



FACULTAD DE DERECHO - ICADE

**GOBERNABILIDAD Y
REPRESENTATIVIDAD:
¿UN EQUILIBRIO POSIBLE?**

Análisis comparado y propuesta de reforma del sistema
electoral español para el Congreso de los Diputados

Autor: Javier Alberite Carreño

5º E-5

Derecho Constitucional

Tutor: Prof. Dr. Federico de Montalvo Jääskeläinen

Madrid

Abril, 2017

Resumen y palabras clave

RESUMEN

Todo sistema electoral se mueve en la tensión entre la representatividad proporcional de los intereses políticos de la sociedad y la protección de la gobernabilidad generando mayorías estables. En este trabajo se estudia la relación entre dichos conceptos, su equilibrio y la final primacía de uno sobre otro en los sistemas electorales. En primer lugar se trata a nivel teórico el concepto de sistema electoral y los elementos que lo componen para ver su impacto sobre esta dupla representatividad-gobernabilidad. Posteriormente se analiza el sistema electoral vigente en España, su posición en ese binomio y sus defectos actuales, culminando con las distintas propuestas de reforma planteadas. En tercer lugar, se analizan las principales alternativas electorales en Europa (el sistema de prima de mayoría griego e italiano, la doble vuelta francesa y el sistema especial alemán). Cierra el análisis un comentario sobre la valoración de las alternativas, con mejor valoración del sistema italiano, y la (in)viabilidad de una reforma en la línea de dicho sistema.

Palabras clave: régimen electoral general, sistema electoral, reforma, gobernabilidad, representatividad, análisis comparado, Grecia, Italia, Francia, Alemania.

ABSTRACT

All electoral systems have to balance between the proportional representation of the political preferences of the society and the protection of governability through the generation of stable majorities. This paper focuses in the connection of both concepts, the equilibrium between them, and the ultimate primacy of one over the other. Firstly, it provides a theoretical approach to the idea of an electoral system and the elements thereof, to see its impact to the representation-governability binomium. Later, an analysis of the current Spanish electoral system is offered, with specific emphasis in its position in the abovementioned balance and its current deficiencies, ending with a summary of the main proposals of reform. Thirdly, it includes a comparative analysis of the main electoral laws existing in Europe (the majority bonus used in Greece and Italy, the French two-round runoff voting and the mixed member proportional system of Germany). Closing remarks focus on rating the different alternatives (assessing the Italian system as the best one), and on the (un)likelihood of a reform to implement such electoral system.

Key words: electoral laws, electoral system, reform, governability, representation, comparative analysis, Greece, Italy, France, Germany.

Índice

<i>Resumen y palabras clave</i>	2
<i>Índice</i>	3
1. LISTADO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS	4
2. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN	6
3. CONCEPTO Y FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL	11
3.1. Concepto de sistema electoral y régimen electoral general	11
3.1.1. <i>Introducción</i>	11
3.1.2. <i>Elementos</i>	12
3.1.3. <i>Tipos</i>	17
4. ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE EN ESPAÑA	20
4.1. Fundamento constitucional y legal	20
4.2. Principales elementos e impacto práctico	24
4.2.1. <i>Elementos y configuración actual</i>	24
4.2.2. <i>Evaluación por indicadores electorales</i>	29
4.3. Movimiento reformista	33
5. ALTERNATIVAS A NIVEL COMPARADO	39
5.1. Introducción	39
5.2. Prima de la mayoría (Grecia e Italia)	40
5.2.1. <i>Grecia</i>	41
5.2.2. <i>Italia</i>	45
5.3. Sistema mayoritario a doble vuelta (Francia)	50
5.4. Sistema mixto o “proporcional personalizado” (Alemania)	54
5.5. Comentario final	60
6. PROPUESTA DE REFORMA	61
6.1. Valoración del sistema electoral actual: dos sentidos de reforma	61
6.2. Viabilidad de las soluciones comparadas y de la reforma	62
7. CONCLUSIONES	67
8. BIBLIOGRAFÍA	70
8.1. Legislación	70
8.2. Jurisprudencia	71
8.3. Obras doctrinales y otros recursos	72
9. ANEXOS	81
9.1. Anexo I	81
9.2. Anexo II	82
9.3. Anexo III	86
9.4. Anexo IV	87

1. LISTADO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS

<i>Abreviatura</i>	<i>Correspondencia</i>
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i> , Alternativa para Alemania (partido político)
AP	Alianza Popular (partido político)
art./arts.	artículo/artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado español
CA/GG	Constitución alemana, oficialmente: Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, <i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>
CDU/CSU	Coalición formada por <i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> y <i>Christlich-Soziale Union in Bayern</i> , Unión Demócrata Cristiana de Alemania y la Unión Social Cristiana de Baviera (partidos políticos)
CE	Constitución Española de 1978, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978
CF	Constitución francesa, oficialmente: Constitución de la República Francesa, <i>Constitution de la République française</i>
CG	Constitución griega, oficialmente: Constitución de Grecia, <i>Συνταγμα της Ελλάδας</i>
CI	Constitución italiana, oficialmente: Constitución de la República Italiana, <i>Costituzione della Repubblica Italiana</i>
<i>cf./cfr.</i>	<i>cónfer</i> , compárese
coord.	coordinador
dir.	director
DT	Disposición transitoria (en una ley)
<i>e.g.</i>	<i>exempli gratia</i> , por ejemplo
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> , y otros
fasc.	fascículo
fdo.	firmado
FJ/FFJJ	Fundamento Jurídico/Fundamentos Jurídicos (en una sentencia)
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> , esto es

Abreviatura	Correspondencia
<i>ibíd.</i>	<i>ibídem</i> , en el mismo lugar
IU	Izquierda Unida (partido político)
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985
LRP	Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, BOE núm. 4, de 5 de enero de 1977
núm.	número
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i> , en la obra citada
p./págs.	página/páginas
PCE	Partido Comunista de España (partido político)
p.ej.	por ejemplo
Prof.	Profesor
PP	Partido Popular (partido político)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español (partido político)
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982
RDL 20/1977 o RDLNE	Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977
s.	siglo
ss.	sucesivos ó siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional español
UCD	Unión de Centro Democrático (partido político)
TC	Tribunal Constitucional español
UPyD	Unión, Progreso y Democracia (partido político)
<i>v.gr.</i>	<i>verbi gratia</i> , verbigracia
<i>vid.</i>	<i>vide</i> , véase
vol.	volumen

2. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

[...] la búsqueda de un equilibrio entre representatividad electoral y estabilidad parlamentaria es, en definitiva, la clave del éxito de cualquier régimen electoral.

- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, 24 de febrero de 2009

Con estas palabras se refería el Consejo de Estado a las virtudes que debían guiar una potencial reforma del régimen electoral español en su célebre informe de 24 de febrero de 2009 realizado a petición del gobierno de entonces, ante la innegable proliferación de propuestas de reforma del régimen electoral general (tanto de origen doctrinal como partidista) como consecuencia del trigésimo aniversario de la Constitución de 1978.

Lo cierto es que la reforma del régimen electoral general, y, dentro de este, el sistema electoral para el Congreso de los Diputados (núcleo sobre el que girará este trabajo), había sido una cuestión ampliamente –y esporádicamente¹– debatida en la teoría, pero jamás abordada en la práctica. Bien fuera por la relativa facilidad con la que despachó la peliaguda cuestión de facilitar un gobierno en las primeras legislaturas (caracterizadas por una notable fragmentación del voto), o bien por la natural generación de un bipartidismo estable entre izquierda y derecha (que tan connatural resulta al parlamentarismo español²) –y que sólo ahora se ha visto amenazado–, el régimen electoral parecía un “melón” que ningún partido estaba dispuesto a abrir.

No podemos olvidar que, fuera de los márgenes relativamente estrechos³ que los tres primeros apartados del artículo 68 de la Constitución dejan en su fijación de las directrices básicas del sistema electoral español para el Congreso de los Diputados, cualquier posible reforma del mismo (*e.g.*

¹ Como principal excepción a la falta de permanencia del debate sobre la reforma encontramos al Partido Comunista Español (Izquierda Unida después) que de manera recurrente ha venido protestando por el sistema electoral vigente desde su aprobación.

² Las principales experiencias del constitucionalismo español se han visto marcadas por las tensiones entre diversas duplas: liberales-absolutistas entre 1812 y 1834, moderados-progresistas de 1834 a 1868, republicanos federales-conservadores de 1868 a 1875, conservadores-liberales (del Partido Liberal de Práxedes Mateo Sagasta, no confundir con los liberales de 1812) de 1875 a 1923. Sólo en las épocas en las que no existió alternancia o contrapeso entre las duplas de turno existió crispación en el escenario político español (Primo de Rivera, 1923; CEDA y Frente Popular, 1933; Franco, 1939). Resulta comprensible la preocupación actual por la decadencia del bipartidismo.

³ Artículo 68 CE:

“1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. [...]” El énfasis es nuestro.

citaremos la fijación de una circunscripción distinta a la provincia o la supresión del mínimo de escaños por circunscripciones) conllevaría una reforma de la Constitución. No ha sido hasta hace escasos meses, con la irrupción de nuevas fuerzas políticas en el Congreso de los Diputados, que parece haberse difuminado ese miedo reverencial (tan poco acorde a nuestro entorno) que el legislador parecía profesar a la idea de reformar la Constitución. De ahí que el debate acerca de modelos de reforma fuera de esos límites constitucionales constituya un terreno relativamente inexplorado.

De una atenta lectura de las palabras del Consejo de Estado se desprende, sin especial dificultad, la cristalización de la visión doctrinal de los conceptos “gobernabilidad” –expresada por el Consejo de Estado como “estabilidad parlamentaria”- y “representatividad” como ideas contrapuestas que se conjugan y combinan en términos de un “juego de suma constante”⁴. En otras palabras, que, en términos de un sistema electoral dado, a mayor gobernabilidad necesariamente ha de corresponderle una menor representatividad, y viceversa. Y así, vinieron en darse las distintas familias sistemas electorales abanderando la gobernabilidad unas (sistemas de fórmula mayoritaria) y la representatividad otras (sistemas de fórmula proporcional), aunque con diversos artificios para garantizar una sana mixtura de ambas virtudes.

Esta tensión inmanente entre gobernabilidad y representatividad forma parte intrínseca del sistema electoral en un Estado democrático, en palabras de DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN:

Por lo tanto, **la tensión entre representatividad y gobernabilidad siempre ha estado presente** en la normativización de los principios por los que ha de regirse el sistema electoral del Estado constitucional, porque, como nos recuerda Sartori, **no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar** (7). Las elecciones no sólo pretenden reflejar un retrato, y, por lo tanto, reproducir diferencias, sino, fundamentalmente, dirigir los asuntos del país (8). **Si bien el multipartidismo promueve mejor la representación** de los diferentes intereses presentes en la sociedad, también es verdad que puede provocar la atomización de la sociedad por cuestiones ideológicas y **situaciones de inestabilidad por la necesidad de formar coaliciones** para gobernar (9).⁵

⁴ Dentro de la denominada “teoría de juegos” se utiliza la citada expresión de “juego de suma constante” para hacer referencia a aquella situación en la que dos jugadores (en nuestro caso dos conceptos) sólo pueden combinarse en una cantidad determinada y constante que no aumenta ni disminuye, por lo que la ganancia de uno supone, necesariamente, la pérdida del otro.

⁵ DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian question* como paradigma de los efectos del fenómeno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 105, septiembre-diciembre 2015, p. 81 (disponible en <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.105.03>; última consulta 15/IV/2017). El énfasis es nuestro.

Resumidamente: ¿debe primarse la gobernabilidad y crear desproporcionalidad en el sistema con sesgo mayoritario? ¿o debe darse más importancia a la representatividad y confiar en que sean los partidos los que, mediante acuerdos, garanticen la gobernabilidad? En palabras de MONTERO:

Ahora bien, un sistema menos desproporcional traería como consecuencia un Parlamento más fragmentado. En esta circunstancia, ¿hasta qué punto se aceptarían los costes derivados para la formación de Gobiernos y la aplicación de sus políticas? [...] **¿en qué medida ha aumentado lo previsiblemente débil cultura de coalición de las élites políticas?**⁶

Sin embargo, este trabajo quedaría huérfano de toda metodología si no comenzáramos por definir los términos clave que centrarán el mismo: la gobernabilidad, la representatividad, y el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Mientras que al último concepto dedicaremos el siguiente apartado, en aras de tratar con mayor profundidad el concepto de sistema electoral y el contexto preciso en el que se moverá nuestro análisis, acometemos ahora la labor de poner en relación los siguientes términos clave:

A la hora de afrontar la definición de “gobernabilidad” vemos que la doctrina no contiene una definición expresa y clara del concepto, pues ni siquiera lo usa de manera unívoca y constante. De este modo, procederemos mediante aproximación: por una parte, la Enciclopedia de la Política de Rodrigo de Borja (jurista y expresidente de Ecuador) la define de este modo:

Uno de los problemas más graves que afrontan los regímenes políticos contemporáneos — especialmente en los países subdesarrollados— es el de la “gobernabilidad”. [...] Hasta donde he podido rastrear, **la palabra fue utilizada por el profesor Samuel P. Huntington (1927-2008) de la Universidad de Harvard**, en un documento de trabajo presentado en 1975 a la *Comisión Trilateral* [...]

En el vocabulario político general se entiende por gobernabilidad —gobernabilidad democrática— la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de “gobernabilidad” en un Estado. El sociólogo argentino Antonio Camou define a la *gobernabilidad* como “*un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental*”. [...] ⁷

⁶ MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 95, enero-marzo 1997, p. 24 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27444>; última consulta 1/IV/2017). El énfasis es nuestro.

⁷ BORJA CEVALLOS, R., *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2012, entrada “Gobernabilidad” (disponible en <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e>; última consulta 23/III/2017). El énfasis es nuestro.

De todos los elementos que cita BORJA en la definición, resulta especialmente atinente al contenido de este trabajo el relativo a la “estabilidad política e institucional”, que sin carácter de exhaustividad relacionaremos con la capacidad de adoptar medidas legislativas (y aprobar tratados internacionales, convalidar Reales Decretos-Leyes, etc.) en el Congreso de los Diputados, es decir, la capacidad, ya referida, de mando y conducción política, para satisfacer las necesidades de una sociedad. Para ello deberemos referirnos a la realidad constitucional y reglamentaria española que requiere de mayoría simple para la aprobación de leyes ordinarias⁸, y de mayoría absoluta (ciento setenta y seis votos favorables) para determinados tratados internacionales⁹, la aprobación de leyes orgánicas¹⁰ y el levantamiento del veto del Senado en medidas legislativas ordinarias¹¹. En tanto un sistema permita generar dichas mayorías con relativa facilidad podrá ser calificado de “gobernable”.

Por su parte, entenderemos representatividad en el sentido de la representación sociológica a la que hacía referencia el recientemente fallecido SARTORI en los *Elementos de ciencia política* de PASQUINO. En torno a este mismo concepto se ha pronunciado MONEDERO al ofrecer una definición de esta representación sociológica:

La representación sociológica hace referencia a la idea de identidad. **El representante es aquél en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar. [...]**¹²

Igualmente, CUONO intenta aportar una definición sobre el concepto en relación precisamente con los sistemas electorales cuando refiere:

⁸ Artículo 79.1 RCD: “*Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las Leyes orgánicas o este Reglamento.*” El énfasis es nuestro.

