cabo atendiendo a criterios territoriales, a cuyo efecto pueden ser tenidas en cuenta consideraciones administrativas, optando por convertir en circunscripciones electorales a unidades territoriales de naturaleza administrativa, como es el caso de la provincia en España. Cabe atender, asimismo, a criterios geográficos o históricos. En este supuesto, puede darse una circunstancia enormemente distorsionadora de la representatividad, por lo menos en un primer momento: la desigual distribución demográfica entre los territorios por lo que se haya optado como base de las circunscripciones; es cierto que tal falla puede ser corregida mediante una distribución de los escaños estrictamente proporcional a la población, si bien ello puede conducir a enormes diferencias entre el tamaño de unas y otras circunscripciones, algo que *per se*, es notoriamente disfuncional.

Una problemática adicional a las ya expuestas nos viene dada por la necesidad de proceder con cierta periodicidad a una redistribución de los escaños. Como señalara Butler⁵¹, los movimientos de la población terminan inevitablemente por volver anticuados los límites que en un tiempo pudieron haber sido justos y divisorios de electorados iguales. Toda redistribución de escaños ha de soslayar el "*gerrymandering*", esto es, el reajuste de los límites electorales con la finalidad de obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación⁵². Como fácilmente puede entreverse, ello plantea problemas de no siempre fácil solución.

51 David Butler: "Sistemas Electorales", en *Estudios Públicos*, N° 13, verano 1984, págs. 62 y sigs.; en concreto, pág. 65.

52 W.J.M. Mackenzie: "Elecciones libres", op. cit., pág. 120.

Si el intento de evitar deformaciones interesadas del sistema electoral a partir de la delimitación de las circunscripciones electorales condujo en muchos países a adecuar tales circunscripciones a las unidades administrativas preexistentes, lo que garantizaba una cierta "neutralización" del sistema, evitando los peligros de toda artificialidad en el diseño circunscriptivo, análoga finalidad ha guiado a los legisladores a relativizar la importancia de la demarcación de las circunscripciones en los sistemas electorales de representación proporcional, al operar sobre la base de circunscriptio- nes complejas, esto es, mediante el empleo de dos planos de circunscriptio- nes. Tal es el caso de la distribución de restos a escala nacional, técnica mediante la cual los partidos pueden transferir los votos no utilizados para la atribución de esca- ños en el primer nivel circunscriptivo a un colegio nacional donde se procede a la distribución de los escaños no asigna- dos inicialmente entre los restos contabilizados por las dife- rentes formaciones políticas. Es, asimismo, el supuesto de la creación de un "pool", esto es, de una reserva de escaños que se utilizan para limar las diferencias que surjan en la primera distribución proporcional de los escaños entre los partidos, como, por ejemplo, acontece en Dinamarca. Con esta técnica suele alcanzarse una mayor proporcionalidad en el reparto de escaños. También puede ubicarse en este modelo de las circunscriptio- nes complejas el sistema electoral alemán, que establece una suerte de compensación nacional de escaños. El régimen electoral de circunscriptio- n compleja posibilita la combinación de fórmulas electorales diferentes en cada uno de los planos circunscriptivos.

III. La circunscriptio- n, como creemos que se desprende con nitidez de cuanto hemos expuesto, tiene un inequívoco significado para la representación política, que nos viene dado por la relación entre escaños y población, bien se atien- da al cuerpo electoral, a los electores, bien, más ampliamente, a la población de derecho. Esa relación puede ser medida a

través de lo que Nohlen⁵³ ha denominado la “clave de representación”, que es la relación que señala el número de habitantes que corresponden a cada diputado por circunscripción. También puede cuantificarse por medio de lo que nosotros llamamos el “índice de representación poblacional”, que se calcula dividiendo el porcentaje de escaños que sobre el total de la Cámara corresponde a cada circunscripción entre el porcentaje que sobre el total de la población nacional supone la población de derecho de esa misma circunscripción. Si el cociente así obtenido es igual a la unidad, la circunscripción estará perfectamente representada; la elevación por encima de la unidad entrañará una sobrerrepresentación y, a la inversa, si aquel cociente no alcanza la unidad, la circunscripción estará infrarrepresentada. La relación entre los diferentes cocientes y, muy en especial, entre los cocientes superior e inferior, nos marcará con exactitud las distorsiones introducidas por el sistema sobre la representación poblacional de unas y otras circunscripciones y, por ende, las quiebras generadas en el principio de igualdad de voto.

53 Dieter Nohlen: “Sistemas electorales y representación política en América Latina”, en el colectivo, “Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica”, op. cit., pág. 21.

Cuadro No. 1

Indice de representación poblacional y clave de representación en España, atendiendo al reparto de escaños llevado a cabo por el Real Decreto 534/1993, de 12 de abril, de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones para el día 6 de junio de 1993.

Circscripción electoral	Población de derecho (P) (censo 1991)	% sobre población nacional (PP)	Número de escaños (E)	% sobre total de escaños del Congreso (PE)	Indice de representación poblacional (IR = PE:PP)	Clave de representación (CR = P : E)
Alava	272.447	0,70	4	1,14	1,63	68.111
Albacete	342.677	0,88	4	1,14	1,29	85.669
Alicante	1.292.563	3,32	10	2,85	0,86	129.256
Almería	455.496	1,17	5	1,42	1,21	91.099
Asturias	1.093.937	2,81	9	2,57	0,91	121.548
Avila	174.378	0,45	3	0,85	1,89	58.126
Badajoz	650.388	1,67	6	1,71	1,02	108.398
Baleares	709.138	1,82	7	2,00	1,10	101.305
Barcelona	4.654.407	11,97	32	9,14	0,76	145.450
Burgos	352.772	0,90	4	1,14	1,26	88.193

Continuación Cuadro No. 1

Cáceres	411.464	1,06	5	1,42	1,34	82.292
Cádiz	1.078.404	2,77	9	2,57	0,92	119.822
Cantabria	527.326	1,35	5	1,42	1,05	105.465
Castellón	446.744	1,15	5	1,42	1,23	89.348
Ciudad Real	475.435	1,22	5	1,42	1,16	95.087
Córdoba	754.452	1,94	7	2,00	1,03	107.778
Coruña (La)	1.096.966	2,82	9	2,57	0,91	121.885
Cuenca	205.198	0,52	3	0,85	1,63	68.399
Girona	509.628	1,31	5	1,42	1,08	101.925
Granada	790.515	2,03	7	2,00	0,98	112.930
Guadalajara	145.593	0,37	3	0,85	2,29	48.531
Guipúzcoa	676.488	1,74	6	1,71	0,98	112.748
Huelva	443.476	1,14	5	1,42	1,24	88.695
Huesca	207.810	0,53	3	0,85	1,60	69.270
Jaén	637.633	1,64	6	1,71	1,04	106.272
León	525.896	1,35	5	1,42	1,05	105.179
Lleida	353.455	0,91	4	1,14	1,25	88.363
Lugo	383.365	0,99	5	1,42	1,43	76.673
Madrid	4.947.555	12,72	34	9,51	0,74	145.516
Málaga	1.160.843	2,98	10	2,85	0,95	116.084

Continuación Cuadro No. 1

Murcia	1.045.601	2,69	9	2,57	0,95	116.177
Navarra	519.277	1,33	5	1,42	1,06	103.855
Orense	353.491	0,91	4	1,14	1,25	88.372
Palencia	185.479	0,47	3	0,85	1,81	61.826
Palmas (Las)	767.969	1,97	7	2,00	1,01	109.709
Pontevedra	896.847	2,30	8	2,28	0,99	112.105
Rioja (La)	263.434	0,67	4	1,14	1,70	65.858
Salamanca	357.801	0,92	4	1,14	1,24	89.450
Sta. Cruz Tenerife	725.815	1,86	7	2,00	1,07	103.687
Segovia	147.188	0,38	3	0,85	2,23	49.062
Sevilla	1.619.703	4,16	12	3,42	0,82	134.975
Soria	94.537	0,24	3	0,85	3,54	31.512
Tarragona	542.004	1,39	6	1,71	1,23	90.334
Teruel	143.680	0,37	3	0,85	2,30	47.893
Toledo	489.543	1,26	5	1,42	1,12	97.908
Valencia	2.117.927	5,45	16	4,57	0,84	132.370
Valladolid	494.207	1,27	5	1,42	1,12	98.841
Vizcaya	1.155.106	2,97	9	2,57	0,86	128.345
Zamora	213.668	0,55	3	0,85	1,54	71.222
Zaragoza	837.327	2,15	7	2,00	0,93	119.618
Ceuta	67.615	0,17	1	0,28	1,65	67.615
Melilla	56.600	0,14	1	0,28	2,00	56.600

Hemos escogido el caso español para cuantificar o, si se prefiere, verificar empíricamente las dos variables a que acabamos de hacer referencia. Antes de pasar a comentar el *Cuadro No. 1* parece necesario explicar con sumariaidad las pautas sobre las que se mueve el sistema electoral español en este punto específico.

El artículo 68.2 de la Constitución establece que la circunscripción electoral es la provincia, tras lo que precisa que las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado, añadiendo finalmente: "La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población". De esta forma, la "*Lex superior*" consagraba un doble criterio de reparto de escaños entre las circunscripciones: territorial y poblacional, fórmula que estaba llamada inevitablemente a producir severas distorsiones en el principio de igualdad de voto, dadas las abismales divergencias existentes en el reparto provincial de la población, como muestra la relación 1/52 que existe entre la población de Soria y la de Madrid.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ha ahondado las distorsiones a que antes aludíamos al atribuir a cada provincia un mínimo inicial de dos diputados, lo que significa que 102 diputados (dos diputados por cada una de las cincuenta provincias, a los que hay que sumar uno de Ceuta y otro de Melilla), esto es, un 29,14 por 100 del total, se reparten con arreglo a un criterio territorial, mientras que solo 248 se distribuyen en atención a un criterio poblacional. Con esta fórmula legal, aplicada, como acabamos de decir, sobre un ámbito geográfico humano caracterizado por las enormes diferencias demográficas entre las provincias, dada la irregularidad del reparto de la población en España, las quiebras del principio de igualdad de sufragio eran seguras, y, en efecto, así lo corrobora empíricamente el *Cuadro No.1*.

Un análisis superficial de dicho cuadro nos revela la suma que se establece en el índice de representación poblacional (IR) entre Soria (IR=3,54) y Madrid (IR=0,74), lo que quiere decir, si se conexionan ambos índices ($3,54 : 0,74 = 4,78$), que el voto de un ciudadano de la provincia de Madrid tiene un valor casi cinco veces superior al de otro de la provincia de Madrid. Si la relación se fija entre Soria y Barcelona, los resultados no difieren casi nada de la anterior ($3,54 : 0,76 = 4,65$). Y si la correlación se establece entre Teruel (IR = 2,30) y las dos grandes circunscripciones de Madrid y Barcelona, las divergencias, aún no siendo tan abultadas como en el supuesto de Soria, implican un notable sobredimensionamiento de la representación de la provincia de Teruel ($2,30 : 0,74 = 3,10$ y $2,30 : 0,76 = 3,02$). Así podríamos seguir estableciendo sucesivas diferencias, claramente reflejadas en el cuadro.

Si es a la clave de representación a lo que atendemos ahora, los resultados son idénticos, pues es obvio que la CR y el IR son variables que expresan lo mismo, la primera en términos absolutos, la segunda en términos relativos. Y así, mientras Madrid elige un diputado por cada 145.516 habitantes, y Barcelona, uno por cada 145.450, Soria elige un diputado por cada 31.512 habitantes; Teruel, uno por cada 47.893; Guadalajara, uno por cada 48.531... Las divergencias son visibles a simple vista.

De interés es, asimismo, el *Cuadro No. 2*, en el que se establecen una serie de correlaciones de importancia: entre el índice de representación poblacional, estructurado en cinco grandes bloques, el espacio de las circunscripciones y su tamaño medio. A efectos de su elaboración, las provincias y las dos ciudades de Ceuta y Melilla han sido agrupadas en cinco grandes segmentos que atienden al IR. Se entiende que un IR que oscilara entre 0,90 y 1,10 se situaría en unos niveles de representatividad válidos para las distintas circunscripciones por cuanto una sobre/infrarrepresentación de un 10 por 100

entra dentro de lo aceptable, si bien no se nos oculta que en los extremos del segmento la divergencia del IR, en términos relativos, es notable, como nos revela el ejemplo extremo: entre una circunscripción con un IR= 1,10 y otra con un IR = 0,90, la diferencia es apreciable ($1,10 : 0,90 = 1,2$).