⁹ Artículo 93 CE: “**Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.** [...]” El énfasis es nuestro.

¹⁰ Artículo 81.2 CE: “*La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.*”

¹¹ Artículo 90.2 CE: “*El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.*” El énfasis es nuestro.

Artículo 122.1 RCD: “*En caso de que el Senado hubiera opuesto su veto a un proyecto de ley, el debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará levantado el veto.*” El énfasis es nuestro.

¹² MONEDERO FERNÁNDEZ, J.C., “Representación” en REYES, R. (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, 2009 (disponible en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representacion_politica.htm; última consulta 23/III/2017).

El análisis de la segunda familia de significados presentes en el concepto de *r.p.* reenvía al tema del *reflejo de la sociedad en las instituciones representativas* (Lifante Vidal, 2009). El uso del verbo “reflejar”, sin embargo, contiene en sí todavía muchas ambigüedades que se encuentran en afirmaciones tales como, por ejemplo, “el parlamento no refleja la proporción social entre hombre y mujeres”, o “la exclusión de los partidos extremistas no refleja las orientaciones del país”. [...]

La segunda acepción de *r.p.* como reflejo es propia del lenguaje más específicamente político, y reenvía a la capacidad de los partidos para agregar las preferencias individuales de los electores, por un lado, y de los representantes para actuar políticamente de acuerdo con las preferencias valorativas de los representantes, por el otro (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

Este segundo significado asume relevancia política cuando se discute sobre sistemas electorales y su representatividad, sobre todo en relación a la introducción de sistemas electorales proporcionales.¹³

Por ello, emplearemos este concepto en relación con la capacidad de un sistema electoral para representar fiel y proporcionalmente las preferencias políticas de la sociedad, transformándolas en escaños dentro de un parlamento, en nuestro caso, el Congreso de los Diputados.

Así, para el desarrollo de este trabajo nos centraremos en primer lugar en definir, sucintamente, el concepto de sistema electoral (tanto en términos generales, como con especial referencia a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional), así como su vinculación al caso español, estableciendo el contexto en el que se desarrolla el análisis y los acelerantes existentes para una posible reforma del sistema.

En segunda instancia procederemos con un análisis del sistema vigente, que, sin vocación de exhaustividad por las lógicas limitaciones de extensión, delimite los elementos más característicos del mismo, con especial atención tanto a la controversia que generan, como a su impacto a la hora de garantizar un sano equilibrio entre las virtudes que lo guían con garantía de los principios constitucionales de aplicación.

Por último, aprovecharemos el estudio del sistema electoral español para, sentadas las principales tipologías de sistemas electorales, efectuar un ejercicio de comparación con otros sistemas de nuestro entorno que, con un contexto similar, emplean distintas soluciones para garantizar la gobernabilidad y la representatividad, culminando con breve consideración final acerca de la idoneidad de una reforma y los términos en que pudiera desarrollarse.

¹³ CUONO, M., “Representación política”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, marzo-agosto 2013, págs. 163 a 171 (disponible en <http://eunomia.tirant.com/?p=1514>; última consulta 23/III/2017). El énfasis es nuestro.

Son tres, pues, los objetivos de este trabajo: (i) analizar el sistema electoral vigente en España para la elección del Congreso de los Diputados, extrayendo sus principales características, sus debilidades clave y las propuestas de reforma, (ii) estudiar de manera comparada las distintas soluciones ensayadas por otros estados a los mismos problemas, y (iii) determinar la viabilidad de una reforma en base a las distintas alternativas analizadas.

Empero, para ello, se hace preciso primero hacer referencia al concepto de sistema electoral y los elementos característicos que lo componen. Pasamos seguidamente a tratar esta cuestión.

3. CONCEPTO Y FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL

3.1. Concepto de sistema electoral y régimen electoral general

3.1.1. Introducción

Antes de poder abordar la discusión y análisis del sistema electoral debemos entender qué es dicho sistema. SARTORI lo define con inmaculada sencillez al afirmar que “*los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules*”¹⁴, CUONO alude a “*un método para transformar los votos de una elección en los escaños en una asamblea*”¹⁵. Pero como quiera que dicho concepto nos habla de “lo que hace” el sistema electoral, y no de “lo que es”, citaremos en este punto a TORRES DEL MORAL¹⁶ cuando define *sistema electoral* como “*el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas, y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar*”¹⁷.

De hecho, es el propio Consejo de Estado español el que enfatiza la relevancia constitucional del sistema electoral citando:

¹⁴ SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1994, p. 15.

¹⁵ CUONO, M., *op. cit.*, p. 167.

¹⁶ Llegados a este punto podríamos citar a tantos otros autores que han escrito prolijamente sobre la materia: Duverger, Nohlen, Lijphart, etc. No obstante, hemos recurrido a Torres del Moral por su elocuente simplicidad en la definición.

¹⁷ TORRES DEL MORAL, A., *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 187.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 21.3: “La voluntad del pueblo [...] se expresará mediante elecciones *auténticas*, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Art. 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”) o, en términos más sintéticos, el Protocolo Adicional de 1952 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas (Art. 3: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”).¹⁸

Para así concluir que todo lo expuesto le “[...] lleva a considerar al derecho electoral como inserto en lo que se da en llamar la constitución política material de un Estado democrático”¹⁹.

De este modo, y en lo tocante al objeto de nuestro estudio, consideramos un sistema electoral como una serie de mecanismos que transforman las preferencias políticas de los ciudadanos, expresadas mediante el ejercicio del derecho al sufragio (activo y pasivo) en representación política en el parlamento. Nos centraremos así en el núcleo del sistema electoral o régimen electoral general: la asignación de escaños en función de los votos. Sin embargo, un análisis sistemático de la materia nos exige mencionar antes los elementos genéricos de todo sistema electoral de cara a analizar los existentes en el *status quo* y determinar los que se ven afectados por las propuestas de reforma.

3.1.2. Elementos

Sobre los genéricos elementos que componen todo sistema electoral o régimen electoral para un parlamento dado se han pronunciado numerosos autores, por ejemplo, GARROTE DE MARCOS: “[e]stos elementos son: la estructura del voto, la magnitud de la circunscripción y la fórmula de escrutinio”²⁰ o el propio Consejo de Estado, en el ya citado informe, cuando dice que “[l]os elementos

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009, p.12 (disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>; última consulta 22/III/2017). El énfasis es nuestro.

¹⁹ *ibíd.*, p. 13.

²⁰ GARROTE DE MARCOS, M., “El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, enero-abril 2009, p. 97 (disponible en <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9936&path%5B%5D=10223>; última consulta 30/III/2017).

*fundamentales del sistema electoral del Congreso de los Diputados son los tres siguientes: estructura del voto, magnitud de la circunscripción y fórmula de escrutinio*²¹. Con propósito inclusivo recurriremos, por su atinencia con nuestro objeto, para este análisis en abstracto a la clasificación que sobre los mismos efectúan MONTERO y RIERA²² en el informe que elaboraron con ocasión del que el Consejo de Estado debía emitir.

Así, MONTERO y RIERA, apuntan la existencia de seis elementos fundamentales en el régimen electoral, de los que centrará (y nosotros también, sin despreciar al primero de ellos²³) su análisis en los cinco últimos: (i) la estructura del voto, (ii) el tamaño del parlamento, (iii) la magnitud de la circunscripción, (iv) el prorrateo electoral, (v) la fórmula electoral y (vi) el umbral legal.²⁴

(i) La **estructura del voto** se refiere al modo en el que los candidatos se organizan para ser elegidos, y al modo en el que los electores expresan sus preferencias políticas a través del voto. Existen diversas modalidades desde las listas cerradas y bloqueadas, hasta las candidaturas individuales, pasando por la votación acumulativa, por puntos, preferencial, etc.²⁵

(ii) El **tamaño del parlamento** influye determinadamente a la hora de obtener unos índices de mayor proporcionalidad o no, especialmente cuando se conecta con el prorrateo electoral como veremos. Como puede deducirse, se refiere al número de escaños que componen el parlamento. En cuanto a su fijación deben tenerse en cuenta las llamadas “leyes de Duverger” que tratan de predecir el efecto de las variaciones en los votos a la hora de obtener escaños en base a la fórmula y tamaño del sistema.²⁶ En relación con el tamaño del parlamento apuntan MONTERO y RIERA:

²¹ CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009, p. 147 (disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>; última consulta 22/III/2017).

²² Basada en, y similar a, la propuesta por Nohlen en NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 106 y ss.

²³ Lo alegado por Montero y Riera es plenamente aplicable en nuestro caso *mutatis mutandi*: a pesar de la discusión sobre la democracia interna en los partidos surgida recientemente, no se han articulado propuestas concretas que pretendan alterar la estructura de voto hacia fórmulas más complejas (fuera de las listas abiertas cuyo impacto general para el sistema resulta extremadamente limitado).

²⁴ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, Consejo de Estado, Madrid, 2008, págs. 12 a 20 (disponible en <https://dedona.files.wordpress.com/2015/12/anexoii.pdf>; última consulta 22/III/2017).

²⁵ SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., págs. 27 a 38.

²⁶ DUVERGER, M., “Factors in a Two-Party and Multiparty System”, en DUVERGER, M., *Party Politics and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell, Nueva York, 1972, págs. 23 a 32 (disponible en <http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>; última consulta 31/III/2017).

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

El tamaño de un Parlamento se mide simplemente por el número de escaños que contiene. Aunque ese número podría ser fijado arbitrariamente, las magnitudes de las Cámaras existentes no son, al parecer, totalmente caprichosas. [...] Por lo general, estas cantidades están razonablemente correlacionadas con el tamaño de las poblaciones respectivas, en el sentido de que las mayores magnitudes de las Asambleas suelen corresponder a los países con mayor número de habitantes. **De forma más específica, ha podido observarse en un elevado número de países que el tamaño de sus Asambleas tiende a aproximarse a la raíz cúbica del tamaño de las poblaciones respectivas** (Taagepera y Shugart 1989: 173). [...] ²⁷

(iii) La **magnitud de las circunscripciones** constituye un elemento clave a la hora de generar subsistemas electorales: la aplicación de una determinada fórmula electoral o un umbral legal variará notablemente en sus efectos dependiendo de la magnitud de cada circunscripción: el número de votantes censados o el número de escaños que le corresponden pueden determinar la aparición de índices de desproporcionalidad muy variados. Como regla general: con un sistema D'Hondt cuanto menor es la magnitud de la circunscripción, sus efectos se asemejan a los de un sistema mayoritario: mayor desproporcionalidad y menor fragmentación parlamentaria. Siguiendo con el sistemático análisis de MONTERO y RIERA:

Suele llamarse *circunscripciones* a las zonas territoriales que constituyen el ámbito en el que los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o a los partidos contendientes, con independencia de los votos emitidos en otras zonas o circunscripciones electorales. Se trata, pues, de unidades territoriales en las que los votos emitidos son traducidos en escaños, y asignados posteriormente a las candidaturas. [...]

La principal característica de esta dimensión del sistema electoral radica en su *magnitud o tamaño*. **Por magnitud debe entenderse el número de escaños que una circunscripción tiene asignados para repartirlos entre las candidaturas, una cantidad que no tiene por qué guardar relación directa con su extensión geográfica, con su cantidad de habitantes o con su densidad demográfica.** La importancia de esta variable ha sido tan unánime y constantemente destacada que resulta ya obvia. Como concluyen entre otros muchos Taagepera y Shugart (1989: 112), “la magnitud del distrito **tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema que ninguno de los otros factores**”. Este impacto se concreta en el hecho de que cuanto menor sea la magnitud del distrito, más desproporcionales serán los resultados, ya que los principales partidos acapararán todos los escaños, quedando los partidos menores, pese a que puedan conseguir un considerable número de votos, sin representación alguna. Lo contrario también es cierto: **cuanto mayor sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad** al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los

²⁷ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., p. 12. El énfasis es nuestro.

escaños. La magnitud de la circunscripción depende, así, tanto del tamaño del Parlamento como de los criterios utilizados para el reparto de escaños entre los distritos. [...]²⁸

(iv) En relación precisamente con el reparto de escaños entre los distritos o **prorratio electoral**, este consiste, simple y llanamente, en la adscripción a cada circunscripción de un determinado número de escaños. Puede hacerse (normalmente) en base a la población (el Congreso en España), en base al censo (propuesta contenida en el informe del Consejo de Estado), o sencillamente por territorio, motivos étnico-culturales, tradición histórica, o incluso igualitariamente (el Senado en los Estados Unidos de América). Dicen MONTERO y RIERA que “[e]l prorratio consiste en la asignación de escaños entre los distritos, generalmente sobre la base de la población. Cuando es desviado, como ocurre notablemente en el caso español, suele medirse a través de la discrepancia entre los porcentajes de escaños y los de población en cada uno de los distritos. De esa forma resulta afectado el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellos”.²⁹

Resulta relevante en este punto la aparición de lo que podríamos denominar las “barreras de hecho”, distintas del umbral legal que después discutiremos. Las barreras de hecho reflejan la cifra (en forma de porcentaje de votos habitualmente) a la que se atribuyó el último escaño, mostrando así la barrera que era necesario superar en la práctica (en contraposición a un mandato legal) para poder obtener representación. Dicha barrera es habitualmente superior, en algunos casos muy superior, al umbral legal. A medida que la circunscripción recibe menos escaños en el prorratio (y disminuye su magnitud), disminuyen las posibilidades de terceros partidos de ser elegidos, aumentando la barrera de hecho. Para explicar este fenómeno citamos aquí a URDÁNOZ GANUZA que lo explica en relación con lo que él denomina la “regla de oro”:

La Regla de Oro puede resumirse, así, como sigue: **"cuanto más caro, mejor para los pequeños; cuanto más barato, mejor para los grandes"**. Esta pauta, que, como señala Lijphart, puede resultar paradójica a primera vista, no lo es si examinamos detalladamente el proceso. En efecto, en un primer momento puede parecer intuitivamente cierto que, si abaratamos el precio de los escaños, un partido pequeño tendrá más posibilidades de conseguir al menos uno. Sin embargo, también sucede que un partido grande tendrá ahora más escaños (al estar más baratos, podrá adquirir más) que los que tenía antes. **El proceso suele acabar con el resultado de que el partido grande acapara todos los escaños antes de que el precio disminuya lo suficiente como para que el partido pequeño obtenga un escaño.** Así, nuestra intuición inicial se viene abajo: lo cierto es que bajar el precio (reducir la cuota) es el camino más corto para beneficiar a los grandes.³⁰

²⁸ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., págs. 13 y 14. El énfasis es nuestro.

²⁹ *ibíd.*, p. 15

³⁰ URDÁNOZ GANUZA, J., *Un nuevo marco conceptual para el análisis electoral*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2005, p. 249 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/tesis/386.pdf>; última consulta 1/IV/2017). El énfasis es nuestro.

(v) La **fórmula electoral** posiblemente resulte el elemento más visible de un sistema electoral y al que metonímicamente solemos referirnos al hablar, confundiendo la parte por el todo, de las ventajas y desventajas de la ley electoral. Dejando de lado la tipología de las mismas³¹, su impacto es el más elevado, y de ella dependen normalmente los restantes elementos³². Sus tradicionales relaciones con la gobernabilidad (asociada a las mayoritarias) y la representatividad (a los proporcionales), así como sus específicos subtipos serán analizados en un apartado específico. En lo tocante a su definición:

La fórmula electoral consiste en el procedimiento de cálculo o función matemática que se aplica a los votos de un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes. Su importancia resulta, pues, obvia. Tanto que los sistemas electorales suelen recibir su calificación como mayoritarios o proporcionales dependiendo exclusivamente de la naturaleza de las fórmulas electorales. Una tendencia que olvida, sin embargo, que el impacto específico de la fórmula electoral queda eclipsado por el de la magnitud de los distritos: **si ésta es pequeña, los efectos del sistema serán mayoritarios aunque se utilice una fórmula que en teoría tienda a la proporcionalidad.** Esto es lo que precisamente ocurre en el caso español.³³

(vi) Por último, el **umbral legal**, también llamada “barrera electoral”, se refiere precisamente al impedimento legal que se incluye en el sistema por el cual se niega representación parlamentaria a un determinado candidato o partido que, pudiendo obtenerla conforme a los anteriores elementos (tamaño del parlamento, magnitud de circunscripción y fórmula electoral), no alcanza un valor mínimo de votos (ya sea en términos absolutos o relativos respecto al total). Su impacto es superfluo en sistemas mayoritarios en los que, por la propia dinámica que conllevan, el sistema mismo, y no la ley, impediría que obtuvieran representación. Así, a mayor tamaño de circunscripción y fórmula más proporcional, el umbral legal empieza a jugar un papel mayor. Coinciden en este sentido MONTERO y RIERA:

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

³¹ Cuestión que abordaremos en el apartado 3.1.3.

³² Difícilmente puede establecerse un sistema mayoritario a una vuelta si no es con circunscripciones reducidas, muy numerosas y un parlamento amplio (modelo inglés).

³³ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., págs. 17 y 18. El énfasis es nuestro.

circunscripciones de dos niveles, la obtención de al menos un escaño en un distrito del nivel inferior para poder participar en el reparto de escaños en el nivel superior (Lijphart 1995: 45-46).

Los efectos básicos de los umbrales o barreras legales consisten en **aumentar la desproporcionalidad del sistema electoral o/y en reducir el número de los partidos parlamentarios**. Su justificación reside en evitar los problemas asociados con Parlamentos fragmentados a causa de partidos pequeños que dificultarían el trabajo legislativo y complicarían las tareas gubernamentales. Las barreras legales, pues, parten del supuesto de que sólo deberían acceder al Parlamento aquellos partidos que puedan contar con una representación significativa en todo el país, o con una coordinación sustancial de sus votantes en unos determinados distritos.³⁴

Claro ya el concepto de sistema electoral, y tratados sus principales elementos en general, podremos entrar a analizar el actual sistema vigente para el Congreso y las propuestas de reforma del mismo, no sin antes analizar en mayor profundidad la cuestión ya anunciada de la tipología de fórmulas electorales.

3.1.3. Tipos

En términos generales la doctrina es absolutamente unánime³⁵ al hablar de la existencia de sistemas electorales (*rectius*, fórmulas electorales) mayoritarios y proporcionales, siendo estas las dos principales ramas en las que se dividen dichos sistemas (sin perjuicio de los sistemas mixtos que se mueven entre ambos). A partir de esta división aparecen más subdivisiones y tipos de fórmulas electorales que exceden, con mucho, el propósito y extensión de este trabajo. Sin embargo, en aras de una mejor comprensión de esta tipología puede encontrarse como **Anexo I** un esquema con las principales divisiones y clasificaciones de dichas fórmulas, con especial mención a aquellas más utilizadas, todo en base al trabajo de MARTÍNEZ SOSPEDRA³⁶, MONTERO y RIERA³⁷, y CUONO³⁸, entre otros.

MONTERO y RIERA, en el tantas veces citado informe para el Consejo de Estado, resumen muy elocuentemente esta cuestión:

Como es sabido, **existen dos grandes tipos de fórmulas electorales: las mayoritarias y las distributivas** o, como son normalmente conocidas, proporcionales. Sus ideas básicas son también conocidas: las mayoritarias se fundamentan en la idea de que el escaño o los escaños en disputa han de atribuirse a la candidatura que más votos haya logrado; y las proporcionales, en la de que

³⁴ *ibid.*, págs. 19 y 20. El énfasis es nuestro.

³⁵ *cfr.* VALLÈS, J. M. / BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

³⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Sistemas electorales: un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 13 a 191.

³⁷ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, *op. cit.*, págs. 34 a 38

³⁸ CUONO, M., *op. cit.*

los escaños deben asignarse a las candidaturas de acuerdo con los votos obtenidos por cada una de ellas. Existen muchas variantes de cada una de estas fórmulas. [...] En general, los sistemas **mayoritarios tienden a dificultar la representación parlamentaria de los partidos pequeños** (excepto de los que tengan apoyos electorales concentrados geográficamente), a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes, a producir resultados desproporcionales y a desalentar el pluripartidismo. **Lo contrario tiende a ocurrir con los sistemas que contienen fórmulas proporcionales** [...] ³⁹

Expuesta en términos teóricos la tipología, debe realizarse una matización: sea cual sea la fórmula electoral por la que se opte, todo sistema debe cumplir una serie de objetivos (que en el ámbito comparado que estudiaremos se dan con más o menos énfasis) y que GARROTE DE MARCOS⁴⁰ (con cita de RAMÍREZ) resume en (i) monotonía respecto al tamaño de la circunscripción (*ceteris paribus*, aumentos en la magnitud de la circunscripción provocan aumento o sostenimiento en la representación de los partidos), (ii) monotonía respecto a los votos (*ceteris paribus*, aumentos en el número de votos de un partido provocan un aumento o sostenimiento en la representación de dicho partido), (iii) consistencia (la atribución de escaños a un número dado de partidos sólo debe depender de los votos que obtuvieron dichos partidos), (iv) respetar la cuota (en el sentido de nunca atribuir a un partido notablemente más escaños de los que le corresponderían de un redondeo al alza en atención a su proporción de voto⁴¹) y (v) evitar el sesgo (es decir la tendencia mecánica a favorecer a un determinado tipo de partidos, *v.gr.* los más grandes). Con todo ello llega a una escueta conclusión:

No hay ninguna fórmula que satisfaga todas las propiedades deseables, pero es claro que para distribuir la representación entre las circunscripciones es importante que la fórmula sea monótona, consistente y que evite sesgos, [...]. ⁴²

Así las cosas, debemos terminar esta mención a la tipología de fórmulas electorales analizando los efectos y relaciones que dichos tipos tienen con los dos valores “políticos” que centran y titulan

³⁹ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, *op. cit.*, p. 18. El énfasis es nuestro.

⁴⁰ GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2/2008, Barcelona, abril 2008, págs. 13 y 14 (disponible en www.indret.com/pdf/523_es.pdf; última consulta 22/III/2017).

⁴¹ Para mayor claridad veamos un ejemplo: la fórmula electoral de la cuota Hare determina el número de escaños para cada partido como sigue: primero, se calcula la llamada “cuota” que es el resultado de dividir el número de votos válidos emitidos entre el número de escaños, con esto tenemos el “precio” por escaño en votos; segundo, se divide el número de votos de cada partido entre la cuota, obteniéndose un número, normalmente con decimales, del tipo X,YZ. Con este sistema todos los partidos tienen garantizado como mínimo el número de escaños X, que es el último número entero que alcanzaron con su cuota, y algunos, los que obtienen los restos más elevados (YZ) obtienen un escaño adicional (X+1). Así, ningún partido puede obtener más escaños que X+1, y ninguno puede obtener menos que X (donde cada X es distinta para cada partido). Esto no sucede, por ejemplo, en el sistema D’Hondt, y pueden obtenerse más que X+1 escaños.

⁴² GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, *op.cit.* p. 14. El énfasis es nuestro.

este trabajo: la gobernabilidad y la representatividad. De tratar esta cuestión, y sus manifestaciones prácticas, se encarga CUONO cuando explica:

En la literatura existe una larga tradición que **atribuye a los sistemas mayoritarios la capacidad de garantizar una mayor gobernabilidad o estabilidad del sistema político** (Pasquino, 1997), permitiendo distinguir entre sistemas *de gabinete* con mayorías parlamentarias estables y ejecutivos fuertes, por un lado, y los sistemas más propiamente parlamentarios caracterizados por una fuerte fragmentación de los partidos y gobiernos débiles, por el otro (Sartori, 1987). **La teoría según la cual existiría una relación de proporcionalidad inversa (*tradeoff*) entre la representatividad de las instituciones y la gobernabilidad de un sistema político se ha convertido en hegemónica a partir de la mitad de los años setenta del siglo XX (Huntington, Crozier y Watanuki, 1975)**, si bien está presente –frecuentemente de manera implícita– al menos desde la literatura sobre la caída de la República de Weimar. [...]

En el **intento de combinar representatividad y gobernabilidad** –o, más modestamente, de reducir la fragmentación de las asambleas, evitando que los pequeños grupos determinen la suerte de las decisiones de los parlamentos– **se recurre con frecuencia a métodos correctivos (también dentro de los sistemas proporcionales)**. Entre los mecanismos más comunes encontramos los siguientes: las barreras electorales (es decir, límites mínimos de votos necesarios a los partidos para acceder a la representación parlamentaria); el premio de mayoría, que favorece al partido o partidos que han obtenido mayor número de preferencias; la creación de circunscripciones electorales muy pequeñas, que no permiten a los partidos menores entrar en el parlamento, incluso en ausencia de barreras electorales explícitas (cuanto más alto sea el número de colegios, menor será el número de representantes por circunscripción). **La entidad de las distorsiones varía según el uso que se haga de tales instrumentos, pero puede crear notables desproporciones entre el porcentaje de votos obtenidos y el número de escaños de una lista.** [...] ⁴³

Puede verse claramente como CUONO da precisamente en el clavo al hablar de los métodos correctivos como los verdaderamente determinantes de la desproporcionalidad del sistema. La desproporcionalidad ha de ser claramente el núcleo conductor de este trabajo porque representa las dos caras de una misma moneda: por una parte, la desproporcionalidad constituye la cara negativa del sistema al suponer una desviación del porcentaje de voto respecto del porcentaje de escaños, alterando así las preferencias políticas expresadas por los votantes (es decir, determina la representatividad del sistema); pero, por otra, supone el método a través del cual los distintos sistemas ensayados y que analizaremos (la prima de mayoría o “bonus” –mencionado por el propio autor- de Grecia o Italia, o el sistema mayoritario uninominal a doble vuelta de Francia).

Cualquiera que sea la fórmula, la desproporcionalidad existe en el sistema electoral en menor o mayor medida. Como apunta DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, “[...] *tanto los sistemas mayoritarios como los proporcionales refuerzan las mayorías, beneficiando a los partidos fuertes y debilitando a los débiles. La línea divisoria la sitúa en el 20 por 100, de manera que los partidos que obtengan*

⁴³ CUONO, M., *op. cit.* p. 168. El énfasis es nuestro.

*más del 20 por 100 se van a ver siempre sobrerrepresentados tanto en un sistema mayoritario como en uno proporcional, mientras que los que obtengan menos del 20 por 100 se van a ver siempre infrarrepresentados [...]”.*⁴⁴

De este modo, centraremos nuestro foco en cómo los distintos sistemas hacen uso de la desproporcionalidad para obtener el beneficio de la gobernabilidad, pero sin hacerlo hasta tal punto que pongan en compromiso la representatividad. Pero antes de ver la paja en el ojo ajeno, intentaremos ahora ver la viga en el propio.

4. ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE EN ESPAÑA

4.1. Fundamento constitucional y legal

El fundamento de nuestro sistema electoral vigente puede extraerse de dos textos normativos distintos: por una parte, la Constitución española, en el artículo 68, y por otra, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en los artículos 161 a 163.

Un análisis histórico riguroso nos exigiría remontarnos a la LRP⁴⁵ y el RDL 20/1977⁴⁶, pues en ellos se contenían los primeros pasos de nuestro actual régimen electoral para el Congreso de los

⁴⁴ DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., *op. cit.*, p. 83.

⁴⁵ DT 1ª LRP: “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados [...]”

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.”

⁴⁶ Art. 19.1 RDL 20/1977: “Para la elección de Diputados y de Senadores cada provincia y las ciudades de Ceuta y Melilla constituirán un distrito electoral.”

Art. 19.3 RDL 20/1977: “Será elegido el número de Diputados siguientes: Tres en Soria, [...]”

Art. 20.4 RDL 20/1977: “La atribución de escaños a las distintas listas se ajustará a las reglas siguientes:

a) *Se efectuará el recuento de votos obtenido por cada lista en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades respectivas de mayor a menor.*

b) *No serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito.*

c) *Se dividirá el total de votos obtenidos por cada lista por uno, dos, tres, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes al distrito, formándose el cuadro que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuirán a las listas a los que correspondan en el cuadro los mayores cocientes, procediéndose a esa atribución por orden decreciente de éstos.”*

Art. 20.7 RDL 20/1977: “En los distritos de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.”

Diputados (y que se han mantenido casi incorruptos en la regulación vigente que trataremos), sin embargo, dado que este análisis retrospectivo excede el objeto de nuestro estudio, baste en este punto citar el breve relato que GARROTE DE MARCOS efectúa en relación con el debate en torno al artículo 68 CE en la ponencia constitucional:

La redacción del artículo 68 tuvo un camino accidentado: en el Anteproyecto de la Ponencia no se hacía referencia al sistema electoral, por considerar que era una materia que debía dejarse al legislador; pero la oposición de todos los grupos, con la excepción de UCD y AP, llevó a un enfrentamiento abierto y contundente en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso y se tuvo que aplazar su discusión hasta que estuviese aprobado el resto del texto constitucional. **Los distintos grupos defendían una alusión explícita al sistema de elección proporcional, pero también exigían que se recogiera la relación entre habitantes y diputados,** para evitar las desigualdades en la representación de las circunscripciones. Respecto a cuáles serían éstas, fueron muchas las voces que aconsejaban su indeterminación, a la espera de conocer cuál sería la estructura territorial del Estado, si bien la preferencia por la provincia parecía generalizada.

Cuando se retomaron los debates sobre dicho artículo, los grupos parlamentarios ya habían llegado a un acuerdo que se formalizó a través de una enmienda *in voce*, donde **básicamente se recogían los criterios de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política** (BOE n.º 4, de 5.01.1977) (en adelante, LRP), y que fue aprobada con amplio margen. [...]