Si nos centramos en el análisis del *Cuadro No. 2* observamos que solo 19 circunscripciones (un 36,5 por 100 del total) se mantienen dentro del segmento que hemos considerado como de representación equilibrada. Las circunscripciones que se ven extraordinariamente sobrerrepresentadas son 12 (un 23 por 100 del total), mientras que otras 6 son notablemente penalizadas en su representación al ser su IR inferior a 0,90. Si se ponen en relación las circunscripciones cuyo IR es igual o superior a 1,50 con aquellas otras cuyo IR es inferior a 0,90, vemos que, en el mejor de los casos (IR = 1,50 en un supuesto e IR = 0,89 en el otro), la sobrerrepresentación de cualquiera de las 12 circunscripciones de los dos primeros segmentos respecto de cualquiera de las 6 que se sitúan en el último de ellos es de casi el doble ($1,50 : 0,89 = 1,68$). Y a todo lo expuesto ha de añadirse que el tercer segmento (circunscripciones cuyo IR oscila entre 1,49 y 1,11), en el que se ubican 15 circunscripciones, esto es, casi un tercio del total, engloba un conjunto de provincias altamente sobrerrepresentadas, aunque no, desde luego, en los niveles de los dos primeros segmentos.

Muy significativo en la comparación es el dato del espacio y del tamaño medio de las circunscripciones que se ubican en cada segmento. Es matemáticamente perfecta la relación inversamente proporcional que existe entre sobrerrepresentación y tamaño reducido de las circunscripciones. La mayor sobrerrepresentación y tamaño se corresponde con el inferior tamaño medio, mientras que la infrarrepresentación más severa va unida al mayor tamaño medio. Y entre ambos segmentos una correlación perfectamente ordenada como puede comprobarse en el cuadro directamente. Ello, por lo

Cuadro No. 2

Correlación entre el "índice de representación poblacional" y el tamaño de las circunscripciones en el sistema español				
Índice de representación poblacional (IR)	Número de circunscripciones	Número de escaños por elegir	Espacio	Tamaño medio
IR > 1,99	5	13	1 - 3	2,6
2,00 > IR > 1,49	7	20	1 - 4	2,8
1,50 > IR > 1,10	15	70	4 - 6	4,6
1,11 > IR > 0,89	19	134	5-10	7,0
0,90 > IR	6	113	9 - 34	18,8

demás, no es sino la verificación lógica del presupuesto de hecho distorsionador: la asignación de un número idéntico de diputados (dos a cada provincia y uno a Ceuta y otro a Melilla) al margen de cualquier atención a la demografía.

En resumen, con los datos que nos facilitan los *Cuadros Nos. 1 y 2* puede concluirse que en España el principio de igual representación de las poblaciones se ve sometido a tales quiebras que difícilmente puede considerarse salvaguardado el principio constitucional de igualdad del sufragio que proclama el artículo 68.1 de nuestra Norma Suprema. Así las cosas, habría que pensar en la conveniencia de una ampliación del número de diputados a 400 (máximo constitucionalmente posible), con asignación a las provincias bien de una parte de ellos, con la consiguiente creación de un "pool" con los no asignados en un primer momento, bien de su totalidad. Ello contribuiría a reducir las enormes divergencias hoy existentes. Junto a esta fórmula, el modelo podría, asimismo, ser modificado sobre la base de mantener los 350 escaños hoy existentes, reduciendo a tan solo uno el número de diputados por asignar a cada circunscripción, excluyendo, asimismo, del reparto a un número de diputados que podría oscilar en torno a la treintena, que pasarían a un "pool" a repartir en un segundo momento, a semejanza, por ejemplo, del modelo danés, lo que además de contribuir a mejorar la proporcionalidad global del sistema, evitaría las abismales diferencias cuantitativas entre las circunscripciones menos y más pobladas que en otro caso se producirían y, desde luego, equilibraría el IR de las distintas circunscripciones. Como es lógico, una reforma de esta naturaleza implicaría la modificación de otras variables de las que conforman el sistema electoral en su conjunto.

IV. La última de las cuestiones de que debemos hacernos eco en relación con las circunscripciones electorales es la referente a su magnitud. Si la delimitación de las circunscripciones puede afectar seriamente a la representatividad

poblacional y, por lo mismo, del conjunto del sistema, por incidir en el principio de igualdad de sufragio, introduciendo severas distorsiones en el índice de representación poblacional o, si se prefiere, en la clave de representación, tal delimitación puede, asimismo, alterar la proporcionalidad global de un sistema de representación proporcional sobre la base de trazar un conjunto de circunscripciones de muy bajo tamaño o magnitud.

La magnitud o tamaño de la circunscripción nos viene dada por el número de escaños que corresponde elegir a la misma. La trascendencia de esta variable ha sido unánimemente reconocida. Así, Sartori⁵⁴ ha sostenido que el tamaño del distrito electoral afecta más a la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática (de votos a escaños). Así, la representación proporcional puede ser técnicamente (matemáticamente) pura y a su vez impura desde el punto de vista del distrito. En este sentido, la regla empírica es que mientras más pequeño sea el distrito, menor será la proporcionalidad e, inversamente, mientras mayor sea el distrito, mayor será también la proporcionalidad. En idéntica dirección, Rae⁵⁵ advierte que los mecanismos de las fórmulas dependen en gran parte de la magnitud de distrito. Cualquiera de ellas tendrá un resultado más parecido a una fórmula diferente aplicada a la misma magnitud de distrito que al de la misma fórmula aplicada a una magnitud diferente. Y Mackenzie⁵⁶ precisa que cuanto mayor sea el número de escaños en cada circunscripción, mayor y más exacta será la proporcionalidad.

La mezcla de circunscripciones de diverso tamaño, algo por lo demás bastante común en diferentes sistemas electora-

54 Giovanni Sartori: *"La influencia de los sistemas electorales"*, op. cit., pág. 59.

55 Douglas W. Rae: *"Leyes electorales y sistemas de partidos políticos"*, op. cit., pág. 39.

56 W.J.M. Mackenzie: *"Elecciones libres"*, op. cit., pág. 67.

les, suele distorsionar el grado de proporcionalidad de los sistemas que obviamente operan con una fórmula proporcional, por cuanto en las circunscripciones de magnitud baja (inferior a 6) y medio-baja (entre 6 y 10 escaños) suelen vencer los grandes partidos que, al unísono, obtienen un notabilísimo sobrerrepresentación que contribuye a distorsionar la proporcionalidad global del sistema. Al mismo tiempo, las fuerzas políticas con menor implantación ven limitada su representación a las circunscripciones de tamaño alto o medio-alto, en las que el umbral de votos necesarios para obtener un escaño es evidentemente mucho menor.

De cuanto queda dicho se desprende con cierta nitidez la insuficiencia operativa de la clásica distinción entre distintos uninominales y circunscripciones plurinominales. Es necesario desagregar una serie de subgrupos en la categoría de las circunscripciones plurinominales, dada la relevancia del tamaño exacto de cada circunscripción. A este respecto, bien puede recordarse que está comprobado empíricamente (como en un momento ulterior de este trabajo intentaremos verificar en relación con el sistema español) que en las circunscripciones de tamaño inferior a seis, cualquier fórmula electoral opera con efectos propios del sistema mayoritario, propiciando que solo dos formaciones políticas alcancen representación. Por lo demás, es asimismo significativo para la comprensión de la operatividad general de un sistema, el cálculo del tamaño medio de las circunscripciones de un país, que, como es obvio, se obtiene dividiendo el total de escaños por cubrir en los comicios entre el total de circunscripciones existentes.

Cuadro No. 3

Bloques de circunscripciones en atención a su magnitud en el sistema electoral español

Segmentos de circunscripciones	Espacio	Tamaño medio	Número de circunscripciones	Número de escaños (E)	% de escaños (PE)	Población (P)	% de población (PP)	Índice de representación (IR)
Distritos uninominales	1	1,0	2	2	0,57	124.215	0,32	1,78
Tamaño bajo	3 - 5	4,1	28	115	32,86	9.495.465	24,43	1,34
Tamaño medio-bajo	6 - 10	7,7	18	139	39,71	15.911.996	40,93	0,97
Tamaño medio-alto	11 - 20	14,0	2	28	8,00	3.737.630	9,62	0,83
Tamaño alto	superior a 20	33,0	2	66	18,86	9.601.962	24,70	0,76
Total	1 - 34	6,7	52	350	100,00	38.871.268	100,0	1,00

La proyección de algunas de las precedentes reflexiones teóricas sobre un supuesto concreto: el sistema electoral español ilustra notablemente acerca de la conveniencia, para un análisis correcto de la operatividad real de un sistema, de agrupar las circunscripciones electorales en diferentes segmentos que atienden al tamaño de las mismas. Eso pretende reflejar el *Cuadro No. 3*, en el que hemos pretendido recoger una suerte de radiografía de las circunscripciones españolas.

Este cuadro nos revela que nada menos que 30 de las 52 circunscripciones existentes en total, es decir un 58 por 100, no alcanza el tamaño 6, considerado como umbral mínimo necesario para que cualquier fórmula electoral proporcional puede operar verdaderamente como tal. Como más adelante intentaremos demostrar, en esta precisa circunstancia reside la explicación auténtica de las distorsiones de la proporcionalidad, verdaderamente exageradas, que genera el sistema electoral español. Además, la sobrerepresentación de estas circunscripciones es más que notable ($IR = 1,34$), pudiéndose afirmar que el voto de un elector de cualquiera de estas circunscripciones vale prácticamente el doble que el de otro que resida en Madrid o Barcelona, esto es, en las dos circunscripciones de tamaño alto ($IR = 0,76$). Desde otra perspectiva similar, puede fácilmente apreciarse en el cuadro que al mismo número de habitantes (9.495.465 en un caso y 9.601.962 en el otro) se atribuyen, en un supuesto 66 escaños y en el otro 115, esto es, casi el doble. Un reparto así es bien patente que no se ajusta a unas bases demográficas elementales, además de plantearnos serias dudas acerca de su encaje con el principio de igualdad del sufragio. Algo análogo, aunque más atenuadamente, acontece respecto de las circunscripciones de tamaño medio-alto. Solo las de magnitud media-baja (aquellas circunscripciones con un espacio que oscila entre 6 y 10) parecen estar ajustadamente representadas, pues su infrarrepresentación es mínima ($IR = 0,97$).

Por lo demás, e insistiendo en una idea precedentemente expuesta, el peso específico del segundo segmento de circunscripciones (las de tamaño bajo) es decisivo por cuanto a ellas corresponde la elección de un tercio del total de diputados (un 32,86 por 100 del total exactamente). El tamaño medio de estas circunscripciones es de 4,1, lo que nos revela que cualquier fórmula electoral (mucho más la fórmula d'Hondt, que es la que rige en España) está llamada a operar con efectos mayoritarios o, si se prefiere, a impedir que más de dos fuerzas políticas puedan alcanzar representación en esas circunscripciones. Pero es que, además, el tamaño medio de las circunscripciones del tercer segmento (magnitud media-baja) tampoco es excesivamente elevado: 7,7, y estas circunscripciones eligen nada menos que casi un 40 por 100 del total de los diputados. Desde una visión más general, estos mismos datos están implícitos en el más global del tamaño medio de las circunscripciones en España: 6,7 enormemente significativo por sí solo, pero aún más cuando se atiende al espacio de nuestras circunscripciones, exageradamente abierto: 1-34.

V. La representatividad de un sistema electoral, tanto en su vertiente del principio de igualdad del sufragio como en la relativa a la proporcionalidad global del sistema mismo (obviamente en aquellos sistemas de representación proporcional) puede verse seriamente afectada, como podemos señalar a modo de resumen final, por la delimitación de las circunscripciones, que se convierte así en una de las operaciones de mayor trascendencia en orden a la operatividad global del sistema. Como es obvio, al hablar de delimitación incluimos el procedimiento mediante el cual se concreta el tamaño de la circunscripción.

El logro de un sistema equilibrado y verdaderamente representativo parece exigir, al menos, estos requisitos:

- a. Que se opte por circunscripciones electorales coincidentes con unidades territoriales preexistentes.

- b. Que el tamaño medio de la circunscripción sea lo suficientemente elevado como para garantizar la proporcionalidad del sistema, a cuyo efecto puede incidirse, como resulta evidente, bien sobre el número de circunscripciones, bien sobre el total de escaños, aunque también puede recurrirse al modelo de circunscripción compleja.
- c. Que el reparto de escaños se acomode al principio de equilibrio demográfico, si bien, imperativos del interés nacional pueden incidir sobre aquel principio en el sentido, por ejemplo, de atribuir un mínimo inicial de escaños a cada circunscripción, o, alternativamente, de garantizar un mínimo de escaños para cada una de ellas, bien que esta incidencia no deba alterar severamente la clave de representación o el índice de representación poblacional de las circunscripciones.

B. LA ESTRUCTURA Y FORMA DEL VOTO

La emisión del voto constituye un acto de voluntad política a cuyo través el elector manifiesta su preferencia por una de las candidaturas que contienden en los comicios.

La calidad de la representación se vincula en buena medida a la relación entre elector y elegido, y sobre esta relación incide, de modo determinante, la estructura y forma de emisión material del voto.

En lo que hace a la estructura, siguiendo de cerca la clasificación de Rae⁵⁷, puede diferenciarse el voto absoluto del voto ordinal. Mientras el primero reclama del elector que decida cuál de los partidos en contienda prefiere, en una decisión que no puede prestarse a equívocos, que no puede

57 Douglas W. Rae: "*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*", op. cit., pág. 17.

matizar, el voto ordinal permite que el elector exprese una preferencia más compleja, condicional, ordenando, por ejemplo, los partidos o los candidatos de una misma lista.

Ejemplos de voto absoluto son, entre otros, el voto que rige en las elecciones británicas, en el que el elector ha de emitir tan solo un voto por un candidato y, asimismo, el sufragio de lista, cuando la lista es cerrada y bloqueada. Por contra, ejemplos de voto ordinal los encontramos, entre otros muchos, en el voto preferencial, de acuerdo con el cual el elector puede establecer su propio orden de preferencias entre los candidatos de los diferentes partidos; en el voto acumulativo, con arreglo al cual el elector dispone de la posibilidad de dar varios sufragios a un único candidato, o bien distribuir sus diversos votos entre varias listas de partido y, asimismo, en el voto combinado, también conocido como "*panachage*", que permite al elector votar a candidatos de listas diversas, de modo tal que puede dar tantos votos a conaditados de listas distintas, como escaños hay disponibles en la circunscripción electoral.

A su vez, si atendemos a la forma de emisión material del voto, hemos necesariamente de separar el voto uninominal, por el que, como ya dijimos, el elector se inclina por el nombre de uno de los candidatos de su distrito, del voto o sufragio de lista, mediante el cual el elector vota por una de las listas de candidatos presentadas por los partidos en su circunscripción.

En principio, parece claro que cuanto más se refuerza la relación elector-candidato, tanto más disminuye el poder de dirección de los aparatos de los partidos sobre los miembros del mismo que detentan puestos de representación política. Y a la inversa, cuanto más se refuerza el control del aparato sobre las candidaturas, más se difumina, por lo general, aquella relación. La representación proporcional ha favorecido el control del aparato y, de resultas, la formación de

partidos estructurales, porque en el sufragio de lista el protagonismo del partido, a la hora de elaborar la lista, suele ser muy notable, lo que contribuye a reforzar los mecanismos de disciplina intra-partidista. Duverger⁵⁸ llegó a afirmar en los años cincuentas, en alusión a este fenómeno, que cuando la elección de los gobernantes es transferida de los electores a los comités directivos de los partidos, por el sistema de representación proporcional con listas bloqueadas, los principios democráticos pueden considerarse violados. Al margen ya de estimar un tanto exagerada esta reflexión, es lo cierto que el sufragio de lista ha incidido sobre las estructuras de partido, al favorecer las listas el alistamiento de los candidatos en unas estructuras partidistas coherentes que aventajan en organización a los comités electorales del sufragio uninominal. Esta tendencia, como bien advierten Cotteret y Emeri⁵⁹, se ve reforzada por la representación proporcional, que da una dimensión nacional a la competición electoral y favorece la influencia de los comités permanentes de los partidos sobre los candidatos.

Pero, al mismo tiempo, como ya hemos avanzado, la forma de emisión del voto y, en mayor medida aún, su estructura, inciden de modo notable sobre la calidad de la representación, pues es evidente que las distintas modalidades de voto ordinal conceden a los electores la posibilidad de expresar sus preferencias, lo que no solo entraña un debilitamiento del poder de los aparatos de los partidos, sino, a nuestro modo de ver, una sensible mejora de la calidad de la representación. Es patente que el voto uninominal potencia la relación elector-elegido, la estrecha, mientras que, inversamente, el sufragio de lista la debilita. Ese debilitamiento se acentúa

58 Maurice Duverger: *“Los regímenes políticos”*, Salvat Editores, Barcelona, 1952, pág. 15.

59 Jean Marie Cotteret y Claude Emeri: *“Los sistemas electorales”*, op. cit., págs. 125-126.

aún más cuando la lista es bloqueada y cerrada. Y a su vez, con el voto preferencial recupera el elector una capacidad de iniciativa que no solo puede traducirse en una mayor representatividad de los electos, sino en una más aquilatada ponderación de las distintas corrientes existentes en un partido, tanto por parte del aparato del partido, como del propio cuerpo electoral. Y qué duda cabe, por poner un último ejemplo, que el "*panachage*", además de abrir el abanico de opciones del elector, puede atemperar el predominio de las grandes formaciones políticas al posibilitar que los electores incluyan en la lista por la que votan candidatos pertenecientes a otras listas de fuerzas de menor relevancia política, pero que, por contra, gozan de mayor popularidad o prestigio personal.

En resumen, aunque la variable que venimos analizando, como bien advierte Rae⁶⁰, presenta una operatividad mucho más limitada que las restantes variables conformadoras del sistema electoral, por lo menos en lo que se refiere a su incidencia sobre el sistema de partidos parlamentarios, no nos cabe la menor duda de su influjo sobre la relación elector-elegidos y, por lo mismo, sobre la calidad de la representación. Atendiendo a este aspecto, es indudable que en el sufragio de lista característico de la representación proporcional parece a todas luces preferible optar por una lista desbloqueada que permita al elector matizar su opción política a través de un voto preferencial.

C. LA BARRERA LEGAL

La barrera legal es aquella cláusula electoral por cuya virtud se establece un umbral mínimo por debajo del cual no se puede participar en la distribución de escaños. Esta cláusula

60 Douglas W. Rae: "*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*", op. cit., pág. 136.

sula es característica de los sistemas de representación proporcional. Responde a criterios esencialmente funcionales, tal y como el Tribunal Constitucional Federal alemán tuvo oportunidad de señalar, al entender que esta cláusula sirve a la capacidad funcional de un Estado parlamentario de partidos, en cuanto que el sentido de la elección no radica exclusivamente en traer al Parlamento una imagen exacta de las opiniones, sino en hacer posible una mayoría gubernamental capacitada para la acción.

El rasgo fundamental de una cláusula de esta naturaleza no es tanto el nivel cuantitativo de su umbral como el ámbito territorial sobre el que ha de verificarse el cómputo: a nivel circunscriptorial o a nivel nacional.

Desde luego, no parece lógico que la legislación electoral contemple cláusulas de este tipo excesivamente elevadas, que excluyan del reparto de escaños a partidos de cierta relevancia. Restringir la proporcionalidad más allá de lo admisible encajaría difícilmente con una exigencia constitucional de adecuar el sistema electoral a los principios de la representación proporcional, como viene a preverse en la Constitución española de 1978 (cuyo artículo 68.3 prescribe que: "La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional"). Desde este punto de vista, no parece muy pertinente una cláusula como la establecida en Turquía en 1983, que fijó una barrera nacional de votos del 10 por 100.

Con todo, lo que va a convertir en más o menos operativa a esta variable de los sistemas electorales es el ámbito territorial desde el que ha de computarse, siendo bien distinto que su verificación se produzca a nivel nacional o a nivel de cada circunscripción en particular. En el primer caso, la eficacia de esta cláusula puede ser grande, como el ejemplo alemán corrobora. En el segundo, esta "cláusula de exclusión" o "barrera legal" solo resultará verdaderamente operativa, salvo

que se eleve su umbral hasta límites inaceptables, en las circunscripciones de magnitud muy alta.

Y así, en el caso de España, en donde, como ya vimos, las circunscripciones tienen un tamaño muy reducido, esta cláusula, fijada en el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, apenas si puede tener operatividad en otras circunscripciones que en Madrid y Barcelona, tal y como hemos intentado verificar empíricamente en otro lugar⁶¹. Ello es perfectamente comprensible si se advierte que en las circunscripciones de magnitud baja o medio-baja, e incluso en las de tamaño medio-alto (con el actual umbral del 3 por 100), la barrera natural del tamaño de la circunscripción ejerce un efecto mucho más drástico que la barrera legal.

En la República Federal de Alemania, el apartado cuarto del artículo 6º de la Ley de 7 de mayo de 1956 contempla la llamada "*Sperrklausel*", al prever que en la distribución de los escaños entre las listas de Land solo se considerarán aquellos partidos que hayan conseguido al menos el 5 por 100 de los segundos votos válidos emitidos en el distrito electoral, o que por lo menos hayan conseguido un escaño en tres distritos electorales.

Una disposición de esta naturaleza solo es comprensible, como bien señalara Bachof⁶², a partir de la historia de la organización alemana de los partidos políticos. Con ella se pretendía evitar una repetición de la atomización de los partidos que tan funestas repercusiones tuvo en la República de Weimar.

61 Francisco Fernández Segado: "*Aproximación a la nueva normativa electoral*", Editorial Dykinson, Madrid, 1986, págs. 86-92.

62 Otto Bachof: "*Derecho electoral y derecho de los partidos políticos en la República Federal de Alemania*", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Año XIII, N° 37, enero-abril 1980, págs. 1 y sigs.; en concreto pág. 4.

La fórmula alemana, desde luego, ha sido bastante operativa por cuanto, como se ha señalado⁶³, en buena medida gracias a ella, el sistema electoral alemán ha desalentado las escisiones en los partidos existentes y ha impedido la proliferación de partidos. Parece evidente que si su cómputo se verificase a otro nivel, la operatividad sería bien dispar. Además, como ya tuvimos oportunidad de exponer, el efecto quizá más espectacular de esta cláusula de exclusión ha sido probablemente el efecto concentrador que ha generado al desincentivar al electorado a votar por aquellas formaciones con escasas posibilidades de superar el listón legalmente establecido.

El cómputo a escala nacional (o federal) puede plantear serios problemas en aquellos países con fuerzas políticas de implantación regional que, por su relevancia en ese nivel, deben tener presencia parlamentaria, y que podrían quedar excluidas del Parlamento de verificarse el cómputo a este nivel. Un problema de esta naturaleza se suscitaría con toda intensidad en España al alterarse el ámbito del cómputo, bien que, desde luego, en su caso, cabría la búsqueda de fórmulas alternativas, como el establecimiento de alguna excepción en la exigencia de alcanzar un determinado umbral de votos a nivel nacional para aquellas formaciones que tuviesen una implantación regional, para las que el umbral podría computarse a ese mismo nivel territorial. Con un sistema de circunscripción compleja, como el germano-federal, el problema queda resuelto mediante la previsión alternativa de alcanzar tres escaños de distrito.