La asignación de una representación mínima inicial a cada provincia, prevista en la Constitución, fue contemplada con anterioridad en la LRP, y concretada en el RDLNE. [...] Nuevamente la inercia jugó un papel importante y el legislador recogió la previsión constitucional, asignando también un mínimo inicial de dos diputados a cada provincia (art. 162.2 de la LOREG). [...]⁴⁷

Veamos ahora cual es la regulación contenida en el artículo 68 CE en materia electoral para el Congreso de los Diputados:

1. El Congreso se compone de **un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados**, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.
2. La **circunscripción electoral es la provincia**. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una **representación mínima inicial a cada circunscripción** y distribuyendo los demás en proporción a la población.
3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de **representación proporcional**. [...]⁴⁸

De una atenta lectura de los tres primeros apartados, donde se fija la normativa electoral básica, pueden extraerse varias rápidas consideraciones: los márgenes establecidos en el tamaño del parlamento no plantean ninguna duda o indeterminación, la fijación de la circunscripción tampoco lo

⁴⁷ GARROTE DE MARCOS, M., “El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, *op. cit.*, págs. 98 y 99. El énfasis es nuestro.

⁴⁸ Art. 68 Constitución Española de 1978, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. El énfasis es nuestro.

hace, no así el prorrateo y la magnitud de las mismas, que se deja en manos del legislador con la excepción de Ceuta y Melilla. Sin embargo, el precepto más difuso de todos es el apartado tercero, relativo a la fórmula electoral. El mandato de representación proporcionalidad (para cada circunscripción, además –salvo Ceuta y Melilla–) ha sido prolijamente discutido por la doctrina en un intento de arrojar luz y entender cuáles eran los márgenes en los que la Constitución se movía. Véase a este respecto la sinopsis que del artículo 68 CE efectúa ALBA NAVARRO en la página del Congreso de los Diputados:

Cualquier sistema electoral por el que se opte estará situado en una franja que tendrá en un extremo el sistema mayoritario puro (p. ej. El sistema británico *first past the post* aplicado en circunscripciones uninominales) y el sistema proporcional de fórmulas matemáticas exactas hasta donde la indivisibilidad del cuerpo humano lo permita.

En el debate constituyente se expresaron, era lógico, posiciones par [*sic*] todos los gustos. En términos generales puede decirse que el centro-izquierda y la izquierda hicieron del criterio de la proporcionalidad cuestión esencial frente a las preferencias por el sistema mayoritario que entonces auspiciaba Alianza Popular. El resultado final fue, como en tantos otros aspectos controvertidos, una fórmula flexible. **Cuando se señala que "la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional" no es difícil de advertir una formulación muy matizada que si bien opta por la proporcionalidad lo hace de manera suave y no tajante.**

Esta realidad tiene una lógica inmanente pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional: **la Constitución no ha pretendido un sistema "puro" de proporcionalidad ya que semejante sistema ni existe entre nosotros**, desde luego, ni en el Derecho comparado en parte alguna, ni acaso en ningún sistema imaginable. "La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre **mediante su puesta en práctica quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral**, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concepción [*sic*] o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada" (STC 75/1985).

Esta flexibilidad constitucional permitía, pues, al **legislador optar entre una rica panoplia de sistemas electorales todos ellos proporcionales**. Como en tantas otras ocasiones el art. 163 LOREG vino a confirmar ya regulado en el Real Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977, consagrando el llamado sistema D'Hondt, de que como el propio Tribunal Constitucional ha señalado "resulta cierta ventaja relativa (...) para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula" (STC 75/1985).⁴⁹

En relación con la misma jurisprudencia comenta GARROTE DE MARCOS:

En definitiva, **"la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre**, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier corrección o desarrollo normativo del criterio, para hacer **viable su aplicación implica necesariamente un**

⁴⁹ ALBA NAVARRO, M., *Sinopsis artículo 68*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>; última consulta 23/III/2017). El énfasis es nuestro.

recorte a esa pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada” (STC 75/1985, de 21 de junio; MP: Ángel Escudero del Corral).⁵⁰

Por su parte, el legislador vino a concretar dicho régimen constitucional a través de la LOREG. Ha de tenerse en cuenta que, aunque los tiempos (y las necesidades del sistema electoral) en el momento de aprobar dicha ley eran muy distintos a aquellos en los que se redactaron la Constitución o el RDL 20/1977 (el PSOE de Felipe González contaba con una supermayoría en el Congreso), la LOREG no se despega apenas de los textos anteriores y mantiene, como ya se ha dicho, una regulación prácticamente idéntica: por una parte, por la inercia en materia electoral, que, en una argumentación *a fortiori*, no invita excesivamente a adoptar excesivos riesgos con una materia tan sensible sin saber cómo va a responder a la realidad española (habiendo funcionado el sistema anterior en los tiempos más complicados); por otra parte, porque al PSOE del momento, principal impulsor y ponente de la ley, no le interesaba en absoluto introducir modificaciones sustanciales en un sistema electoral que le había dado una mayoría de 202 diputados.

La LOREG disciplina el sistema para el Congreso a través de los artículos 161 y ss. Así, el artículo 161 establece en relación con la circunscripción:

1. Para la elección de Diputados y Senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales. [...]⁵¹

Por su parte, el artículo 162 establece el tamaño del parlamento, la magnitud de la circunscripción y el prorrateo electoral:

1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados.
2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.
3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:
 - a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.
 - b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.
 - c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.
4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.⁵²

⁵⁰ GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, *op. cit.* p. 12. El énfasis es nuestro.

⁵¹ Art. 161 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985

⁵² Art. 162 LOREG.

Por último, el artículo 163 fija la fórmula electoral y la barrera legal:

1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico [*sic*]. **Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. [...]**

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.⁵³

4.2. Principales elementos e impacto práctico

4.2.1. Elementos y configuración actual

Habiendo tratado los fundamentos normativos del sistema electoral, resulta preciso efectuar un breve análisis de los elementos más característicos del mismo⁵⁴ de acuerdo con la clasificación que estudiamos en el apartado 3.1.2. Sin perjuicio de su análisis detallado, el siguiente resumen habla por sí mismo:

Los elementos básicos del sistema electoral se han mantenido constantes desde sus inicios, hace treinta años. [...] Aunque resultan ya familiares, conviene sistematizarlos recordando que

⁵³ Art. 163 LOREG.

⁵⁴ Para ello nos serviremos como fuente primaria de la legislación electoral y de las obras bibliográficas enfocadas que se citen en cada caso, además de, en términos generales:

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El sistema electoral del Congreso”, *Revista de derecho político*, núm. 52, Madrid, 2001, págs. 11 a 136 (disponible en <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2001-52-1000&dsID=pdf>; última consulta 29/III/2017).

GÜNTHER, R., “Leyes electorales, sistemas de partidos y élites. El caso español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 47/89, Madrid, 1989, págs. 73 a 106 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249320.pdf>; última consulta 30/III/2017).

MONTABES PEREIRA, J. (coord.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y Parlamento de Andalucía, 1998.

NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, op. cit.

RAE, D. / RAMÍREZ, V., *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.

consisten en **(i)** el principio de representación proporcional y la fórmula electoral D'Hondt; **(ii)** un Congreso compuesto por 350 miembros; **(iii)** la fijación de las provincias como circunscripciones o distritos electorales; **(iv)** la asignación de un mínimo inicial de dos escaños por distrito (con la excepción de Ceuta y Melilla, a las que corresponde sólo uno), y la distribución de los 248 restantes por tramos prefijados de población; **(v)** una barrera legal del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción; y **(vi)** la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votados de forma cerrada y bloqueada.⁵⁵

De este modo:

(i) El **voto se estructura** a través de listas cerradas y bloqueadas por partidos. Como ya se expresó en el apartado 3.1.2 (*vid.* nota 23) la estructura del voto no será un elemento en el que profundizaremos especialmente (salvo breves referencias respecto a los sistemas comparados).

(ii) El **tamaño del Congreso** se fija legalmente en 350 diputados, entre el mínimo de 300 y el máximo de 400 que establece la Constitución. La variación del tamaño del Congreso (*rectius*, aumento) ya sea dentro de los límites constitucionales o fuera de ellos, mediante su reforma, será un aspecto nuclear en las propuestas de reforma del sistema electoral. Como señala GARROTE DE MARCOS:

A nuestro juicio, la necesidad de aumentar el número de representantes se hace evidente si lo que se persigue es acercarse a una mayor proporcionalidad entre habitantes y diputados. Y además, es una necesidad inaplazable, teniendo en cuenta que en el entorno europeo España tiene el promedio más alto de habitantes por diputado (un 153% superior a la media), sólo por detrás de Alemania. Un incremento del número de representantes no sólo beneficiaría la lógica interna del sistema –protegiendo el principio de igualdad del voto y de proporcionalidad entre votos y escaños–, sino que también **nos acercaría en este punto a la media europea de la que nos encontramos muy lejos en la actualidad.**⁵⁶

(iii) La **circunscripción** se fija constitucionalmente en la provincia y la ley recoge sin matices esta previsión. Aunque la magnitud de la misma será un aspecto también relevante del análisis para la reforma, lo será especialmente en lo tocante al prorrateo electoral y el aumento del tamaño del Congreso, por lo que sus variaciones serán indirectas. No debe olvidarse la relevancia que tiene la magnitud de la circunscripción en el caso español. Ya se habló anteriormente de la generación de subsistemas electorales como consecuencia de la asimetría en la magnitud de circunscripciones a lo largo del territorio nacional. Incluso excluyendo el caso de Ceuta y Melilla por sus particularidades,

⁵⁵ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, *op. cit.*, p. 6. El énfasis es nuestro.

⁵⁶ GARROTE DE MARCOS, M., “El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, *op. cit.*, p. 115. El énfasis es nuestro.

los efectos de la fórmula D'Hondt en circunscripciones con 2 escaños como Soria son radicalmente distintos a los que tiene en otras como Madrid con 36 escaños.⁵⁷

Tanto es así, que antes de que se cumplieran veinte años de la utilización de este sistema electoral MONTERO lanzaba las siguientes advertencias sobre el mismo:

La adopción de la fórmula electoral D'Hondt para el reparto de los escaños tiene unos efectos limitados. Pese a pertenecer a la familia de las fórmulas proporcionales, **la reducida magnitud de los distritos favorece el desarrollo de sesgos mayoritarios** (Lijphart, 1986; Taagepera y Laakso, 1980). **De hecho, la traducción de votos en escaños y su posterior asignación a los partidos resulta completamente proporcional sólo en las circunscripciones de Madrid y Barcelona**; en buena parte de las restantes es, con algunos matices, de carácter mayoritario. Su aplicación favorece, así, a los partidos más grandes; castiga sin representación, o la dificulta notablemente, a los pequeños partidos de apoyos electorales dispersos por todo el ámbito estatal, y es ajustada a los partidos regionalistas o nacionalistas (Montero y Gunther, 1994). Ello ha ocasionado que la dimensión de la barrera legal, fijada en el 3 por 100 del voto válido en el nivel de la circunscripción, careciera de virtualidad: en la práctica, los escaños se reparten generalmente entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera.⁵⁸

Resulta relevante aquí incluir el estudio que al respecto tuvo lugar en relación con las elecciones de 2008.⁵⁹

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

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

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

⁵⁷ vid. al respecto NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2004, págs. 55 y ss.

⁵⁸ MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, op.cit., p. 12. El énfasis es nuestro.

⁵⁹ Tomado directamente de MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., p. 16.

Como se puede ver el impacto que generan las circunscripciones donde el efecto práctico de la fórmula es mayoritario o intermedio es mucho mayor que el de aquellas donde el efecto es proporcional, por el simple hecho de que son muchas más y determinan un mayor porcentaje de representación en el Congreso. Este hecho está estrechamente relacionado con el tamaño del Congreso ya mencionado.

(iv) El **prorrateo electoral** que en la Constitución sólo se hace para Ceuta y Melilla, atribuyéndoles un único diputado a cada una, mientras que para el resto de circunscripciones provinciales se fija la obligatoriedad de un mínimo. La LOREG concreta ese mínimo en dos diputados. Probablemente sea este uno de los aspectos más discutidos y discutibles: aunque el propósito inicial era loable (evitar la infrarrepresentación de las zonas y provincias rurales –y por ende la desatención de los políticos hacia ellas-), ha dado lugar a perniciosas consecuencias. Por una parte, la asimetría en la representación (ciudadanos por diputado) es notable lo que ha generado una amplia discusión en relación con la igualdad (específicamente con la igualdad en el acceso a cargos públicos)⁶⁰. Por otra parte, el hecho de que el aumento en la representación de las provincias menos pobladas (al establecer un mínimo de dos diputados en lugar de uno⁶¹) se hace a costa del número de diputados que se prorratearán en base a la población (que es el fundamento general de un sistema electoral). Así, con un mínimo de un diputado por provincia restarían 298 para repartir en proporción a la población (o al censo⁶²), mientras que actualmente únicamente se distribuyen 248 de manera proporcional. Como se verá, con la modificación del prorrateo podría reducirse el número de circunscripciones que por su magnitud dan lugar a un subsistema mayoritario.

(v) La **fórmula electoral** constitucionalmente prevista es proporcional, quedando así excluidas todas las posibilidades de sistema mayoritario de los vistos en el apartado 3.1.3 (cabría debate acerca de la constitucionalidad de un sistema mixto o personalizado como el alemán, lo abordaremos más adelante). El legislador optó, de entre las opciones proporcionales existentes, por la familia de sistemas del divisor o de media más elevada, y, entre ellos, por el sistema D'Hondt. Dicho sistema ha sido criticado, aunque la doctrina ha llegado a la conclusión de que, sin ser el más proporcional de los sistemas (y aunque puede generar problemas a la hora de cumplir los objetivos del apartado 3.1.3, específicamente la monotonía y la consistencia con la cuota), no es la causa última de la

⁶⁰ *cfr.* GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, *op. cit.*

⁶¹ Recordemos que la Constitución (y se acordó además por motivos políticos) obligaba a fijar un mínimo por provincia, pero bien pudiera haber sido de un diputado.

⁶² En el seno de las discusiones del año 2009 para la reforma del sistema electoral se planteó la posibilidad efectuar el prorrateo en base a la población censada y no a la población de derecho.

desproporcionalidad del sistema español, que se encuentra en el tamaño del Congreso y la magnitud de los distritos⁶³. Ello no ha hecho, sin embargo, que desaparezcan propuestas de cambio hacia otras fórmulas más cercanas a la proporcionalidad pura⁶⁴. En la comparación nos centraremos, más que en la concreta fórmula escogida (media más elevada o restos mayores), salvo en el caso francés, en los correctivos empleados con posterioridad.