El establecimiento de una barrera mínima por superar para que un partido entre en el reparto de escaños, como bien

63 Geoffrey K. Roberts: "La República Federal Alemana", en S. E. Finer (comp.), *"Política de adversarios y reforma electoral"*, op. cit., págs. 193 y sigs.; en concreto, pág. 209.

se ha apuntado⁶⁴, se hace poco menos que imprescindible en caso de utilizar determinadas fórmulas electorales, pues, de no existir, es fácil que pudiera conseguirse un escaño con un número insignificante de votos. Así, en Dinamarca y Suecia, por poner dos ejemplos concretos, el principio de proporcionalidad pura se ha visto matizado por la introducción de sendas cláusulas de exclusión. En Dinamarca, para que un partido pueda participar en el reparto de los escaños suplementarios del "pool", debe ganar un escaño con base territorial o alcanzar el 2 por 100 del total de los votos. En Suecia, con más rigidez, se exige el 4 por 100 de los votos a escala nacional para que un partido pueda solicitar un escaño suplementario.

La barrera legal suele computarse sobre los votos válidamente emitidos, si bien cabe recordar ahora que en Argentina esta cláusula se calcula (a nivel de distrito y con un umbral de 3 por 100) sobre la base de los ciudadanos inscritos como electores en el distrito, es decir, sobre el cuerpo electoral del distrito.

Digamos para terminar que, a la vista de la necesidad de conjugar, en la medida de lo posible, las dos concepciones de la representación a que ya aludimos, una cláusula como la "barrera legal", se nos antoja positiva, siempre que se respeten los límites precedentemente expuestos, en un sistema de representación proporcional, y siempre que, como es obvio, sea mínimamente operativa y no se regule de tal modo que quede convertida en una cláusula puramente suntuaria o decorativa por su absoluta inoperancia, cual acontece en España.

64 Victoriano Ramírez: "Fórmulas electorales. Diseño y simulación de resultados para elecciones en España", en Douglas W. Rae y Victoriano Ramírez, "El sistema electoral español" (Quince años de experiencia), McGraw-Hill, Madrid, 1993, pág. 56.

D. LA FORMULA ELECTORAL

I. La dualidad de principios de representación va unida, como ya tuvimos oportunidad de señalar, a la bipolaridad de principios de decisión: el principio mayoritario y el principio proporcional. A cada uno de estos principios corresponde una regla o una fórmula electoral, que no es sino el procedimiento matemático que traduce los votos de los electores en una determinada distribución de poder político en el seno de la Asamblea representativa a cuya elección se provee. Esta circunstancia ha dado pie para que un sector de la doctrina considere que las matemáticas plantean la posibilidad real de que el acto de votar pueda llegar simplemente a operar como un generador de sucesos de azar⁶⁵, tesis que no podemos en modo alguno compartir por cuanto, bien al contrario, creemos con Rae⁶⁶ que el régimen electoral no varía radicalmente el resultado de las elecciones, teniendo en realidad un efecto mínimo, regla esta que puede ser mantenida con carácter generalizado.

Es sobradamente conocida la caracterización de una y otra fórmula (mayoritaria y proporcional), como también lo es la crítica de amplios sectores doctrinales a la injusticia de la fórmula mayoritaria⁶⁷ y a la magnificación que introduce en los pequeños virajes en el apoyo de uno de los grandes partidos a otro, que se traduce en considerables mayorías

65 G. Tullock: "Votación y sistemas electorales", en *Estudios Públicos*, Nº 13, verano 1984, págs. 83 y sigs.; en concreto, pág. 84.

66 Douglas W. Rae: "*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*", op. cit., pág. 87.

67 Es una vergüenza y un crimen —llega a decir Finer en alusión al sistema electoral británico— que cerca de una quinta parte del electorado reciba solo el 10 por 100 de los escaños parlamentarios a que sus votos le da derecho. El sistema de mayoría simple vigente (en Gran Bretaña) es un mecanismo que favorece una representación desproporcionada. S. E. Finer en la "Introducción" a la obra de la que es compilador, "*Política de adversarios y reforma electoral*", op. cit. p. 36.

parlamentarias⁶⁸ y, de modo correlativo, las glosas a favor de las fórmulas proporcionales, adoptadas, según Daalder⁶⁹, en opinión por lo demás generalizada, para asegurar una posición justa a todos los grupos políticos existentes en la sociedad, glosario que llega al extremo, qué duda cabe que a todas luces exagerado, de creer que sin las fórmulas proporcionales no hay representación verdadera⁷⁰. Desde luego, lo que sí es cierto es que un sistema de representación proporcional permite un conjunto muy variado de matices con los que adecuarse a diferentes situaciones y objetivos con una cierta neutralidad, lo que a su vez posibilita la mayor fidelidad con que las fórmulas proporcionales reflejan a las fuerzas sociales, algo enormemente importante en sociedades desagregadas o, por lo menos, con un alto grado de pluralismo socioeconómico, cultural y, por lo mismo, político. Por todo ello, la representatividad de un sistema electoral, en la línea de nuestra exposición, parece exigir que nos centremos en las fórmulas electorales proporcionales.

Las fórmulas proporcionales pueden reconducirse a dos tipos básicos de escrutinio o, si se prefiere, de procedimientos matemáticos: el procedimiento del cociente electoral y el procedimiento de los divisores. No pretendemos aquí recordar cada una de las diferentes modalidades de estos procedimientos, sino más bien abordar sus efectos. Y desde este punto de vista, cabe recordar que los efectos del procedimiento del cociente electoral dependen, en gran medida, del

68 Nevil Johnson: "¿Debemos temer a la política de adversarios y a la reforma electoral?" en S.E. *Finer* (comp.), "Política de adversarios..." op. cit., págs 73 y sigs.; en concreto, pág. 76.

69 Hans Daalder: "Un caso de representación proporcional extrema: Holanda", en S.E. *Finer* (comp.), "Política de adversarios..." op. cit., págs. 212 y sigs.; en concreto, pág. 224.

70 Luis Carlos Sábica: "Representación política y sistemas electorales en los países andinos", en el colectivo, "Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica", op. cit., tomo II, págs. 1 y sigs.; en concreto, pág. 13.

método al que se recurra para repartir en una segunda fase los escaños no asignados en la primera a cuyo fin se puede seguir el método del resto mayor, el del resto menor o el de la media mayor. Existe una cierta coincidencia en orden a entender que los métodos del resto menor (muy poco frecuente) y de la media mayor favorecen a los grandes partidos, mientras que el método de atribución de los escaños al resto mayor provoca el fenómeno inverso: un cierto beneficio para los pequeños partidos. Como dice Rae⁷¹, salvo que se utilice la fracción Imperial⁷² para establecer la cuota electoral (con la que se procede a repartir los escaños en una primera fase), es probable que la fórmula del resto mayor arroje resultados más cercanos a la proporcionalidad que las fórmulas características del procedimiento de los divisores (y en especial, dentro de ellas, que las fórmulas de la media mayor), por cuanto la corriente perdida de restos sin utilizar que sufren los partidos pequeños quedará restituida, bastante a menudo, por la fórmula del resto mayor.

En cuanto a los efectos del procedimiento de los divisores, como es obvio, van a depender de las series de divisores⁷³.

71 Douglas W. Rae: "*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*", op. cit., pág. 35.

72 La fracción Imperial, utilizada en Italia mientras se ha mantenido el sistema proporcional, pretende disminuir el coste de los primeros escaños, a cuyo efecto la cuota inicial de reparto, o cociente electoral, se calcula dividiendo el número de votos válidos emitidos en la circunscripción entre el número de escaños por proveer en la misma aumentado en dos unidades.

73 Estas son algunas de las series más características:

Método	Series de divisores
Método d'Hondt	1-2-3-4... etc.
Método Imperiali	2-3-4-5...
Método St. Laguë	1-3-5-7...
Método nivelado o St. Laguë rectificado	1-4-3-5-7...
Método danés	1-4-7-10-13...
Método Huntington	1-1,5-2-2,5-3-3,5...

Existe cierta coincidencia doctrinal en torno a la cuestión de que estas series han de ser entendidas como series matemáticas y estudiadas comparativamente; de esta forma, fácilmente se aprecia que el elemento decisivo y determinante de cada fórmula no es la cuantía del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie. Y desde esta perspectiva, es claro que cuanto menor sea la relación entre el primero y el segundo números de la serie, más favorable será el reparto de escaños para los partidos menores. Por ello, es bastante probable que, con el método nivelado o St. Laguë rectificado, uno de los partidos pequeños tenga posibilidad de conseguir al menos un escaño que restará a los partidos mayores⁷⁴.

La conclusión de todo lo expuesto podría ser que las diversas series de divisores, distintas del método d'Hondt, producen como resultado el favorecer de forma creciente a los partidos más pequeños a costa de los grandes, no obstante lo cual el partido más pequeño no es siempre el beneficiario de las fórmulas electorales de divisores⁷⁵.

En cuanto al método d'Hondt, muy arduo ha sido el debate doctrinal en relación con sus efectos. Buena muestra de ello nos la ofrecen las siguientes tomas de postura. Para Blondel⁷⁶, el sistema d'Hondt tiene el efecto, por su naturaleza, de favorecer a los grandes partidos, especialmente en donde hay un partido grande y cierto número de partidos pequeños. Rae introduce, sin embargo, un matiz a la hora de

74 A juicio de Rae ("*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*", op. cit., págs. 33-34, la fórmula de St. Laguë rectificada parece favorecer a los partidos medianos ya que reduce la ventaja que obtiene el partido más fuerte a través de todos los procedimientos de media mayor y eleva el límite a partir del cual pueden empezar a ganar escaños los partidos pequeños.

75 Francisco J. Jiménez de Cisneros: "*Ley Electoral*", op. cit., pág. 37.

76 Jean Blondel: "Introducción al estudio comparativo de los gobiernos", *Revista de Occidente*, Madrid, 1972, pág. 211.

precisar los efectos del sistema d'Hondt, el del tamaño de la circunscripción, pues, a su juicio⁷⁷, a menos que dicha magnitud sea muy grande, el procedimiento de la media mayor perjudicará a los partidos pequeños, ya que cada formación tendrá al final un "resto", un residuo de fuerza sin utilizar. Finalmente, Nohlen, separándose de los precedentes, aunque en una postura en realidad muy próxima a la de Rae, apostilla⁷⁸ que existe un desconocimiento bastante grande e incluso una mistificación en cuanto al efecto del sistema d'Hondt. Por sí solo, este método produce una relación bastante proporcional entre votos y escaños, conclusión con la que estamos plenamente de acuerdo, bastando para verificarla empíricamente con atender al sistema electoral germano-federal, pero que, sin embargo, debe complementarse con la necesaria precisión de que cuando la fórmula d'Hondt opera sobre circunscripciones de reducido tamaño, sus efectos son notablemente distorsionadores de la proporcionalidad, sobrerrepresentando a los grandes partidos en detrimento y perjuicio de las formaciones políticas menores.

II. En materia electoral, toda teoría que pueda ser formulada sobre la operatividad de un sistema debe ser verificada empíricamente, y en el punto que nos ocupa parece necesario buscar las técnicas adecuadas para, de un modo verdaderamente transparente, constatar fehacientemente el efecto real de la fórmula en particular y del sistema en general, y en relación con el aspecto específicamente abordado, el grado real de proporcionalidad del sistema. A este respecto, Fisichella⁷⁹ ha propuesto como técnica de medición de la proporcionalidad lo que él denomina "*il potenziale di proporzionalità*", esto

77 Douglas W. Rae: "*Leyes Electorales y sistemas...*", op. cit., pág. 31.

78 Dieter Nohlen: "*Sistemas electorales y representación política en América Latina*", op. cit., pág. 22.

79 Domenico Fisichella: "*Elezioni e Democrazia. un'analisi comparata*", Il Mulino, Bologna, 1982, págs. 162-163.

es, un procedimiento de simulación para calcular la incidencia de la fórmula electoral, en el ámbito de la circunscripción, sobre la relación votos-escaños.

Rose⁸⁰, por su parte, ha propuesto la técnica del que denomina "*index of proportionality*", índice que se calcula sumando las diferencias absolutas entre el porcentaje de votos y el de escaños de cada partido, dividiendo por dos el resultado y restando el mismo de 100.

Si atendemos al caso español y observamos los *Cuadros Nos. 4, 5, 6, 7, 8, y 9* (en los que se recogen los resultados del Congreso de los Diputados en las seis elecciones generales que desde el restablecimiento de la democracia han tenido lugar en España) constataremos que basta con sumar los resultados (en términos absolutos) de la variable prima electoral (PQ) (en el caso de las elecciones de 1977, *Cuadro No. 4*, el resultado es de 19,35) y añadir a la suma total el porcentaje de votos que no ha tenido traducción en escaños (en igual supuestos 15,61, esto es, la diferencia entre 100 y 84,39, que es el porcentaje de votos totalizado por los partidos que alcanzaron representación parlamentaria), para tener la suma total (34,96), resultado que ha de dividirse entre dos (17,48) y, finalmente, restar de 100 el cociente así obtenido ($100 - 17,48 = 82,52$). De esta forma, el índice de proporcionalidad medido de acuerdo con la fórmula acuñada por Rose será de 82,5. Para las restantes elecciones generales celebradas en España, ese mismo índice puede cuantificarse en: 82,2 (elecciones de 1979); 86,6 (comicios de 1982); 87,3 (elecciones de 1986); 84,4 (elecciones generales de 1989), y 87,3 (comicios del año 1993). Estos datos ya nos revelan por sí solos la escasísima proporcionalidad real del sistema electoral español, rasgo que se manifiesta con mayor nitidez aun si se contrasta con el índice de otros países. En efecto, si atendemos al *Cuadro No. 11*

80 Richard Rose: "*Election and electoral systems: choices and alternatives*", op. cit., págs. 40-41.

Cuadro No. 4
Resultados de las elecciones generales del 15 de junio de 1977

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	6.309.517	35,21	165	47,14	+11,93	38.239	1,34
PSOE-PSC	5.282.580	29,48	116	33,71	+4,23	44.767	1,14
PCE-PSUC	1.221.091	6,81	20	5,71	-1,10	61.054	0,84
AP	806.652	4,50	16	4,57	+0,07	50.415	1,01
PDC	514.647	2,87	11	3,14	+0,27	46.786	1,09
PNV	296.193	1,65	8	2,29	+0,64	37.024	1,39
PSP-US	358.644	2,00	6	1,71	-0,29	59.774	0,85
UCDCC	127.679	0,71	2	0,57	-0,14	63.839	0,80
EC-FED	112.794	0,63	1	0,29	-0,34	112.794	0,46
CAIC	37.183	0,20	1	0,29	+0,09	37.183	1,45
EE	31.208	0,17	1	0,29	+0,12	31.208	1,70
CICC	29.834	0,16	1	0,29	+0,13	29.834	1,81
UCD + PSOE	11.592.097	64,69	283	80,85	+16,16	40.961	1,25
	Votos válidos	Total PV	Total escaños	Total PE		Coste teórico promedio	
	17.918.031	84,39	350	100,00		51.194	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central.

Cuadro No. 5
Resultados de las elecciones generales del 1° de marzo de 1979

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Esaños (E)	% sobre total esaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/esaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	6.268.593	34,96	168	48,00	+13,04	37.313	1,37
PSOE-PSC	5.469.813	30,50	121	34,57	+4,07	45.205	1,13
PCE	1.911.217	10,66	23	6,57	-4,09	83.096	0,62
CD	1.067.732	5,95	9	2,57	-3,38	118.636	0,43
C i U	483.353	2,70	8	2,28	-0,42	60.419	0,84
PNV	275.292	1,53	7	2,00	+0,47	39.327	1,31
PSA	325.842	1,82	5	1,42	-0,40	65.168	0,78
HB	172.110	0,96	3	0,85	-0,11	57.370	0,89
UN	370.740	2,07	1	0,29	-1,78	370.740	0,14
ERC	123.452	0,69	1	0,29	-0,40	123.452	0,42
EE	85.677	0,48	1	0,29	-0,19	85.677	0,60
UPC	58.953	0,33	1	0,29	-0,04	58.953	0,88
PAR	38.042	0,21	1	0,29	+0,08	38.042	1,38
UPN	28.248	0,16	1	0,29	+0,13	28.248	1,81
UCE+PSOE	11.738.406	65,46	289	82,57	+17,11	40.617	1,26
	Votos vál. 17.932.890	Total PV 93,02	Total Esc. 350	Total PE 100,00		CV medio 51.236	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central.

Cuadro No. 6

Resultados de las elecciones generales de 28 de octubre de 1982

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Esaños (E)	% sobre total esaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/esaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
PSO-PSC	10.127.392	48,67	202	57,71	+9,04	50.135	1,19
AP	5.543.107	26,64	107	30,57	+3,93	51.804	1,15
C i U	772.726	3,71	12	3,43	-0,28	64.393	0,92
UCD	1.354.858	6,51	11	3,14	-3,37	123.168	0,48
PNV	395.656	1,90	8	2,29	+0,39	49.457	1,21
PCE-PSUC	844.976	4,06	4	1,14	-2,92	211.244	0,28
CDS	600.842	2,89	2	0,57	-2,32	300.421	0,20
HB	210.601	1,01	2	0,57	-0,44	105.300	0,56
ERC	138.116	0,66	1	0,29	-0,37	138.116	0,44
EE	100.326	0,48	1	0,29	-0,19	100.326	0,60
PSOE + AP	15.670.499	75,31	309	88,28	+12,97	50.713	1,17
	Votos válidos (total)	Total PV	Total esaños	Total PE		CV medio	
	20.807.181	96,53	350	100,00		59.449	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central.

Cuadro No. 7
Resultados de las elecciones generales del 22 de junio de 1986

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
PSOE-PSC	8.901.718	44,35	184	52,57	+8,22	48.378	1,19
CP	5.247.677	26,15	105	30,00	+3,85	49.977	1,15
CDS	1.838.799	9,16	19	5,43	-3,73	96.798	0,59
CiU	1.014.258	5,05	18	5,14	+0,09	56.347	1,02
IU-UEC	892.070	4,44	7	2,00	-2,44	127.438	0,45
PNV	309.610	1,54	6	1,71	+0,17	51.601	1,11
HB	231.722	1,15	5	1,42	+0,27	46.344	1,23
EE	107.053	0,53	2	0,57	+0,04	53.526	1,08
CG	79.972	0,40	1	0,29	-0,11	79.972	0,72
PAR	73.004	0,36	1	0,29	-0,07	73.404	0,81
AIC	65.664	0,33	1	0,29	-0,04	65.664	0,88
UV	64.403	0,32	1	0,29	-0,03	64.403	0,90
PSOE+CP	14.149.395	70,50	289	82,57	+12,07	48.959	1,17
	Total votos	Total	Total	Total		CV	
	válidos	PV	escaños	PE		medio	
	20.069.089	93,79	350	100,00		57.340	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central.

Cuadro No. 8
Resultados de las elecciones generales del 29 de octubre de 1989

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Índice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
PSOE+PSC	8.113.801	39,63	175	50,00	+10,37	46.364	1,26
PP	5.283.006	25,80	107	30,57	+4,77	49.373	1,18
C i U	1.032.243	5,04	18	5,14	+0,10	57.346	1,02
IU-IPC	1.858.465	9,08	17	4,86	-4,22	109.321	0,54
CDS	1.618.581	7,91	14	4,00	-3,91	115.612	0,51
PNV	254.681	1,24	5	1,43	+0,19	50.936	1,15
HB	217.278	1,06	4	1,14	+0,08	54.319	1,08
PA	212.687	1,04	2	0,57	-0,47	106.343	0,55
UV	144.924	0,71	2	0,57	-0,14	72.462	0,80
EA	136.955	0,67	2	0,57	-0,10	68.477	0,85
EE	105.238	0,51	2	0,57	+0,06	52.619	1,12
PAR	71.733	0,35	1	0,29	-0,06	71.733	0,83
AIC	64.767	0,32	1	0,29	-0,03	64.767	0,90
PSOE+PP	13.396.807	65,43	282	80,57	+15,14	47.506	1,23
	Total votos válidos	Total PV	Total escaños	Total PE		CV medio	
	20.474.059	93,36	350	100,00		58.497	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central.

Cuadro No. 9
Resultados de las elecciones generales del 6 de junio de 1993

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
PSOE-PSC	9.076.218	38,68	159	45,43	+6,75	57.083	1,17
PP	8.169.585	34,82	141	40,28	+5,46	57.940	1,16
IU-IPC	2.246.107	9,57	18	5,14	-4,43	124.783	0,54
C i U	1.162.534	4,95	17	4,85	-0,10	68.384	0,98
PNV	290.386	1,24	5	1,43	+0,19	58.077	1,15
CC	206.953	0,88	4	1,14	+0,26	51.738	1,30
HB	206.296	0,88	2	0,57	-0,31	103.148	0,65
ERC	188.800	0,80	1	0,29	-0,51	188.800	0,36
PAR	144.261	0,61	1	0,29	-0,32	144.261	0,48
EA	129.263	0,55	1	0,29	-0,26	129.263	0,53
UV	112.032	0,48	1	0,29	-0,19	112.032	0,60
PSOE+PP	17.245.803	73,50	300	85,71	+12,21	57.486	1,17
	Total votos válidos	Total PV	Total escaños	Total PE		CV medio	
	23.463.248	93,46	350	100,00		67,037	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Cuadro No. 10

Relación de fuerzas políticas que han obtenido representación parlamentaria en las elecciones generales (en el Congreso) celebradas en España

Elecciones	Fuerzas políticas
15 junio 1977	UCD: Unión de Centro Democrático; PSOE-PSC: Partido Socialista Obrero Español y Partit dels Socialistes de Catalunya; PCE-PSUC: Partido Comunista de España y Partido Socialista Unificar de Catalunya; AP: Alianza Popular; PDC: Pacte Democràtic per Catalunya; PNC: Partido Nacionalista Vasco; PSP-US: Partido Socialista Popular - Unidad Socialista; UCDCC: Coalición Electoral "Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya; EC-FED: Esquerra de Catalunya - Front Electoral Democràtic; CAIC: Candidatura Aragonesa Independiente del Centro; EE: Euskadiko Ezquerria (Izquierda de Euskadi); CICC: Candidatura Independiente del Centro de Castellón.
1º marzo 1979	CD: Coalición Democrática; C i U: Convergencia i Unió; PSA: Partido Socialista Andaluz; HB; Herri Batasuna; UN: Unión Nacional; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; UPC: Unión del Pueblo Canario; PAR: Partido Aragonés Regionalista; UPN: Unión del Pueblo Navarro.
28 octubre 1982	CDS: Centro Democrático y Social; A.P.: Alianza Popular.
22 junio 1986	Coalición Popular; IU-UEC: Izquierda Unida - Unió de l'Esquerra Catalana; CG: Coalición Galega; AIC: Agrupaciones Independientes de Canarias; UV: Unió Valenciana.
29 octubre 1989	PP: Partido Popular; Iu-IPC: Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya; PA: Partido Andalucista.
6 junio 1993	CC: Coalición Canaria.

observaremos cómo el índice de proporcionalidad del sistema español es inferior al índice de otros sistemas mayoritarios, lo que no deja de resultar ciertamente paradójico.

Cuadro No. 11

Indices de proporcionalidad comparados de los sistemas de representación proporcional y mayoritarios

	Sistemas electorales	Índice de proporcionalidad
Sistemas proporcionales	Austria	99
	R. F. de Alemania y Suecia	98
	Dinamarca	97
	Islandia, Irlanda, P. Bajos y Suiza	96
	Finlandia e Italia	95
	Israel	94
	Portugal	93
	Bélgica y Noruega	91
	Luxemburgo	90
	Grecia	88
	España	82,2 - 87,3 (espacio abarcado por el índice en las seis elecciones generales)
Sistemas mayoritarios	Japón	91
	Canadá	88
	Australia	87
	Gran Bretaña	85
	Nueva Zelanda	80
	Francia	79

Richard Rose: "Election and electoral systems...", op. cit., pág. 41. El autor del cuadro y del mecanismo de cálculo del índice escoge los resultados de los comicios celebrados en los distintos países inmediatamente antes de 1983, fecha de publicación de la obra de Vernon Bogdanor y David Butler, "Democracy and Elections", en la que se halla el trabajo de Rose.