(vi) Por último, el **umbral legal** responde más que nunca a su nombre, puesto que la Constitución guarda absoluto silencio al respecto, y es el legislador el que lo fija en un 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Si bien ya hemos tratado con anterioridad su escasa virtualidad práctica por la magnitud de las circunscripciones, y por ello no será foco fundamental de nuestro análisis, debemos hacer una breve referencia a la valoración jurisprudencial que se efectuó del mismo:

Conviene también señalar brevemente que la ya citada STC 75/1985 se ha pronunciado en términos afirmativos sobre la constitucionalidad de las denominadas barreras electorales legales. Esto es, la exigencia establecida en el art. 163 LOREG de que para obtener escaños las candidaturas deben de obtener al menos el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. **El Alto Tribunal ha aceptado, basándose en el objetivo de que la representación aunque proporcional no sea excesivamente fragmentada, la constitucionalidad de los umbrales electorales.** De todas formas conviene dejar constancia de que, en la práctica, **el juego efectivo de este mínimo electoral sólo se podría aplicar en las circunscripciones de Madrid y Barcelona.** En las restantes, dado el número de escaños a repartir es imposible la obtención de escaños con menos de un tres por ciento de los votos.⁶⁵

Para cerrar este apartado, en la siguiente tabla podemos encontrar un resumen de los elementos en los que centraremos nuestro análisis comparado, los límites y regulaciones que la Constitución establece para ellos, y la configuración legal que reciben en el sistema vigente en España:

<i>Sistema</i>	<i>Tamaño de la Cámara</i>	<i>Magnitud de la Circunscripción</i>	<i>Prorrato electoral</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Umbral legal</i>
CE	300 mínimo, 400 máximo ⁶⁶	Provincia – 52 circunscripciones ⁶⁷	Mínimo por provincia, Ceuta y Melilla un escaño cada ⁶⁸	Proporcional por circunscripción ⁶⁹	N/D

⁶³ GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, op. cit. p. 8: “En efecto, como sostiene D. NOHLEN, el método D’Hondt no contribuye en nada en el fraccionamiento ni positiva ni negativamente; serán otros factores los que imposibiliten o distorsionen la proporcionalidad, y entre ellos el tamaño reducido de la circunscripción.”

⁶⁴ Es el caso de Izquierda Unida que propuso en 2008 la adopción del método Sainte-Laguë.

⁶⁵ ALBA NAVARRO, M., *Sinopsis artículo 68*, op. cit. El énfasis es nuestro.

⁶⁶ Art. 68.1 CE.

⁶⁷ Art. 68.2 CE.

⁶⁸ Art. 68.2 CE.

⁶⁹ Art. 68.3 CE.

<i>Sistema</i>	<i>Tamaño de la Cámara</i>	<i>Magnitud de la Circunscripción</i>	<i>Prorrateso electoral</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Umbral legal</i>
SQ (LOREG)	350 ⁷⁰	Provincia – 52 circunscripciones ⁷¹	Mínimo 2 por provincia, excepto Ceuta y Melilla ⁷² Los otros 248 proporcionalmente por población ⁷³	Sistema D'Hondt para las 50 provincias ⁷⁴ , excepto Ceuta y Melilla que utilizan mayoritario a una vuelta ⁷⁵	3% de los votos válidos a nivel circunscripción ⁷⁶

4.2.2. Evaluación por indicadores electorales

Una vez expuesta la configuración constitucional y legal de los elementos del vigente sistema electoral para el Congreso de los Diputados, nos adentramos en el plano más politológico para evaluar el funcionamiento del sistema en la práctica. Para ello hemos optado por el siguiente enfoque metodológico:

Tomando los datos de las elecciones celebradas en el presente siglo ('04, '08, '11, '15 y '16) proporcionados por el Ministerio del Interior los someteremos a los indicadores electorales más empleados en ciencia política para evaluar diversos aspectos de un sistema electoral que pueden resultarnos de utilidad.

El lector podría, con notable atino, cuestionar la metodología o rigor del autor a la hora de optar por calcular mediante elaboración propia los indicadores electorales de turno (que son, por otra parte, los habituales en la doctrina sobre la materia) en lugar de recurrir a la cita de los que se contienen en varias de las obras reseñadas en la bibliografía (por citar algún ejemplo: GARROTE DE MARCOS, MONTERO y RIERA, u OCAÑA y OÑATE). Lo cierto es que se han prodigado dichos artículos con ocasión de la publicación del Informe del Consejo de Estado (tantas veces citado), sin que con posterioridad existan tantas publicaciones que efectúen dichos cálculos para las posteriores elecciones (visto el rotundo éxito electoral del Partido Popular en 2011). Este hecho, unido a la excepcional repetición de elecciones generales los años 2015 y 2016, la superación del bipartidismo en España, el auge de terceros partidos de ámbito nacional con posibilidades reales de victoria, y las nuevas dinámicas electorales, hacen que los indicadores ya calculados sean difícilmente extrapolables a esta

⁷⁰ Art. 162.1 LOREG.

⁷¹ Art. 161.1 LOREG.

⁷² Art. 162.2 LOREG.

⁷³ Art. 162.3 LOREG.

⁷⁴ Art. 163.1.b) y c) LOREG.

⁷⁵ Art. 163.2 LOREG.

⁷⁶ Art. 163.1.a) LOREG.

situación de multipartidismo sin bloques diferenciados. Y siendo que la incapacidad para formar gobierno durante un año ha sido la motivación primera para este trabajo, se justifica así el recurso al cálculo directo de los indicadores con base, eso sí, en los datos oficiales publicados

De este modo, analizaremos la *fragmentación*⁷⁷, tanto electoral como parlamentaria, existente para cada una de las citadas legislaturas; entendida como “*la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por diferentes partidos en una determinada elección (para el índice de fragmentación electoral) o de que dos parlamentarios de una misma legislatura, también seleccionados al azar, pertenezcan a partidos distintos (fragmentación parlamentaria).*”⁷⁸ Continuando, igualmente, con la determinación del *número efectivo de partidos*, electorales y parlamentarios, de cara a observar “*cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos existen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos*”⁷⁹

También consideraremos, desde ese doble punto de vista, la concentración generada por el sistema electoral, entendida como la proporción agregada que representan (sobre el total de sufragios y el total de escaños, respectivamente) los dos principales partidos.

Estos indicadores cumplen un claro propósito: mientras que, a mayor fragmentación y número efectivo de partidos, y menos concentración, generalmente, le sigue una mayor representatividad (en los términos definidos *ut supra*); a mayor concentración, y menores fragmentación y número efectivo de partidos, mayor gobernabilidad y estabilidad. Paralelamente emplearemos dos indicadores distintos de desproporcionalidad del sistema que nos darán una idea de a qué coste se consigue ese equilibrio entre gobernabilidad y representatividad.

Hablamos de coste pues la desproporcionalidad del sistema, entendida ontológicamente como la desviación en el peso o proporción dado a un determinado partido en el parlamento respecto de su peso o proporción en los resultados electorales, supone un indicador de la justicia percibida del sistema. En palabras de MONTERO y RIERA: “*Se trata de un indicador que expresa la desviación*

⁷⁷ Los efectos de la fragmentación o de la existencia de un multipartidismo en un determinado sistema varían sustancialmente en el plano práctico dependiendo de si se trata de un multipartidismo de corte ideológico (*e.g.* Israel) o si se trata de uno de naturaleza territorial (*e.g.* España hasta las elecciones de 2015). Aunque no abordaremos, por razones de extensión, estas diferencias, puede leerse al respecto en DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., *op. cit.*

⁷⁸ RENU I VILAMALA, J.M., “Fragmentación (Índice de)” en REYES, R. (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, 2009 (disponible en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representacion_politica.htm; última consulta 23/III/2017).

⁷⁹ *ibíd.*

existente entre el porcentaje de votos y de escaños de un partido.”⁸⁰ Una mayor desproporcionalidad genera sensación de unas reglas de juego establecidas para desvirtuar, alterar o manipular la voluntad popular expresada en las urnas, provocando más desconfianza en el sistema. Entre otros autores⁸¹, MONTERO apunta esta misma “mala prensa” (y la mala prensa tiene un impacto psicológico en la adhesión al sistema) de la desproporcionalidad al decir:

En segundo lugar, y como correlato de lo anterior, **la desproporcionalidad suele juzgarse como algo negativo (Lijphart, 1995: 140)**. Si no fuera porque suele venir acompañada de una excesiva fragmentación del sistema de partidos y, por ende, de una apreciable inestabilidad gubernamental, **se haría francamente difícil razonar en contra de un sistema electoral que arrojará una exacta correspondencia** entre los porcentajes de escaños y de votos conseguidos por un partido.⁸²

Para mayor claridad puede encontrarse como **Anexo II** una tabla resumen de elaboración propia con los indicadores empleados⁸³, el autor que los propuso, la fórmula para su cálculo, y el rango de puntuaciones posibles y su significado.

A la hora de aplicar los citados indicadores electorales podemos observar los siguientes resultados:⁸⁴

Año	Desproporcionalidad		Fragmentación		Concentración		Número efectivo de partidos	
	Absoluto	Mín. Cuad.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.
2004	9,27%	5,87%	0,670	0,600	80,29	89,14	3,03	2,50
2008	9,05%	5,59%	0,644	0,572	83,81	92,29	2,81	2,34
2011	11,30%	7,04%	0,700	0,615	74,41	84,57	3,33	2,60
2015	10,98%	6,30%	0,828	0,779	50,70	60,86	5,81	4,53

⁸⁰ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., p. 13.

⁸¹ Vid. al respecto DELGADO SOTILLOS, I. / LÓPEZ NIETO, L., *Comportamiento político y sociología electoral*, Editorial UNED, Madrid, 2012.

⁸² MONTERO, J.R. / RIERA, P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, Madrid, 2009, p. 230 (disponible en <http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/13/el-sistema-electoral-espanol-jose-ramon-montero.pdf>; última consulta 2/IV/2017). El énfasis es nuestro.

⁸³ Entre los indicadores empleados se incluye, aunque bajo su denominación alternativa de Índice de Mínimos Cuadrados el Índice de Gallagher al que también hacen referencia Montero y Riera en su obra.

⁸⁴ Todos los resultados en los índices son de elaboración propia, empleando por un lado las fórmulas y metodologías anteriormente explicadas, y por otro los resultados electorales oficiales proporcionados por el Ministerio del Interior: MINISTERIO DEL INTERIOR, *Consulta de Resultados Electorales*, Madrid, 2017 (disponible en <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>; última consulta 30/III/2017).

<i>Año</i>	<i>Desproporcionalidad</i>		<i>Fragmentación</i>		<i>Concentración</i>		<i>Número efectivo de partidos</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Mín. Cuad.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>
2016	8,91%	6,40%	0,801	0,759	55,65	63,43	5,02	4,16
Media	9,90%	6,24%	0,729	0,665	68,97	78,06	4,00	3,22

Como se puede apreciar el sistema electoral español, tanto en las épocas de bipartidismo (ya sea con mayorías simples relativamente amplias –'04 y '08- como con mayorías absolutas –'11-) como en la actual etapa de multipartidismo –'15 y '16-, mantiene un índice de desproporcionalidad relativamente homogéneo, situándose la media en torno al 10% según el Índice de Desproporcionalidad Absoluta de LOOSEMORE y HANBY⁸⁵. Esto tiene una especial relevancia del concreto valor del índice. ¿Por qué?

La desproporcionalidad en un sistema electoral está pensada como precio correlativo a pagar a cambio de obtener una mayor gobernabilidad dado que suele ser la consecuencia directa (y directamente contemplada y asumida) de un sistema diseñado para primar la representación de determinados partidos (los mayoritarios) y favorecer la gobernabilidad y la formación de mayorías estables. El hecho de que la desproporcionalidad se mantenga relativamente constante e inalterada con independencia de los saltos en los restantes índices de fragmentación, concentración y número efectivo de partidos nos hace ver que la desproporcionalidad es intrínseca al sistema español y ni favorece ni se debe a la generación de gobernabilidad sino a la configuración de un sistema que genera efectos mayoritarios en gran parte de sus circunscripciones por los factores anteriormente expresados en el apartado 4.2.1.

Vemos, además, como en las elecciones de los dos últimos años los saltos producidos en los índices de fragmentación y número efectivo de partidos, que nos permiten observar la competencia electoral y parlamentaria que tiene lugar en el sistema, son especialmente acusados como consecuencia del surgimiento de fuerzas parlamentarias de relevancia que hacen necesarios pactos para garantizar la gobernabilidad. En otras palabras, que el sacrificio generado en la última etapa en materia de gobernabilidad que evidencia el auge en la fragmentación y el número de partidos, no se debe a un correlativo aumento en la representatividad (como se ve en la desproporcionalidad) rompiéndose así el equilibrio buscado y estudiado en estas páginas.

⁸⁵ Vid. al respecto el Anexo II.

Ello se ve confirmado por la drástica caída en los índices de concentración electoral y parlamentaria, lo que confirma que la fragmentación generada lo es a costa de los principales partidos que formaban el anterior bipartidismo y que ahora compiten en igualdad de condiciones con nuevas fuerzas (la sombra del *sorpasso* está a la orden del día). Siendo además que los dos principales partidos, cuya agregación da lugar al índice de concentración, representan opciones ideológicas antitéticas (izquierda y derecha) la posibilidad de formar gobiernos (únicamente posible con el acuerdo por acción o inacción de los dos mayoritarios), o aprobar leyes, se pone en seria duda, reduciendo enormemente la gobernabilidad.

Para cerrar esta exégesis de los indicadores resulta también importante observar la diferencia existente entre los índices de fragmentación, concentración y número de partidos en el ámbito electoral y en el parlamentario. Estas desviaciones (que son las que dan lugar a la desproporcionalidad) ponen de manifiesto las restrictivas condiciones de acceso a un escaño que el vigente sistema electoral impone (por las barreras de hecho más que el umbral legal como ya ha sido apuntado) y que generan frustración entre la población por los efectos psicológicos⁸⁶ que se producen como consecuencia del sistema electoral fuerte existente⁸⁷.

4.3. Movimiento reformista

Como ya se ha expuesto desde el comienzo de este estudio, las propuestas de reforma del sistema electoral vigente se han venido sucediendo desde su misma aprobación (y antes incluso en la ponencia constitucional). El terreno para el debate teórico ha sido ciertamente fecundo desde antaño⁸⁸, desde

⁸⁶ Brevemente apuntamos la diferencia entre los efectos mecánicos, consistentes en la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios por los mecanismos y configuración de los elementos del sistema conscientemente considerada por el legislador, y los efectos psicológicos, referidos a las reacciones y adaptaciones de los electores a los efectos mecánicos referidos, por ejemplo, el llamado voto útil o estratégico (o “efecto Mateo”) que aumenta exponencialmente el impacto de los efectos mecánicos a la hora de sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios. *Vid.* al respecto MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, *op. cit.*, p. 21., CONSEJO DE ESTADO, *op. cit.*, p. 188., SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, *op.cit.*, p.42.

⁸⁷ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, *op. cit.*, p. 22: “El sistema electoral español pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para ejercer un impacto reductor en la vida partidista (Sartori 1994: 37)”. En general: GÜNTHER, R., *op. cit.*

⁸⁸ *vid.* al respecto NOHLEN, D., “La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 16/81, Madrid, 1981, págs. 135 a 143 (disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_016_09.pdf; última consulta 30/III/2017).

las propuestas de fórmula mayoritaria de AP⁸⁹ (y el PP) hasta las demandas de mayor proporcionalidad del PCE (e IU)⁹⁰. En la actualidad, como sucediera entonces, encontramos dos líneas principales de propuestas de reforma del sistema español que expondremos en orden cronológico:

De un lado, las propuestas de reforma encaminadas a conseguir mayor proporcionalidad, mayor representatividad y (colateralmente) aumento de la fragmentación parlamentaria. La mayoría de estas propuestas (que se movían dentro de los límites constitucionales) venían de partidos de ámbito nacional que no lograban acceder al parlamento o veían una seria desproporción en la cantidad de escaños que conseguían con sus votos en comparación con otros partidos de ámbito no estatal, principalmente: IU y UPyD⁹¹. Resume sus demandas y el objeto de las reformas GARROTE DE MARCOS:

En efecto, se ha demostrado que sólo en las circunscripciones de seis o más escaños es posible realizar un reparto proporcional, cuyos efectos serán mayores en las que eligen diez o más diputados. La fórmula D'Hondt no afecta apenas a la mayor o menor proporcionalidad electoral en las circunscripciones de menos de seis escaños o de más de diez. Su influencia resulta intensa, sin embargo, en las circunscripciones de tamaño intermedio, de entre seis y nueve escaños, que son un total de 18, [...].

En este contexto **las propuestas reforma sugeridas inciden, por una parte, en la magnitud de las circunscripciones y en la fórmula electoral, y, por otra, en la introducción de otros mecanismos de mayor alcance, como la distribución de restos a nivel nacional.**

El aumento del número de diputados hasta el máximo permitido por la Constitución, esto es, 400 diputados, combinado con la reducción de la representación mínima inicial de cada provincia, incrementaría sin duda la proporcionalidad global del sistema, al aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

La sustitución del fórmula [sic] D'Hondt, basada en divisores, por otra que se base en cocientes o restos mayores, que tienen efectos más proporcionales, es otra de las opciones a considerar. En este sentido, la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop (como fórmulas de restos mayores), viniendo después la Sainte-Laguë (basada en divisores) y, en última instancia, estaría la D'Hondt.⁹²

⁸⁹ MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, op. cit., p. 23: “Si se pretende robustecer aún más la eficiencia del sistema electoral en materia de designación y estabilidad de los Gobiernos, la solución pasaría por **adoptar una fórmula electoral mayoritaria sobre la base de circunscripciones uninominales. Esta fue, durante algún tiempo, la opción de Alianza Popular bajo la presidencia de Manuel Fraga (AP, 1981). Y ésta parece también ser la aspiración de algunos mentores ideológicos del PP, y en menor medida la de ciertos dirigentes, en los años noventa.**” El énfasis es nuestro.

⁹⁰ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., p. 32: “Tras las elecciones, IU lanzó una ‘Campaña [...]’. Consistía en aumentar a 400 el número de diputados del Congreso, reducir a uno el mínimo de escaños por circunscripción sustituir la fórmula D'Hondt por la Sainte-Laguë [...]”.

⁹¹ MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, op. cit., p. 32 y 33.

⁹² GARROTE DE MARCOS, M., “El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, op. cit., p. 109. El énfasis es nuestro.

Tantas fueron sus reclamaciones y demandas en el ámbito de la reforma electoral que el gobierno de Rodríguez Zapatero, haciendo uso de las nuevas funciones encomendadas al Consejo de Estado tras su reforma⁹³, solicitó al órgano que elaborase un informe sobre la viabilidad de la reforma⁹⁴ del régimen electoral en los siguientes términos:

En consecuencia, el Gobierno considera adecuado y conveniente el examen y la valoración de aquellas **propuestas de reforma de la legislación electoral que, siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político** y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos.⁹⁵

El Consejo de Estado aprovecha así para reunir las principales propuestas de reforma, entendiendo, además, que “[p]ese a las diferencias de matiz y formulación, todas ellas convergen además en seis grandes cuestiones:”⁹⁶ una de las cuales es “[...] incremento de la proporcionalidad del sistema seguido para las elecciones a las Cortes Generales y ampliación de las opciones ofrecidas a los electores;”⁹⁷. Las otras cuestiones que considera (sufragio de españoles residentes en el extranjero, elecciones locales, elecciones europeas) no constituyen el objeto de este estudio, por lo que centraremos nuestra atención en las conclusiones a las que llega en torno a esa cuestión.

El Consejo de Estado analiza los elementos del sistema electoral (que fusionando algunos de los que ya expusimos en el apartado 3.1.2) son “los tres siguientes: estructura del voto, magnitud de la circunscripción y fórmula de escrutinio”⁹⁸. Sobre la estructura del voto no haremos consideraciones como tantas veces hemos motivado, sin embargo, distinta consideración merecen sus conclusiones acerca de los restantes elementos:

Tras las primeras elecciones democráticas, aunque con mayor insistencia en los últimos años, se ha denunciado con insistencia que el sistema electoral del Congreso de los Diputados introduce **enojosas diferencias en el valor del sufragio**, en función de la circunscripción en que se deposite el voto o de la candidatura en cuyo favor se emita. Tales desigualdades han merecido numerosas censuras –sin duda las más importantes de entre las que, durante este tiempo, se han formulado en relación con las elecciones a la Cámara baja– y han dado pie a **distintas propuestas de reforma que atañen a elementos esenciales del régimen electoral, como la composición de la**

⁹³ *ibíd.*, p. 92: “El ‘Informe sobre la reforma del sistema electoral español’ que aprobó por unanimidad la Comisión de Estudios del Consejo de Estado fue encomendado por el Gobierno, haciendo uso de la nueva facultad atribuida al Consejo de Estado, tras la reforma de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE n.º 100, de 25.4.1980, en adelante, LOCE) por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre (BOE n.º 313, de 29.12.2004).”

⁹⁴ Debe apuntarse que el Consejo de Estado entendió “que la condición que opera como límite, la de la compatibilidad con la Constitución de las distintas propuestas de modificación del régimen electoral general, excluye a priori todas aquellas que no puedan ser acogidas sin reformar el texto constitucional”, no así nosotros, que trataremos algunas alternativas actualmente inconstitucionales. CONSEJO DE ESTADO, *op.cit.*, p.6.

⁹⁵ CONSEJO DE ESTADO, *op.cit.*, p.4. El énfasis es nuestro.

⁹⁶ *ibíd.*, p. 7.

⁹⁷ *ibíd.*, p. 7.

⁹⁸ *ibíd.*, p. 146.

referida cámara, la magnitud de la circunscripción provincial y la fórmula de escrutinio proporcional.⁹⁹

La mayoría de estas propuestas ya las hemos analizado a la hora de criticar los efectos del reducido tamaño del Congreso, la fijación del prorrateo provincial, y la fórmula D'Hondt. Sin embargo, resulta relevante una específica proposición que no analizamos y es la de “distribución de restos a nivel nacional”:

Por último, **la distribución de restos a nivel nacional se ha defendido para compensar las penalizaciones que sufren los partidos de implantación estatal menos votados.** Se trataría, en este caso, de que, aumentando el número de diputados a cuatrocientos, los cincuenta escaños adicionales se repartiesen atendiendo exclusivamente a los restos, esto es, a los sufragios que han resultado estériles en la atribución de escaños por provincias.¹⁰⁰

Dos apreciaciones deben realizarse: primero, el Consejo de Estado acoge plenamente y reconoce lo que la doctrina ya había manifestado, que la combinación de 350 diputados, con el mínimo provincial de 2, y la fórmula electoral dan lugar a “*diferencias de representación [...] importantes*”¹⁰¹. Concluye que la elevación del número de diputados hasta el máximo constitucional junto con la disminución del mínimo provincial, y el empleo de una mejor fórmula en el prorrateo electoral sería oportuna:

En otras palabras, se mejoraría la igualdad de voto [...] La aplicación de la fórmula D'Hondt a la distribución de escaños entre circunscripciones -sugerida a nivel doctrinal y aplicada en Portugal- evitaría, por su carácter monótono, paradojas como la descrita, y, además, contribuiría, por sus efectos potencialmente mayoritarios, a aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas, que son las más perjudicadas -en términos de representación- por la existencia de una representación mínima provincial y un número máximo de diputados.¹⁰²

Y cierra con las propuestas de reforma hacia la representatividad:

Aumento del número de diputados, reducción de la representación mínima inicial y sustitución de la fórmula electoral

Dentro del margen concedido al legislador por el artículo 68 de la Constitución, sería posible introducir algunos cambios en la normativa electoral vigente, algunos de los cuales ya han sido examinados con anterioridad dentro de las medidas para mejorar la igualdad en la distribución de escaños entre circunscripciones; tales cambios son los siguientes:

⁹⁹ *ibid.*, p 154.

¹⁰⁰ *ibid.*, p. 157. El énfasis es nuestro.

¹⁰¹ *ibid.*, p.172.

¹⁰² *ibid.*, p. 176.

- En **primer lugar, el número de diputados del Congreso**, que actualmente está fijado en trescientos cincuenta (artículo 162.1 de la LOREG), puede ser incrementado por vía legislativa, siempre y cuando se respete el tope máximo de cuatrocientos diputados (artículo 68.1 de la Constitución).

Un aumento del número de diputados incrementaría el de escaños a repartir entre las diferentes circunscripciones, lo que redundaría en una mayor magnitud de las circunscripciones más pobladas y en un incremento general de la proporcionalidad del sistema electoral.

- En segundo término, **la representación mínima inicial de cada provincia**, actualmente establecida en dos diputados (artículo 162.2 de la LOREG), puede ser reducida a un escaño por circunscripción.

La reducción del mínimo provincial a un diputado, aunque haría más patentes las correcciones del principio de proporcionalidad características de la regla D'Hondt en las circunscripciones poco pobladas, aumentaría la magnitud de las circunscripciones más pobladas y, por ende, mejoraría la proporcionalidad en términos globales.

- Finalmente, **cabría la sustitución de la fórmula D'Hondt** (artículo 163.1 de la LOREG), que ha resultado especialmente beneficiosa para los partidos más votados en cada circunscripción, por otra que asegure un mayor grado de proporcionalidad, de entre las múltiples opciones posibles en la práctica electoral y aplicadas en el ámbito comparado; a tal efecto, es conocido que las fórmulas del cociente electoral o de los restos mayores -entre las que figuran las llamadas cuota Hare y Droop (o Hagenbach-Bischoff)- tienen unos efectos más proporcionales que las fórmulas del divisor o de la media más alta -de cuya naturaleza participan las reglas D'Hondt y Sainte-Laguë; la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop y la Sainte-Laguë, y, en última instancia, estaría la D'Hondt.¹⁰³

Como el propio Consejo reconoce, las consecuencias que tendría implementar todas estas medidas sobre la gobernabilidad serían graves:

Descendería el porcentaje de escaños obtenido por los dos grandes partidos políticos, lo que supondría una reducción de las primas de las que actualmente disfrutan; este descenso **afectaría especialmente al partido de gobierno**, por lo que las diferencias con el principal partido de la oposición se verían reducidas: a consecuencia de ello, aquél tendría que contar con **más apoyos parlamentarios para formar gobierno.**¹⁰⁴

De otro lado encontramos las propuestas dirigidas a aumentar la gobernabilidad y la estabilidad, reduciendo la fragmentación. Estas propuestas son mucho más recientes en el tiempo y se deben principalmente a los resultados electorales generados por las elecciones del 20 de diciembre de 2015, y las del 26 de junio de 2016 (primera vez que hubo de emplearse la repetición de elecciones prevista en la Constitución). Ante la incapacidad para producir mayorías de izquierda o derecha del sistema electoral, y la consecuente ingobernabilidad en la que la única investidura posible lo era mediante

¹⁰³ *ibíd.*, págs. 190 y 191. El énfasis es nuestro.

¹⁰⁴ *ibíd.*, p.195. El énfasis es nuestro.

“gran coalición”, se sucedieron numerosas propuestas, venidas del PP principalmente, de las que únicamente podemos dar cuenta mediante las noticias todavía¹⁰⁵.

Efectivamente, la mayoría de reclamaciones vinieron encaminadas al establecimiento de un sistema similar al existente para el régimen electoral de las corporaciones municipales en el cual, a falta de mayoría a favor de ningún candidato en la sesión de investidura, queda investido el candidato de la lista más votada¹⁰⁶. Efectivamente, el PP estuvo reclamando durante semanas la adopción de esta reforma, pero su ineficacia resulta palmaria: mientras que en ámbito municipal son muchas las decisiones de gestión ordinaria que pueden adoptarse por el Alcalde (que ostenta numerosas competencias como órgano), en el ámbito nacional las potestades constitucionales del Gobierno son notablemente más limitadas; además, mientras que las decisiones de calado político que constituyen líneas maestras del programa del gobierno son escasas y de poca trascendencia en el ámbito local, la consecuencia de que un Gobierno nacional no pueda desarrollar su programa político, aprobar leyes, o incluso aprobar unos presupuestos generales sin el apoyo del parlamento hace que el gobierno en minoría no sea aconsejable. Resumidamente: de qué sirve ser el Gobierno si no se puede gobernar sin mayoría.

Algunos políticos han entendido perfectamente la inidoneidad de esta solución propuesta (que sólo garantiza el primer paso), y de hecho han propuesto nuevos mecanismos más reforzados. Ha sido el caso de Cristina Cifuentes, que en septiembre del pasado año proponía medidas como el establecimiento de mayorías reforzadas o sistemas de doble vuelta que ya existen a nivel comparado¹⁰⁷. Ese mismo espíritu se encuentra presente en este trabajo, y habiéndose analizado ya las principales posturas y propuestas de reforma a nivel nacional, estudiaremos ahora las alternativas existentes a nivel comparado.

¹⁰⁵ EFE, “El PP plantea que siempre gobierne la lista más votada”, *La Nueva España*, Madrid, diciembre 2015 (disponible en <http://www.lne.es/elecciones/2015/11/29/pp-plantea-gobierno-lista-votada/1848614.html>; última consulta 2/IV/2017).

¹⁰⁶ Art. 196 LOREG.

¹⁰⁷ HERNÁNDEZ, M., “Cifuentes propone una reforma de la ley electoral que garantice la formación de Gobierno”, *El Mundo*, Madrid, septiembre 2016 (disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/09/28/57ebadef468aeb6a188b4623.html>; última consulta 20/III/2017).

5. ALTERNATIVAS A NIVEL COMPARADO

5.1. Introducción

Procedemos en este punto a analizar las principales alternativas a nivel comparado que se dan en Europa a la hora de conjugar gobernabilidad y representatividad. Analizaremos en primer lugar dos propuestas encaminadas a proporcionar mayor gobernabilidad, por un lado, la prima de la mayoría, tanto en la modalidad implementada en Grecia, como los dos intentos utilizados en Italia (2005 y 2015); por otro lado, el sistema mayoritario a doble vuelta utilizado en Francia. En segundo lugar, y aunque el Consejo de Estado ya planteaba algunas líneas de reforma en la línea contraria, tratando de conseguir mayor representatividad, estudiaremos también la alternativa que se utiliza en Alemania para conseguir este objetivo.