Todo ello no hace sino confirmarnos esa idea del *continuum* en el que cabe ordenar a todos los sistemas electorales en función de las relaciones votos/ escaños, o lo que es lo mismo, de su proporcionalidad. Y, asimismo, nos confirma que más allá de las clasificaciones teóricas, se impone la verificación empírica de la operatividad real de un sistema.

III. Una nueva técnica para calcular la proporcionalidad de un sistema es la que hemos reflejado en los *Cuadros Nos. 4, 5, 6, 7, 8 y 9*. En ellos recogemos una variable que, aun bajo el rótulo de “índice de proporcionalidad” (IP), calculamos de modo diferente al seguido por Rose. Este índice se calcula dividiendo el porcentaje de escaños alcanzado por cada formación política entre el porcentaje de votos (medio sobre el total de votos válidos) logrado por la misma. Si este índice es igual a la unidad, el partido o coalición se habrá visto perfectamente representado; conforme crezca por encima de la unidad, podrá hablarse de sobrerrepresentación y, a la inversa, cuanto más descienda por debajo de 1,00, mayor será la infrarrepresentación generada por el sistema. La técnica de cálculo, como fácilmente puede discernirse, es bastante similar a la que empleábamos para hallar el índice de representación poblacional (IR) de las circunscripciones electorales (*Vease Cuadro No. 1*).

Esta técnica posibilita una radiografía acerca de cómo opera el sistema electoral en relación con cada una de las fuerzas políticas que alcanzan representación parlamentaria, siendo mucho más significativa, a nuestro modo de ver, que la idea que puede facilitarnos la variable “prima electoral absoluta” (PQ), y mucho más gráfica, por así decirlo, que la variable “coste en votos/ escaño” (CV).

Un análisis de los datos que nos suministran los cuadros Nos. del 4 al 9 en relación con el “índice de proporcionalidad” revela un conjunto de constantes, muy significativas por lo

demás, respecto del comportamiento del sistema electoral, constantes que, en su esencia, son las siguientes:

1. Una notabilísima sobrerrepresentación de la fuerza política triunfadora en los comicios, que ha llegado al 37 por 100 (UCD en 1979) y que en ningún caso ha bajado del 17 por 100.
2. Una sensible sobrerrepresentación de la segunda formación política, que en todas las elecciones se ha visto beneficiada por el sistema en torno a unos porcentajes que han oscilado entre el 13 y el 18 por 100.
3. Como consecuencia de los dos presupuestos precedentes, el sistema ha potenciado de modo harto significativo un cierto bipartidismo; en efecto, globalmente consideradas, las dos primeras fuerzas políticas se han visto sobrerrepresentadas en un porcentaje nunca inferior al 17 por 100, que en tres supuestos (elecciones de 1977, 1979 y 1989) ha rondado, cuando no excedido, el 25 por 100, siendo muy significativo que en esas tres elecciones el índice de proporcionalidad medido, según la técnica acuñada por Rose, sea el más bajo de las seis consultas electorales realizadas en España. Esta sobrerrepresentación de las dos grandes fuerzas políticas es enormemente significativa en orden a la concentración del sistema de partidos parlamentarios, ya que, como es fácil comprender, al operar el porcentaje de sobrerrepresentación (es decir, por poner un ejemplo, un 25 por 100 en el supuesto de los comicios de 1977 para UCD y PSOE conjuntamente) sobre un alto porcentaje de votos válidos (el mínimo porcentaje de votos alcanzado por las dos primeras formaciones, conjuntamente consideradas en los distintos comicios, ha sido del 64,69 por 100), el resultado se traduce en una altísima presencia parlamentaria por parte de los dos primeros partidos (pre-

sencia siempre superior al 80 por 100 de los escaños del Congreso). Y a todo ello habría que añadir el efecto psicológico que un sistema así genera sobre el elector, que indiscutiblemente tiene un efecto subsidiario de concentración del voto.

4. Una extraordinaria infrarrepresentación de aquellas fuerzas políticas de ámbito estatal que se sitúan en el tercer y cuarto lugar en cuanto a las preferencias del electorado. Este ha venido siendo el caso, por poner un ejemplo reiterativo, del Partido Comunista (que desde las elecciones de 1986 se presenta en una coalición bajo las siglas de Izquierda Unida), cuyo IP gira en torno a 0,50, lo que significa que, en términos absolutos, se ve infrarrepresentado en un 50 por 100 respecto a lo que debiera ser una representación justa; sin embargo, si ese IP se pone en relación con el de las fuerzas más beneficiadas por el sistema electoral, se llega a la conclusión de que los partidos más votados (y muy especialmente el triunfador de los comicios) obtienen un beneficio electoral de casi tres veces el de las fuerzas ubicadas en tercer y cuarto lugar y con presencia estatal. Así, el IP de Coalición Democrática en las elecciones de 1979 (=0,43), puesto en conexión con el IP de la Unión de Centro Democrático (= 1,37), nos está poniendo de relieve que el valor del voto a esta última formación, triunfadora de los comicios, ha sido 3,18 veces superior ($1,37 : 0,43 = 3,18$) al del voto dado a Coalición Democrática. En definitiva, si las distorsiones del sistema en términos absolutos son notables, esas distorsiones de la proporcionalidad se acentúan sensiblemente si se ponen en conexión unas fuerzas con otras.
5. Una muy sensible sobrerrepresentación de las fuerzas políticas de implantación regional, muy en especial, de las que se sitúan, en ese ámbito geográfico, en

cabeza de las preferencias del electorado. Basta con revisar los cuadros relativos a las seis elecciones generales celebradas en España para constatar que en cuatro de ellas la fuerza política que más sobrerrepresentada se ha visto (omisión hecha de aquellas formaciones que obtuvieron un solo escaño) ha sido una formación de implantación regional: PNV (en 1977), PNV (en 1982), HB (en 1986) y CC (en 1993). Muy ejemplificativo de esta constante es el caso del Partido Nacionalista Vasco (PNV), notablemente sobrerrepresentado en todas las elecciones (con unos índices de proporcionalidad de 1,36, 1,31, 1,21, 1,11, 1,15 y 1,15). Quiere ello decir, en resumen, que el sistema electoral español penaliza la dispersión del voto a la par que prima notablemente su concentración.

La explicación última de las quiebras de la proporcionalidad introducidas por un sistema teóricamente proporcional, pero que en la realidad es menos proporcional que algunos sistemas mayoritarios, ha de verse necesariamente en la reducidísima magnitud de buena parte (más de la mitad, como ya expusimos) de las circunscripciones, no en modo alguno en la fórmula d'Hondt. En un momento ulterior intentaremos verificar empíricamente esta tesis.

IV. En el Estado contemporáneo resulta evidente que el sistema de partidos operante en un específico contexto histórico-social ha modificado sustancialmente la relación existente entre los órganos constitucionales, trasladando el centro del ordenamiento político-constitucional del Parlamento a los partidos y transformando, según Lanchester⁸¹, las asambleas legislativas en instrumentos institucionales de registro de las relaciones existentes entre las diferentes formaciones políticas. Aun a fuer de considerar un tanto exagerada la

81 Fulco Lanchester: "*Sistemi elettorali e forma di governo*", il Mulino, Bologna, 1981, pág. 146.

apreciación de Lanchester, es lo cierto que el sistema de partidos presenta una extraordinaria relevancia en el funcionamiento del sistema político. Quizá por ello, diferentes investigadores en materia electoral⁸² han insistido en la ineludibilidad de conectar el sistema electoral con el contexto partidista. Y es que, aunque como señala Blondel⁸³, debemos considerar los sistemas electorales como un método de "representar" un cierto tipo de equilibrio entre los partidos y no como una "regla de juego" inventada con antelación para plasmar una forma ideal de sistema de partidos, es lo cierto que el sistema de partidos puede verse alterado por el sistema electoral.

Cuanto acabamos de exponer explica la búsqueda permanente de técnicas con las que tratar de desentrañar de modo transparente la operatividad real del sistema electoral. No otro es el fin pretendido por las técnicas comentadas en un momento inmediatamente anterior, aunque, de modo específico, se orienten hacia la búsqueda de la exacta proporcionalidad con que opera un sistema. A continuación vamos a centrar nuestra exposición en una serie de variables directamente relacionadas con el sistema de partidos. A tal fin, seguiremos de cerca las propuestas teóricas de Rae⁸⁴, aplicándolas al caso español.

La concreción de cuál es el sistema de partidos en un determinado país y momento plantea una cuestión previa: la relativa a los criterios a los que atender en orden a la caracterización del sistema. El número de partidos, variable siempre relevante si bien abandonada por algunos sectores doc-

82 Así, entre otros, Douglas W. Rae: *"The political consequences of elections laws"*, op. cit., y Stein Rokkan (y otros): *"Citizens, Elections, Parties"*, Oslo, 1979.

83 Jean Blondel: *"Introducción al estudio comparativo de los gobiernos"*, op. cit., pág. 240.

84 Douglas W. Rae: *"Leyes electorales y sistema ..."*, op. cit., págs. 47-65.

trinales⁸⁵, indica, aunque solo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la fragmentación o concentración del poder político. Bien es verdad que, como sostiene Sartori⁸⁶, no podemos contar todos los partidos simplemente por las apariencias; más bien, parece necesario atender a los partidos que tienen importancia gubernamental en la liza en que se deciden las coaliciones o una importancia competitiva en la liza de la oposición.

En cualquier caso, al hablar de sistemas de partidos parece evidente, como precisa Rae⁸⁷, que deben diferenciarse dos sistemas distintos: el sistema de partidos electorales y el sistema de partidos parlamentarios. El primero es un sistema de relaciones de competencia medidas en votos, mientras que el segundo es un sistema de relaciones de competencia medidas en escaños parlamentarios. Ambos sistemas están relacionados, pues es obvio que el segundo se constituye a partir del primero.

En el análisis de cada sistema nos vamos a detener en distintas variables: el porcentaje de votos que ha obtenido el partido vencedor en los comicios, los porcentajes totales de las dos fuerzas mayoritarias y, más ampliamente, los de las principales formaciones políticas.

En el *Cuadro No. 12*, elaborado una vez más en atención al caso español, nos muestra las variables a que acabamos de referirnos, en concreto, se reflejan en él los porcentajes de votos del primer partido, los porcentajes de los dos primeros partidos, los porcentajes totalizados de los tres primeros..., así hasta plasmar finalmente el porcentaje total de votos de

85 Entre ellos, J. La Palombara y m. Weiner (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, págs. 34 y 36.

86 Giovanni Sartori: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, vol. I, págs. 154 y 157.

87 Douglas W. Rae: *Leyes electorales y sistema de partidos ...*, op. cit., pág. 48.

las formaciones políticas que alcanzaron representación parlamentaria, dato importante que nos muestra el tanto por ciento de votos que el cuerpo electoral ha dado a fuerzas que no han alcanzado presencia parlamentaria.

Cuadro No. 12

Porcentajes totalizados de votos de los mayores partidos

	Elecciones					
	1977	1979	1982	1986	1989	1993
Primer partido	35,21	34,96	48,67	44,35	39,63	38,68
Dos primeros partidos	64,69	65,46	75,31	70,50	65,43	73,50
Tres primeros partidos	71,50	76,12	81,82	79,66	74,51	83,07
Cuatro primeros partidos	76,00	82,07	85,88	84,71	82,42	88,02
Cinco primeros partidos	78,87	84,77	89,59	89,15	87,46	89,26
Seis primeros partidos	80,87	86,84	92,48	90,69	88,70	90,14
Todos los partidos que han alcanzado representación	84,39	93,02	96,53	93,79	93,36	93,46

Los rasgos que podemos entresacar del *Cuadro No. 12* son los que siguen:

1. Ninguna formación ha alcanzado nunca el listón del 50 por 100 de los votos válidos emitidos en la elección, oscilando el respaldo popular en un amplio espacio que va del 35 al 48 por 100.

2. El porcentaje de votos que contabilizan las dos primeras fuerzas políticas oscila igualmente con cierta amplitud entre el 65 y el 75 por 100 de los votos. En todo caso, es relevante el dato de que en todas las elecciones celebradas en España prácticamente dos de cada tres votos han ido a parar a una de las dos grandes fuerzas políticas, lo que, a nuestro juicio, revela una cierta tendencia bipolar por parte del electorado.
3. Con la única salvedad de los comicios de 1977, puede decirse que las cuatro primeras formaciones, en cuanto al respaldo electoral, atañe han totalizado un amplio porcentaje de votos, superior al 82 por 100, y que en algún caso (elecciones de 1993) ha llegado al 88 por 100; y
4. Las seis primeras fuerzas políticas (con la sola salvedad significativa del año 1977) totalizan un apoyo popular (o se aproximan mucho a él) que gira en torno al 90 por 100, dato aún más significativo si se conecta con el hecho de que (con dos únicas excepciones, y una de ellas muy peculiar por tratarse de los primeros comicios que siguieron al régimen autoritario) las formaciones que han alcanzado representación parlamentaria han recogido el apoyo de un 93 por 100 de los votos válidos emitidos, lo que es tanto como decir que los seis primeros partidos políticos casi monopolizan los votos que más tarde han de tener traducción parlamentaria.

Otra variable de notabilísimo interés es la referida a la fragmentación de los porcentajes de votos, que nos muestra en último término la misma fragmentación del sistema de partidos electorales. Los valores de la fragmentación ocupan un *continuum*, que van desde la no fragmentación del sistema perfecto de partido único ($FE = 0$) hasta la fragmentación

total, definida por el valor límite $FE = 1$. Un bipartidismo perfecto nos daría un $FE = 0,5$.

Siguiendo muy de cerca a Rae⁸⁸, recordaremos que el cálculo de esta variable (FE) se verifica mediante la suma de las partes decimales al cuadrado de los votos obtenidos por todos los partidos (en nuestro cálculo operamos con milésimas). El resultado así obtenido habrá de restarse de la unidad, teniendo así finalmente el índice de fragmentación de los partidos electorales. Proyectando estas operaciones sobre los comicios de 1977, el cálculo del índice FE será fruto de la siguiente operación: $1 - (0,352 \times 0,352 + 0,294 \times 0,294 + 0,068 \times 0,068 + 0,045 \times 0,045 + 0,028 \times 0,028 + \dots) = 1 - 0,220 = 0,780$.

Operando de igual modo, los índices de fragmentación electoral en España en las seis elecciones generales celebradas son éstos:

Elecc. de 1977. $FE = 0,780$

Elecc. de 1979. $FE = 0,769$

Elecc. de 1982. $FE = 0,684$

Elecc. de 1986. $FE = 0,721$

Elecc. de 1989. $FE = 0,759$

Elecc. de 1993. $FE = 0,717$

Estos índices nos revelan comportamientos electorales significativamente distintos, pudiéndose agrupar en dos segmentos: uno englobaría las elecciones de 1977, 1979 y 1989, con un índice de fragmentación electoral bastante elevado (pensemos que en Italia ese índice gira en torno a 0,78), mientras que otro acogería los comicios de 1982, 1986 y 1993, caracterizados por una menor fragmentación, que en 1982 ($FE = 0,684$) se aproxima claramente a un modelo bipartidista.

88 Douglas W. Rae: "*Leyes electorales y sistema de partidos...*", op. cit., págs. 53-58.

Cuadro No. 13

Distribución de los porcentajes totalizados de escaños de todos los partidos que alcanzan representación

	Elecciones					
	1977	1979	1982	1986	1989	1993
Primer partido	47,14	48,00	57,71	52,57	50,00	45,43
Dos primeros partidos	80,85	82,57	88,28	82,57	80,57	85,71
Tres primeros partidos	86,56	89,14	91,71	88,00	85,71	90,85
Cuatro primeros partidos	91,13	91,71	94,85	93,14	90,57	95,70
Cinco primeros partidos	94,27	93,99	97,14	95,14	94,57	97,13
Seis primeros partidos	96,56	95,99	98,28	96,85	96,00	98,27
Siete primeros partidos	98,27	97,41	98,85	98,27	97,14	98,84
Ocho primeros partidos	98,84	98,26	99,42	98,84	97,71	99,13
Nueve primeros partidos	99,13	98,55	99,71	99,13	98,28	99,42
Diez primeros partidos	99,42	98,84	100,00	99,42	98,85	99,71
Once primeros partidos	99,71	99,13	-	99,71	99,42	100,00
Doce primeros partidos	100,00	99,42	-	100,00	99,71	-
Trece primeros partidos	-	99,71	-	-	100,00	-
Catorce primeros partidos	-	100,00	-	-	-	-

V. La segunda vertiente de un sistema de partidos, tal y como ya señalamos, es la relativa al sistema de partidos parlamentarios, que atiende a los escaños parlamentarios en

posesión de cada partido. Las variables por analizar aquí son idénticas a las estudiadas en relación con el sistema de partidos electorales, esto es, el número de partidos parlamentarios, la proporción de escaños del partido mayor, la totalizan los dos mayores partidos y la fragmentación de las proporciones de escaños, que es tanto como la fragmentación del propio sistema de partidos parlamentarios.

El *Cuadro No. 13* refleja todas esas variables, salvo la referente a la fragmentación, de la que nos ocuparemos más adelante. Como es obvio, ese cuadro está elaborado en función del sistema electoral español, atendiendo a los resultados producidos en las seis elecciones generales realizadas en España desde el restablecimiento de la democracia. Del análisis del *Cuadro No. 13* se derivan conclusiones de gran interés, que vamos a continuación a intentar sistematizar:

1. En las seis elecciones celebradas, la primera fuerza política ha quedado muy cerca de lograr la mayoría absoluta de los escaños (siempre a menos de cinco puntos de ello), habiéndola alcanzado en tres veces (en 1989 el PSOE consiguió justo el 50 por 100 de los diputados de la Cámara Baja de las Cortes Generales). Tal hecho es enormemente significativo en un sistema de representación proporcional, significación que se acentúa si recordamos ahora (como ya quedó reflejado en el *Cuadro No. 12*) que no solo en ninguna ocasión el porcentaje de votos del primer partido ha alcanzado el 50 por 100, sino que, bien al contrario, ese porcentaje ha quedado siempre (con dos salvedades) por bajo el 40 por 100.
2. El porcentaje de escaños totalizado por las dos formaciones de mayor peso parlamentario ha superado siempre (en algunas ocasiones incluso con creces) el 80 por 100, circunstancia que permita hablar de un

- cierto bipartidismo a nivel parlamentario al menos.
3. El nivel de escaños totalizado por las cuatro primeras formaciones políticas siempre ha superado el 90 por 100, llegando incluso en dos ocasiones prácticamente al 95 por 100.
 4. Los seis primeros partidos parlamentarios han alcanzado un porcentaje de escaños mínimo del 96 por 100 en todas las elecciones, llegando en dos supuestos a superar el umbral del 98 por 100. Quiere ello decir que, en la realidad, son estas seis formaciones las realmente significativas en el ámbito de los partidos parlamentarios, aunque sean más las fuerzas que logran algún escaño, entre otras razones, por el pequeñísimo número de escaños que corresponde a las restantes formaciones que llegan al Congreso de los Diputados. Por lo demás, estas seis formaciones de mayor peso específico son, por lo general, cuatro partidos de ámbito estatal (los dos principales, muy beneficiados por el sistema y los dos que les siguen en respaldo popular, enormemente perjudicados por aquél) y los dos partidos de mayor relevancia en el ámbito regional, uno vasco y otro catalán; y
 5. El número de partidos que han alcanzado presencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados español ha oscilado entre los diez partidos o coaliciones de 1982 hasta los catorce de 1979, con un promedio en los seis comicios de 12 partidos, número enormemente elevado, si bien en el caso español sea poco significativo. En efecto, si prescindieramos de aquellas formaciones que no han logrado superar los dos escaños, el número de partidos en cada elección se alteraría drásticamente, quedando de la siguiente forma: 7

partidos (en 1977), 8 (en 1979), 6 (en 1982), 7 (en 1986), 7 (en 1989) y 6 (en 1993), lo que nos reduciría el promedio de partidos de 12 a tan solo 6,8. Prescindiríamos así de partidos cuya implantación es casi exclusivamente (con dos únicas excepciones: Unión Nacional en 1979 y el Centro Democrático y Social en 1982) de ámbito regional, cuando no meramente provincial.

Otra variable de incuestionable significado, en línea con lo que ya dijimos al hablar del sistema de partidos electorales, es la referente a la fragmentación de los escaños o, si se prefiere, a la fragmentación del mismo sistema parlamentario de partidos. Su cálculo se lleva a cabo de modo idéntico a como expusimos al contemplar la fragmentación del sistema de partidos electorales, sustituyendo tan solo la proporción de votos de un partido por la proporción de escaños del mismo. Por poner de nuevo un ejemplo, el índice de fragmentación parlamentaria (FP) en las elecciones de 1977 lo calcularemos así:

$$1 - (0,471 \times 0,471 + 0,337 \times 0,337 + 0,057 \times 0,057 + 0,045 \times 0,045 + 0,031 \times 0,31 + 0,022 \times 0,022 + \dots) = 1 - 0,343 = 0,657.$$

Con el mismo método de cálculo, puede señalarse que los índices de fragmentación parlamentaria en cada una de las elecciones celebradas en España son los siguientes:

Elecc. de 1977. FP = 0,657

Elecc. de 1979. FP = 0,645

Elecc. de 1982. FP = 0,571

Elecc. de 1986. FP = 0,626

Elecc. de 1989. FP = 0,649

Elecc. de 1993. FP = 0,627

Estos índices nos revelan de modo bastante inequívoco la proximidad al modelo bipartidista que introduce el sistema, pues, como ya tuvimos oportunidad de advertir, un índice igual a 0,500 nos pondría de relieve un sistema de partidos parlamentarios perfectamente bipartidista. En 1982 es bien patente la proximidad a ese modelo y en los restantes comicios el índice se aproxima mucho más a él que a cualquier otro sistema de partidos.

Una última variable hemos de analizar. Si comparamos los índices de fragmentación electoral (FE) con los índices de fragmentación parlamentaria (FP), constatamos de inmediato la notable divergencia de unos y otros. La medición de esta divergencia es de notable interés por cuanto nos revela el que Rae ha denominado⁸⁹ "mecanismo de desfragmentación", esto es, la intensidad con que un sistema electoral limita la fragmentación de los partidos electorales. Quiere ello decir que estamos ante un nuevo índice de medición de la proporcionalidad de un sistema. El cálculo de este índice de desfragmentación (ID) es muy sencillo. Pongamos el ejemplo de los comicios de 1977. En términos absolutos, este índice será la diferencia entre el índice de fragmentación electoral y el de fragmentación parlamentaria ($ID = FE - FP$); en el supuesto de las elecciones de 1977, $ID = 0,780 - 0,657 = 0,123$. Sin embargo, lo más significativo será la cuantificación en términos relativos de esa diferencia, a cuyo efecto bastará con operar así:

$$ID \text{ (en \%)} = (0,123 \times 100) : 0,780 = 15,7.$$

89 Douglas W. Rae: "Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional", en Douglas W. Rae y Victoriano Ramírez, *"El sistema electoral español"* (Quince años de experiencia), McGraw-Hill, Madrid, 1993, págs 1 y sigs.; en concreto, pág. 17. En la traducción se habla de "mecanismo de desfraccionización", expresión que creemos debe sustituirse por la de "desfragmentación".

Cuadro No. 14

Indices de desfragmentación en España

Elecciones	FE	FP	ID (en términos absolutos)	ID (en %)
1977	0,780	0,657	0,123	15,7
1979	0,769	0,645	0,124	16,1
1982	0,684	0,571	0,113	16,5
1986	0,721	0,626	0,095	13,2
1989	0,759	0,649	0,110	14,5
1993	0,717	0,627	0,090	12,5
Promedio en las seis elecciones	0,738	0,629	0,109	14,8

Un análisis del *Cuadro No. 14* nos ilustra con bastante claridad acerca de la operatividad del sistema electoral español. Un ID promedio en las seis elecciones celebradas de, prácticamente, un 15 por 100 es un índice notablemente elevado, rasgo éste que se acentúa aún más si se advierte con Rae⁹⁰ que el índice de desfragmentación media de los sistemas electorales (índice entresacado de un estudio de 115 elecciones en veinte países) suele oscilar en torno al 5 por 100, con lo que la desfragmentación que introduce el sistema electoral español es, aproximadamente, del triple de la media de un conjunto muy significativo de una veintena de sistemas electorales.