En el plano metodológico, con el propósito de ofrecer un mejor análisis de cada uno de los sistemas alternativos que a nivel comparado se dan, y que centran este trabajo, abordaremos dos aspectos distintos en cada uno de los sistemas: (i) una descripción de los principales rasgos y elementos del sistema y de su funcionamiento¹⁰⁸, (ii) una evaluación por indicadores electorales, similar a la realizada anteriormente para el caso español, del año 2001 a esta parte¹⁰⁹, resumiendo las ventajas y desventajas en dichos sistemas. Analizamos seguidamente el primero de los sistemas:

¹⁰⁸ Para ello nos serviremos como fuente primaria de la legislación electoral y constitucional en cada país y de las obras bibliográficas enfocadas que se citen en cada caso, además de, en términos generales:

COLOMER, J.M., *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave, Nueva York, 2004 (disponible en https://works.bepress.com/josep_colomer/3/; última consulta 21/I/2017).

LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partido*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *op. cit.*

NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, *op. cit.*

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, *op.cit.*

PASQUINO, G., *Sistemas políticos comparados*, Bononia University Press, Buenos Aires, 2004.

SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, *op.cit.*

¹⁰⁹ Los motivos que expresamos para justificar el cálculo mediante elaboración propia de los indicadores electorales en el caso español, en lugar de su cita desde cualquiera de las obras contenidas en la bibliografía que efectúan análisis comparados de sistemas electorales, resultan plenamente aplicables, *mutatis mutandi*, para este caso. Encontrándonos ante un paradigma de creciente competitividad electoral con el auge de terceras opciones de centro moderado o de discurso populista (*AfD* en Alemania, Monti o Grillo en Italia, Le Pen en Francia y Tsipras en Grecia) no resultaría científicamente riguroso emplear indicadores que no tuvieran en cuenta las elecciones producidas durante los últimos cuatro años.

5.2. Prima de la mayoría (Grecia e Italia)

También conocido como sistema de la “prima de mayoría”. En términos generales (sin perjuicio de las especificidades que tiene en cada país) el funcionamiento del sistema es el siguiente: una vez determinado el tamaño del parlamento existen dos opciones, (i) bien se reservan una serie de escaños (una cuantía fija) que se otorgan a un partido para que, agregados a los que ya tenga dicho partido, permitan o faciliten notablemente alcanzar una mayoría absoluta sobre el total; (ii) o bien se fija una cuantía o número fijo de escaños sobre el total (habitualmente tantos como sean necesarios para dar una mayoría absoluta) que serán otorgados a un determinado partido con independencia (y sin que se adicionen) de los que hubiera obtenido conforme a los resultados electorales.

Reservada esa cantidad de escaños, en uno u otro formato, los restantes escaños se distribuyen de manera proporcional a los resultados electorales obtenidos, ya sea mediante circunscripciones (es el caso de Grecia e Italia) o no, y empleando cualquiera de entre las fórmulas electorales proporcionales analizadas. Posteriormente se le atribuirá esa prima, ya sea en forma de escaños adicionales a los que le correspondan (Grecia e Italia desde 2015) o en forma de cantidad fija sobre el total (Italia hasta 2015), al partido que cumpla una serie de condiciones (haber ganado las elecciones en votos, tener el mayor número de escaños, o superar un umbral de porcentaje de voto popular determinado).¹¹⁰

Sentado el funcionamiento en abstracto, entraremos ahora a analizar su operatividad en los casos de Grecia e Italia. Vaya por delante que, mientras que la relación griega con el sistema de prima en su modalidad de escaños adicionales se remonta una década atrás, en Italia han debido incorporar el sistema tal y como lo conocemos (*Italicum*) en 2015, tras una sentencia del Tribunal Constitucional censurando el sistema anterior de prima como cantidad fija sobre el total.¹¹¹

¹¹⁰ *cfr.* SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, *op. cit.*, págs. 18 a 20, BEDOCK, C. / SAUGER, N., “Electoral Systems with a Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems”, *Representation*, núm. 50, mayo 2014, págs. 99 a 112 (disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2014.902220?scroll=top&needAccess=true>; última consulta 2/IV/2017), y Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 1/2014 de 4 de diciembre de 2013 (disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>; última consulta 2/IV/2017).

¹¹¹ Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 1/2014, *op. cit.*

5.2.1. Grecia

Constitucionalmente Grecia posee un sistema unicameral¹¹², en el que su parlamento (conocido como el Consejo de los Helenos, o *Βουλή των Ελλήνων*, o, latinizado, *Vouli ton Ellinon*) está compuesto por un número legalmente establecido de parlamentarios entre 200 y 300¹¹³. Los ciudadanos ejercen su derecho al voto, que es obligatorio¹¹⁴, para elegir a los parlamentarios en circunscripciones determinadas legalmente.¹¹⁵ La configuración legal de los elementos del sistema electoral heleno se establece en la ley 3.231/2004 (publicada el 11 de febrero de 2004) aunque entró en vigor en las elecciones de 2007 dado que la Constitución prohíbe que se apliquen las modificaciones electorales directamente en la siguiente convocatoria (salvo acuerdo del parlamento)¹¹⁶. Veámoslos¹¹⁷:

(i) El **voto**, que es universal libre, directo y secreto, es, como ya se ha dicho, obligatorio, y se articula a través del sistema de voto preferencial y múltiple. Dependiendo de la magnitud de la circunscripción los votantes marcarán en la papeleta desde un mínimo de un nombre hasta un máximo de cuatro en aquellas más grandes¹¹⁸, los partidos pueden nominar a un número limitado de candidatos para cada circunscripción¹¹⁹ y los líderes de los partidos están exentos del voto preferencial, sumando tantos votos como sufragios recibió el partido en la circunscripción en la que se presentaba¹²⁰.

(ii) El **tamaño del parlamento** se fija en 300 parlamentarios, el máximo constitucional permitido¹²¹.

¹¹² Art. 26 CG.

¹¹³ Art. 51.1 CG.

¹¹⁴ Art. 51.5 CG.

¹¹⁵ Art. 54.1 y 54.2 CG.

¹¹⁶ Art. 54.1 CG.

¹¹⁷ Para mayor información sobre anteriores sistemas electorales de Grecia véase LAMPRINAKOU, C., “Electoral System Change in Europe since 1945: Greece”, *ESCE – Electoral System Change in Europe since 1945*, 2011 (disponible en http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_198/FILE/Greece_summary.pdf; última consulta 2/IV/2017).

¹¹⁸ El art. 3 de la Ley 3.231/2004 establece que en las circunscripciones que elijan 1 a 3 parlamentarios sólo se votará un nombre, en las que elijan 4 a 7 representantes podrán votarse hasta dos nombres, en aquellas donde existan 8 a 12 representantes se podrán votar hasta tres nombres, y en aquellas donde se adscriban más de 13 parlamentarios se podrán votar un máximo de cuatro.

¹¹⁹ Art. 10 Ley 3.231/2004.

¹²⁰ Art. 72.8 de la Orden Presidencial 96/2007.

¹²¹ IBP, INC., *Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook - Strategic Information, Regulations, Procedures*, Lulu.com, junio 2015, p. 68 (disponible en https://books.google.es/books?id=LNrVCgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false; última consulta 29/III/2017).

(iii) **La magnitud de las circunscripciones** es variable y va desde un único escaño (uninominales) hasta otras que representan 42 escaños (plurinominales).¹²² Una vez restados los escaños correspondientes a la prima de mayoría (50)¹²³ sólo 238 de los 300 escaños se distribuyen por **circunscripciones** que son de carácter territorial y suman 56. Los otros 12 escaños se distribuyen a nivel nacional en la figura de los “Diputados de Estado” (y en ellos los partidos pueden designar a la persona que deseen).

(iv) El **prorrateo electoral** se efectúa exclusivamente en base a la población tomada del último censo efectuado, generando algunas circunscripciones (menos de diez, aunque su número varía en cada elección) uninominales, aunque el sistema de voto preferencial lo aleja de un sistema mayoritario puro. La gran mayoría de las circunscripciones son plurinominales, aunque sólo unas pocas alcanzan cifras verdaderamente elevadas (*e.g.* en las anteriores elecciones sólo Ática, Atenas A, Atenas B, y Tesalónica A superaron la decena; Atenas B sola reparte más de 40 escaños).¹²⁴

(v) El procedimiento y la **fórmula electoral** empleada resulta compleja. En primer lugar, obtenidos los resultados electorales, se determinan los escaños que corresponden a cada partido (que hayan superado el umbral legal) a nivel nacional multiplicando la proporción que los votos recibidos por dicho partido a nivel nacional representan sobre el total de votos válidos emitidos (los votos en blanco, los nulos, y los recibidos por partidos que no superan el umbral no se computan a raíz de lo establecido en la ley 3.434/2006) por los 250 escaños que se reparten. El número entero alcanzado representa el total de escaños que le corresponden a cada partido a nivel nacional, repartiéndose los restantes mediante el sistema de restos mayores. El partido con mayor porcentaje de votos (o la coalición cuya media de votos sea mayor, en su caso) recibe el llamado premio de mayoría cifrado en 50 escaños actualmente. Esto da el resultado teórico a nivel parlamento para cada partido.

A la hora de otorgar a cada partido el número de escaños que recibe conforme al proceso anterior se determina mediante el sistema de cuota Hare el número de escaños que corresponden a cada uno de los partidos en cada circunscripción (excepto las circunscripciones uninominales donde rige un sistema mayoritario a una vuelta) mediante el sistema de restos mayores. En segundo lugar, los

¹²² ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, *Election results*, Atenas, 2017 (disponible en <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/#Per-11>; última consulta 30/III/2017).

¹²³ El sistema introducido en 2004 preveía una prima de mayoría de 40 escaños, cifrándose el número de diputados que se prorratean en 248 en lugar de los 238 actuales. La ley 3.636/2008 incrementó la prima hasta los 50 escaños con efecto en las elecciones de 2012.

¹²⁴ LAMPRINAKOU, C., *op. cit.*, págs. 34 a 37.

escaños sobrantes del proceso anterior, y los otros 12 escaños de los “Diputados de Estado” son otorgados a los partidos a nivel nacional mediante el sistema de restos mayores (cuota Hare) hasta alcanzar la cifra de escaños que les corresponderían conforme a lo expuesto en el párrafo anterior. Una vez determinado, los candidatos concretos electos serán proclamados en función del voto preferencial emitido o designados en caso de ser “Diputados de Estado”.¹²⁵

(vi) El **umbral legal** se fija en un 3% de los votos válidos¹²⁶ emitidos a nivel nacional. A pesar de la existencia de circunscripciones el cómputo de la barrera se efectúa a nivel nacional.

§

A la hora de analizar sus indicadores electorales¹²⁷ los resultados son los siguientes:

<i>(Mes) Año</i>	<i>Desproporcionalidad</i>		<i>Fragmentación</i>		<i>Concentración</i>		<i>Número efectivo de partidos</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Mín. Cuad.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>
<i>2004</i>	9,64%	7,37%	0,624	0,543	85,92	94,00	2,66	2,19
<i>2007</i>	8,83%	6,99%	0,669	0,619	79,94	84,67	3,02	2,62
<i>2009</i>	9,41%	7,29%	0,683	0,614	77,40	83,67	3,16	2,59
<i>Mayo 2012</i>	19,00 %	18,11 %	0,856	0,793	35,64	53,33	6,93	4,83
<i>Junio 2012</i>	12,80%	11,00%	0,805	0,734	56,54	66,67	5,12	3,76
<i>Enero 2015</i>	13,02%	11,73%	0,768	0,676	64,14	75,00	4,31	3,09
<i>Sept. 2015</i>	12,54%	13,23%	0,775	0,691	63,56	73,33	4,45	3,24

¹²⁵ *ibíd.*

¹²⁶ Al igual que en la fórmula electoral los votos nulos y en blanco no se computan a raíz de lo establecido en la ley 3.434/2006.

¹²⁷ Todos los resultados en los índices son de elaboración propia, empleando por un lado las fórmulas y metodologías anteriormente explicadas en relación con su uso para el sistema electoral español, y por otro los resultados electorales oficiales proporcionados por el parlamento griego: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, *op. cit.*

(Mes) Año	Desproporcionalidad		Fragmentación		Concentración		Número efectivo de partidos	
	Absoluto	Mín. Cuad.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.
Media	12,18%	10,82%	0,740	0,667	66,16	75,81	4,24	3,19

Como se puede observar los índices de desproporcionalidad tienen un salto cuantitativo a partir de 2012, fecha en la cual se aumentó la prima de mayoría. Ha de tenerse en cuenta que el número efectivo de partidos pasó de 3,16 a 6,93 en dichas elecciones a nivel electoral, y casi se duplicó a nivel parlamentario.

La alta fragmentación existente, su incremento a partir de 2012, y la caída en picado del índice de concentración responden a los mismos motivos expresados para el caso español. Sin embargo, especial referencia merece el índice de desproporcionalidad: como ya hemos comentado *in extenso* la justificación de la desproporcionalidad y de la existencia de un elevado índice de la misma (hasta un 19%) únicamente puede obedecer al deliberado diseño del sistema para garantizar la gobernabilidad y la estabilidad (motivo por el que se introduce la prima de mayoría). Ahora bien, mientras que en su etapa inicial no generó un desmedido impacto en la desproporcionalidad (pues el partido que ganaba las elecciones lo hacía holgadamente), en el momento en el que apareció un escenario político mucho más multipartidista se quebró totalmente el equilibrio.

Mientras que la prima griega funciona bien cuando un partido consigue (mediante representación proporcional) alcanzar los 101 escaños (garantizándose así la mayoría absoluta), en el momento en el que la competencia electoral es más elevada (como muestran los indicadores de fragmentación, número de partidos y concentración a nivel electoral) otorgar una prima como esa quiebra la desproporcionalidad tremendamente (pudiendo incluso duplicar los escaños que merecería un partido) sin aumentar correlativamente la gobernabilidad al no alcanzarse la mayoría absoluta. Es precisamente el problema de esta modalidad de premio a la mayoría (frente al sistema con el que contaba Italia hasta 2015) como se pudo observar tras las elecciones de mayo de 2012 (en las que Samaras aventajó en menos de 200.000 votos a Tsipras y aun así contaba con casi sesenta escaños de ventaja sobre él) donde la prima no garantizó la gobernabilidad. Prueba de ello es el hecho de que se volviera a votar en junio de 2012, y otra vez en enero de 2015 y septiembre de 2015.¹²⁸

¹²⁸ ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, *op. cit.*

5.2.2. Italia

Italia se compone de un parlamento bicameral¹²⁹. La *Camera dei deputati*, en la que centraremos nuestra atención, se compone *ex constitutione* de un total de 630 *deputati* de los que 12 son elegidos por los italianos en el extranjero en la denominada *circostrizione Estero*.¹³⁰

En cuanto a su sistema electoral vigente, con anterioridad a la entrada en vigor del *Italicum* en 2015, Italia contaba con un sistema electoral (el *Porcellum*) con prima a la mayoría sobre el total y distintos umbrales legales para coaliciones y partidos. Resumidamente¹³¹, si el partido con más votos alcanzaba los 340 escaños, no entra en juego el sistema de prima; en cambio, si el partido con más votos no los alcanzaba la prima les otorgaba el número de escaños necesarios hasta alcanzar los 340 escaños, repartiéndose los demás a nivel regional. Dicho sistema fue declarado inconstitucional por la Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 1/2014¹³², por considerar que:

In altri termini, le disposizioni in esame non impongono il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti; e ad essa assegnano automaticamente un numero anche molto elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una **illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale»** [...] ¹³³

Dicho sistema fue reemplazado por la ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52 que establece el vigente sistema (sustituyendo la prima de mayoría como cifra sobre el total por una prima de escaños adicionales similar a la griega), y sobre la que ya ha tenido ocasión de pronunciarse la *Corte Costituzionale*¹³⁴, declarando su inconstitucionalidad parcial. Dado lo reciente del cambio la literatura

¹²⁹ Art. 55 CI.