Como puede constatar, las diferentes perspectivas con que hemos enfocado el análisis de la representatividad de los

90 Douglas W. Rae: "Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional", op. cit., pág. 25.

sistemas y, más en concreto, de su proporcionalidad (en relación con el caso español) convergen en un común denominador: las enormes fallas en la representatividad del sistema fruto de las notabilísimas distorsiones del principio de proporcionalidad. Se impone, pues, ya para finalizar, tratar de averiguar la última *ratio* que explique el origen de esas distorsiones de la proporcionalidad que, a nuestro entender, lastran severamente el sistema en su conjunto. Anticipemos desde este mismo instante que no es la fórmula d'Hondt la causante de esas quiebras, sino, bien al contrario, el reducidísimo tamaño de las circunscripciones electorales.

Cuadro No. 15

Resultados de las elecciones generales españolas de 1979 en las circunscripciones de tamaño alto (E>20). Circunscripciones de Barcelona (E=33) y Madrid (E=32)

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Índice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	1.152.373	25,10	18	27,69	+2,59	64.020	1,10
PSOE	1.464.175	31,90	24	36,92	+5,02	61.007	1,15
PCE	747.404	16,28	11	16,92	+0,64	67.945	1,04
C i U	362.427	7,89	6	9,23	+1,34	60.404	1,17
CD	282.540	6,15	4	6,16	+0,01	70.635	1,00
UN	131.473	2,86	1	1,54	-1,32	131.473	0,54
ERC	88.770	1,93	1	1,54	-0,39	88.770	0,79
UCD+ PSOE	2.616.548	57,00	42	64,61	+7,61	62.298	1,13
	Total votos válidos	Total PV	Total escaños	Total PE		CV medio	
	4.589.796	92,11	65	100,00		70.612	

Cuadro No. 16

Resultados de las elecciones generales españolas de 1979 en las circunscripciones de tamaño medio-alto (21>E>10). Circunscripciones de Valencia (E = 15) y Sevilla (E = 12).

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Índice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	555.274	31,43	10	37,04	+5,61	55.527	1,18
PSOE	598.281	33,86	11	40,74	+6,88	54.389	1,20
PCE	255.872	14,48	4	14,81	+0,33	63.968	1,02
PSA-PA	101.601	5,75	2	7,41	+1,66	50.800	1,29
UCD = PSOE	1.153.555	65,29	21	77,78	+12,49	54.931	1,19
	Total de votos válidos	Total PV	Total de escaños	Total PE		CV medio	
	1.766.608	85,52	27	100,00		65.430	

Cuadro No. 17

Resultados de las elecciones generales españolas de 1979 en las circunscripciones de tamaño medio-bajo ($11 > E > 5$). Circunscripciones de Vizcaya y Oviedo ($E = 10$); Alicante y La Coruña ($E = 9$); Cádiz, Málaga, Murcia, Pontevedra y Zaragoza ($E = 8$); Badajoz, Jaén, Tenerife, Guipúzcoa, Córdoba y Granada ($E = 7$); León, Baleares y Las Palmas ($E = 6$).

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Esaños (E)	% sobre total esaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/esaño (CV = V:E)	Indice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	2.544.653	37,08	65	47,10	+10,02	39.148	1,27
PSOE	2.031.749	29,60	48	34,78	+5,18	42.328	1,17
PCE	626.009	9,12	7	5,07	-4,05	89.430	0,56
PNV	248.570	3,62	6	4,35	+0,73	41.428	1,20
CD	408.824	5,96	3	2,17	-3,79	136.275	0,36
PSA	201.467	2,94	3	2,17	-0,77	67.156	0,74
HB	138.091	2,01	3	2,17	+0,16	46.030	1,08
EE	74.656	1,09	1	0,73	-0,36	74.656	0,67
UPC	58.953	0,86	1	0,73	-0,13	58.953	0,85
PAR	38.042	0,55	1	0,73	+0,18	38.042	1,33
UCD+PSOE	4.576.402	66,68	113	81,88	+15,20	40.499	1,23
	Total de votos válidos	Total PV	Total de esaños	Total PE		CV medio	
	6.863.046	92,83	138	100,00		49.732	

Cuadro No. 18

Resultados de las elecciones generales españolas de 1979 en las circunscripciones de tamaño bajo (6>E>2). Circunscripciones de Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra y Santander (E = 5); Cuenca, Zamora, Alava, Logroño, Albacete, Lérida, Burgos y Salamanca (E = 4); Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Avila y Huesca (E = 3).

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Índice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	2.017.593	43,16	73	61,87	+18,71	27.638	1,43
PSOE	1.365.766	29,21	38	32,20	+2,99	35.941	1,10
CD	294.280	6,29	2	1,69	-4,60	147.140	0,27
C i U	120.926	2,58	2	1,69	-0,89	60.463	0,65
PCE	314.400	6,72	1	0,85	-5,87	314.400	0,12
UPN	28.241	0,60	1	0,85	+0,25	28.241	1,41
PNV	26.722	0,57	1	0,85	+0,28	26.722	1,49
UCD+PSOE	3.383.359	72,37	111	94,07	+21,70	30.480	1,30
	Total de votos válidos	Total PV	Total de escaños	Total PE		CV medio	
	4.674.851	89,13	118	100,00		39.617	

Cuadro No. 19

Resultados de las elecciones generales españolas de 1979 en los distritos uninominales de Ceuta y Melilla.

Partidos-Coaliciones	Votos (V)	% sobre votos válidos (PV)	Escaños (E)	% sobre total escaños (PE)	Prima electoral absoluta (en %) (PQ=PE-PV)	Coste en votos/escaño (CV = V:E)	Índice de proporcionalidad (IP = PE:PV)
UCD	20.055	51,97	2	100,00	+48,03	10.027	1,92
PSOE	11.252	29,16	-	0,00	-29,16	-	-
CD	2.517	6,52	-	0,00	-6,52	-	-
UN	1.164	3,02	-	0,00	-3,02	-	-
PCE	793	2,05	-	0,00	-2,05	-	-
	Total de votos válidos	Total PV de fuerzas con representación	Total de escaños	Total PE		CV medio	
	38.589	51,97	2	100,00		19.294	

VI. Como ya hemos tenido oportunidad de repetir en distintas ocasiones, solo mediante un análisis empírico puede llegar a captarse con autenticidad el modo de operar de un sistema electoral y de sus distintas variables. Por lo mismo, a fin de verificar la razón última de las severas distorsiones de la proporcionalidad que genera el sistema electoral español, vamos a detenernos en un caso concreto: las elecciones generales de 1979⁹¹ y a intentar diseccionar su resultado global (reflejado en el *Cuadro No. 5*), atendiendo al efecto a la clasificación de las circunscripciones que recogimos en el *Cuadro No. 3*, y reflejando los resultados de las distintas formaciones políticas a nivel de cada uno de los segmentos circunscriptoriales. Eso es lo que hemos intentado reflejar en los *Cuadros Nos. 15, 16, 17, 18 y 19*.

El análisis de estos cuadros revela con claridad meridiana, a nuestro modo de ver, la diferente operatividad de la fórmula d'Hondt, según el tamaño de las circunscripciones. La variable más significativa al efecto, sin ningún género de dudas, es el índice de proporcionalidad (IP).

En las dos circunscripciones de más elevada magnitud (*Cuadro No. 15*), el sistema opera con efectos bastante proporcionales, quizá con la sola salvedad de las fuerzas que alcanzan una representación de tan solo un escaño, sensiblemente infrarrepresentadas; en cualquier caso, el beneficio electoral, en términos absolutos, de las dos primeras formaciones (PSOE y UCD) no es muy elevado: un 15 y un 10 por 100.

En las circunscripciones de magnitud media-alta (*Cuadro No. 16*), la fórmula d'Hondt, en este supuesto sobrerrepresenta

91 Para un análisis más amplio de la correlación entre tamaño de las circunscripciones y distorsiones de la proporcionalidad, véase Francisco Fernández Segado: "La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso. Un estudio empírico", en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), N° 79, enero-marzo 1993, págs. 305 y sigs.

a las cuatro formaciones que logran representación, circunstancia que se explica por el altísimo porcentaje de votos que no logra traducción parlamentaria: nada menos que un 14,48 por 100 (100 - 85,52).

Es, sin embargo, en las circunscripciones de tamaño medio-bajo (*Cuadro No. 17*) en donde la fórmula d'Hondt comienza a distorsionar extraordinariamente la proporcionalidad. Basta con observar la notabilísima sobrerrepresentación de la primera fuerza, un 27 por 100; este índice se convierte en más expresivo aun si se compara con el de la tercera formación de ámbito estatal (el PCE con un $IP = 0,56$), y aún más si se conecta con la cuarta fuerza de ese mismo ámbito (CD con un $IP = 0,36$); estas comparaciones nos muestran que la sobrerrepresentación de la primera fuerza política respecto de la tercera y cuarta de implantación estatal es, respectivamente, es de 2,2 y 3,5 veces. Por lo demás, si atendemos a las dos primeras formaciones conjuntamente consideradas, observamos que su $IP = 1,23$, es decir, se han visto sobrerrepresentadas respecto de la representación equitativa de un 23 por 100, porcentaje muy elevado que al operar sobre un alto porcentaje de votos conjunto (un 66,68 por 100) conduce a una altísima presencia parlamentaria (un 81,88 por 100).

Cuanto acaba de advertirse debe reiterarse en relación con las circunscripciones de magnitud baja (*Cuadro No. 18*), en donde la fórmula d'Hondt no solo genera análogos efectos, sino que acentúa severamente las distorsiones apuntadas. Basta con observar la extraordinaria sobrerrepresentación de la primera fuerza (UCD con un $IP = 1,43$), o incluso con atender al notable beneficio que obtienen las dos primeras formaciones conjuntamente consideradas (con un $IP = 1,30$), lo que se traduce en que ambas casi monopolicen los escaños en litigio (obtienen un 94,07 por 100 del total de escaños), para poder sostener que en este tipo de circunscripciones los

efectos de la fórmula d'Hondt no son proporcionales sino más bien característicos de una fórmula mayoritaria.

Es necesario finalmente atender al muy relevante dato del alto número de escaños (118 en total) que se eligen en las circunscripciones de magnitud baja, que condicionan decisivamente el resultado electoral final. Si a ello se añade que las circunscripciones de tamaño medio-bajo, en donde, como hemos visto, también se producen notables distorsiones, eligen nada menos que 138 escaños, se vislumbra con verdadera nitidez la causa última de las distorsiones de la proporcionalidad. Uno y otro tipo de circunscripciones eligen 256 diputados, esto es, las tres cuartas partes de la Cámara Baja, y en ellas la fórmula d'Hondt distorsiona severamente la proporcionalidad, pudiéndose incluso afirmar que opera con efectos mayoritarios en las circunscripciones menores. Así las cosas, la relativa proporcionalidad con que la misma fórmula actúa en el resto de circunscripciones es incapaz de restablecer el equilibrio, irreversiblemente dañado en las circunscripciones de los dos segmentos más bajos (magnitud baja y media-baja). Esta es la verdadera y última razón de las desviaciones de la proporcionalidad, a todas luces exageradas y criticable, introducidas por el sistema electoral español.

Hemos de finalizar, y lo hemos de hacer destacando la importancia de las diversas técnicas de análisis de la representatividad de los sistemas electorales. En cuanto apuntan con objetividad las fallas de cualquier sistema, revelando a la par las causas de aquellas, facilitan al legislador el conocimiento acerca de dónde ha de incidir para, una vez adoptada la pertinente decisión política, introducir las reformas electorales necesarias en orden a la consecución de un sistema que aun siendo funcionalmente operativo, sea a la vez justo y equitativo, algo que, desde luego, no se puede sostener del sistema electoral español.