¹³⁰ Art. 56 CI y Ley de 27 de diciembre de 2001, núm. 459.

¹³¹ Para mayor información véase RENWICK, A. *et al.*, "Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005", *Electoral Studies*, vol. 28, núm. 3, septiembre 2009, págs. 437 a 447 (disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379409000328>; última consulta 20/I/2017), y ley de 21 de diciembre de 2005, núm. 270.

¹³² *op.cit.*

¹³³ *ibid.* FJ 3.1

¹³⁴ *vid.* Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 35/2017 de 25 de enero de 2017 (disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; última consulta 5/IV/2017).

sobre el tema no ha tenido aún oportunidad de calificar el sistema, pero analizaremos sus elementos actuales¹³⁵ señalando lo declarado inaplicable por la Corte:

(i) El **voto se estructura** a través de listas de partido semi-abiertas presentadas en cada circunscripción. En cada una de ellas el partido presenta un candidato *capolista* fijo y una serie de candidatos en orden alterno de género hasta el máximo de escaños de la circunscripción. Como excepción a la regla general, el *capolista* es el único que puede presentarse en varias circunscripciones (hasta un máximo de diez)¹³⁶. A la hora de votar, cada elector marca en la papeleta el partido por el vota, estando impreso en la papeleta el nombre del *capolista* que recibe automáticamente ese voto; además, el elector puede establecer hasta dos candidatos de su preferencia al lado, obligatoriamente un hombre y/o una mujer.¹³⁷

(ii) El **tamaño del parlamento** es de 630 diputados como ya se dijo.¹³⁸

(iii) Las **circunscripciones** electorales se dividen en varios niveles. En el primero hay que distinguir entre la circunscripción *estero* en la que votan los italianos residentes en el extranjero y eligen 12 representantes, y las circunscripciones territoriales que eligen a los 618 parlamentarios restantes. La circunscripción *estero* se encuentra subdividida en cuatro zonas mundiales (Europa, América del Sur, América del Norte y Central, y África, Asia, Oceanía y otros).¹³⁹

Dentro de las territoriales, Italia se divide en 20 regiones electorales que constituyen la circunscripción sobre la que se presentarán las listas de los partidos. A su vez, dichas regiones están subdivididas en colegios electorales o *collegi plurinominali*, con la excepción del *Valle d'Aosta*, que sólo tiene un colegio uninominal, y *Trentino-Alto Adige/Südtirol*, que cuenta con ocho colegios electorales y con otros tres escaños elegidos proporcionalmente en la región. Salvo estas excepciones, las restantes 18 regiones se subdividen en un total de 100 colegios repartidos de forma proporcional al número de escaños que elige cada una de las regiones y van desde un colegio a diecisiete en el supuesto máximo.¹⁴⁰

¹³⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, *Cosa cambia con il nuovo sistema elettorale*, Roma, 2016 (disponible en <http://www.camera.it/temiap/2016/03/14/OCD177-1820.pdf>; última consulta 29/III/2017).

¹³⁶ En caso de ganar el escaño en varios colegios el diputado tenía la posibilidad de elegir por cuál quería ostentar representación. Esta ha sido una de las dos disposiciones declarada inconstitucional por la Corte, estableciendo que se determinará por sorteo.

¹³⁷ Art. 1.1.a), b) y c) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52.

¹³⁸ Art. 56 CI.

¹³⁹ Art. 6.1 Ley de 27 de diciembre de 2001, núm. 459.

¹⁴⁰ Art. 1.1.a) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

(iv) Los 606 escaños a elegir en base territorial (excluidos las dos regiones con tratamiento especial) se **prorratean** por regiones, y a su vez por colegios (unidad básica electoral) en proporción únicamente a la población (ya se atribuyó 1 al *Valle d'Aosta* y 11 a *Trentino-Alto Adige/Südtirol* por criterios culturales y de minorías lingüísticas y étnicas), a través del sistema de “*quozienti interi e dei piu' alti resti*”, es decir, la cuota Hare. Así, cada colegio elige un mínimo de 3 diputados y un máximo de 9.¹⁴¹ En la circunscripción *estero* se reparten los diputados también mediante la cuota Hare entre las cuatro regiones en base a la población censada.¹⁴²

(v) En cuanto a la **fórmula electoral** debemos empezar realizar varias precisiones iniciales:

En el *Valle d'Aosta* el sistema es mayoritario a una vuelta por lo que resulta proclamado el candidato que reúna mayor número de votos.¹⁴³ En *Trentino* los ocho colegios electorales son uninominales por lo que rige el mismo sistema mayoritario ya, mientras que los tres diputados restantes son elegidos a nivel de la región mediante el sistema proporcional con especialidades en el caso de premio de mayoría.¹⁴⁴ En la circunscripción *estero* los diputados son elegidos a nivel de las regiones establecidas mediante el sistema de cuota Hare.¹⁴⁵

En cuanto a las restantes circunscripciones se reparten los escaños a nivel nacional,¹⁴⁶ así, pueden existir tres posibles escenarios: el primero, si una lista gana y obtiene más de 340 escaños no entra en juego el *premio di maggioranza* y se reparten los escaños de manera proporcional en todos los casos (salvando las excepciones citadas) mediante el sistema de cuota Hare puro.¹⁴⁷

Si una lista gana las elecciones y alcanza el 40% de votos (donde se computan únicamente los votos válidos en las circunscripciones territoriales –las 20–) se le atribuye el *premio di maggioranza*, obteniendo automáticamente 340 escaños esa lista.¹⁴⁸ Los restantes escaños son distribuidos proporcionalmente mediante la cuota Hare modificada entre el resto de partidos (las llamadas “listas

¹⁴¹ Art. 4.1.b) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁴² Art. 6.2 Ley de 27 de diciembre de 2001, núm. 459.

¹⁴³ Art. 1.1.a) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁴⁴ Art. 1.1.a) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*; PAPARO, A., *Italicum: Come funzionerà in Trentino-Alto Adige*, Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), Roma, 2015, disponible en (<http://cise.luiss.it/cise/2015/05/07/italicum-come-funzionera-in-trentino-alto-adige/>; última consulta 5/IV/2017).

¹⁴⁵ Art. 15.1.c) Ley de 27 de diciembre de 2001, núm. 459.

¹⁴⁶ Art. 1.1.d) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁴⁷ *ibid.*

¹⁴⁸ Art. 1.1.f) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

de minoría”).¹⁴⁹ En términos prácticos: se calcula la cuota del partido vencedor (total de votos recibidos entre escaños asignados -340-) de cara a su prorrateo por circunscripciones; igualmente se calcula la cuota Hare modificada para el resto de partidos de minoría (total de votos recibidos por los partidos que superan la barrera legal entre escaños a asignárseles -278-) para su prorrateo.¹⁵⁰

Si ninguna lista alcanza el límite del 40% de votos ya no entra en juego el premio (esta fue la clave de la reforma de la ley en 2015 a raíz de la sentencia comentada). La ley preveía entonces que las dos primeras listas irían a un *ballottaggio* o segunda vuelta en el que no se permitirían, obviamente, los acuerdos o coaliciones electorales o posteriores, y únicamente se podría votar entre esas dos opciones. La lista que resultase ganadora obtendría el premio en los términos establecidos anteriormente, repartiéndose entre la lista perdedora y las demás listas de la primera vuelta los escaños restantes en proporción (cuota Hare) a sus resultados de la primera vuelta.¹⁵¹ Este apartado fue la segunda de las disposiciones declaradas inconstitucionales este mismo año al establecer un sistema mayoritario encubierto, por lo que, de darse esta situación, y a falta de una modificación de la ley, no existiría prima y se repartirían los escaños proporcionalmente como en el primer escenario.¹⁵²

Una vez determinados los escaños correspondientes a cada partido a nivel nacional en cada caso, estos resultados se trasladan prorrateándolos a las regiones, y, a su vez, a los colegios.¹⁵³ Así, en cada colegio los escaños (de 3 a 9), una vez asignados por partidos como se ha visto, se atribuyen en primer lugar al candidato *capolista* y, posteriormente, a los candidatos que hubieran reunido mayor número de votos individuales en las papeletas.¹⁵⁴

(vi) El **umbral legal** se fija en un 3% de los votos válidos emitidos a nivel nacional.¹⁵⁵

§

¹⁴⁹ *ibid.*

¹⁵⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁵¹ Art. 1.1.f) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁵² Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 35/2017, *op. cit.*, FJ 1.1.

¹⁵³ Art. 1.1.d) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁵⁴ Art. 1.1.g) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

¹⁵⁵ Art. 1.1.e) Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52; CAMERA DEI DEPUTATI, *op. cit.*

A la hora de analizar sus indicadores electorales¹⁵⁶ los resultados son los siguientes:

Año	Desproporcionalidad		Fragmentación		Concentración		Número efectivo de partidos	
	Absoluto	Mín. Cuad.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.
2001	10,50%	5,80%	0,837	0,807	45,77	52,70	6,12	5,18
					85,32	98,10		
2006	8,51%	5,53%	0,871	0,861	53,46	58,10	7,78	7,18
					93,34	99,84		
2008	9,99%	8,52%	0,731	0,675	70,26	78,25	3,72	3,08
					83,76	93,65		
2013	25,37%	17,75%	0,811	0,715	50,58	64,44	5,30	3,51
					56,74	74,60		
Media	13,59%	9,40%	0,813	0,764	55,02	63,37	5,73	4,74
					79,79	91,55		

Como puede observarse, la introducción del premio de mayoría declarado inconstitucional (*Porcellum*) en 2005 dio lugar a una disminución progresiva del número de partidos y de la fragmentación. Debe partirse de la premisa de que el sistema de partidos italiano está profundamente atomizado y fluctúa enormemente, motivo por el cual ha venido ensayando distintos sistemas electorales en las últimas décadas (antes de *Porcellum* vino *Mattarellum*) que le permitan garantizar la gobernabilidad. Paralelamente a esto, son muy habituales las coaliciones electorales (motivo por el que hemos calculado un índice de concentración con los dos primeros partidos, y debajo de él el de las dos primeras coaliciones) que cuentan con un candidato único a Primer Ministro. Así la concentración parlamentaria que se genera con las coaliciones es altísima (media del 91%), pero estas coaliciones suelen ser bastante inestables, como se comprobó en los casos de Prodi y Berlusconi.

Dejando de lado las peculiaridades en el sistema de coaliciones, cuyo índice de concentración sólo vale de cara a la investidura y no al desarrollo de la legislatura, las conclusiones que extraemos son similares a las del caso griego. De manera correlativa a éste a medida que se ha ido superando el escenario bipartidista (entendido en el caso italiano como absoluta primacía de dos coaliciones, izquierda y derecha) y ha crecido la fragmentación y el número de partidos, ha aumentado también

¹⁵⁶ Todos los resultados en los índices son de elaboración propia, empleando por un lado las fórmulas y metodologías anteriormente explicadas en relación con su uso para el sistema electoral español, y por otro los resultados electorales oficiales proporcionados por el ministerio del interior italiano: MINISTERO DELL'INTERNO, *Archivio Storico delle Elezioni*, Roma, 2017 (disponible en <http://elezionistorico.interno.it>; última consulta 30/III/2017).

la desproporcionalidad, siendo de récord en el caso de 2013, como ya se explicó por los efectos de una creciente competencia y la prima de mayoría, agravada en este caso por el formato de prima de mayoría que distorsionaba completamente la voluntad popular. Un partido que reuniera un solo voto más que otras tres fuerzas con las que estuviera compitiendo obtenía automáticamente la mayoría absoluta. Sólo así se explica el índice de desproporcionalidad del 25% en esas elecciones, y la declaración de inconstitucionalidad.

A falta de conocer resultados de indicadores del nuevo sistema, confiamos en que su estructura, evitando la tremenda desproporcionalidad que podía generar el sistema anterior, y al mismo tiempo evitando la desproporcionalidad en los casos en los que no pueda darse la gobernabilidad, pueda servir para proporcionar un equilibrio duradero en Italia. Aunque la solución planteada por el legislador en *Italicum* parecía un sistema completo e innovador, la sentencia de la *Corte Costituzionale*, al entender que no se podía quebrar en tanta medida la representatividad a favor de la gobernabilidad, va a impedir que podamos ver los resultados de ese posible *ballottaggio*, por lo que el nuevo sistema sólo evitará la fragmentación si un partido consigue superar el 40% de los votos (lo que lleva sin suceder desde 2008).

En general, la prima de mayoría distorsiona la proporcionalidad y la representatividad para garantizar gobernabilidad, pero, en una modalidad, no es capaz de conseguirlo siempre (Grecia), rompiendo la proporcionalidad sin generar un beneficio, y en otra modalidad (Italia hasta 2015) impone una gobernabilidad con la posible quiebra absoluta de la representatividad, generando un efecto mayoritario en el sistema que desvirtúa su fundamento proporcional. Con los elementos teóricos en la mano, y a falta de ver su aplicación práctica con las matizaciones constitucionales, sólo podemos elucubrar con que el nuevo sistema italiano sería una solución intermedia con lo mejor de ambas vías. Se podría tratar de un modelo aplicable al caso español con numerosos beneficios.

5.3. Sistema mayoritario a doble vuelta (Francia)

Francia cuenta con un parlamento bicameral¹⁵⁷. La constitución, originariamente, establecía que sería una ley orgánica la que determinase la duración, número y forma de elección de la *Assemblée*

¹⁵⁷ Art. 24 CF.

nationale, en la que pondremos el foco.¹⁵⁸ En 2008 fue reformada¹⁵⁹ para establecer el máximo en 577 *députés* elegidos por sufragio directo.¹⁶⁰ De este modo, salvado ese límite, se contiene en el *Code électoral*¹⁶¹ toda la regulación relativa a la materia¹⁶². La analizaremos por elementos:

(i) El **voto** es directo y universal¹⁶³ y se lleva a cabo en una circunscripción determinada en función de determinados factores (domicilio, residencia habitual, residencia fiscal o destino)¹⁶⁴. Para ello cada elector está censado en una circunscripción dada (distrito) y no puede constar en varios, ni cambiar de censo entre la primera vuelta. El voto es único y uninominal (a candidato, no a lista). Por ello, cada candidato puede postularse (dentro de un partido o como independiente según el procedimiento previsto¹⁶⁵) únicamente en una circunscripción¹⁶⁶. Sin embargo, al existir dos vueltas como luego veremos, puede cambiarse el sentido del voto entre la primera y la segunda vuelta, lógicamente.

(ii) En cuanto al **tamaño, la Asamblea** está compuesta actualmente por el máximo constitucional de 577 parlamentarios con mandato de cinco años.¹⁶⁷

(iii) Las **circunscripciones** se establecen¹⁶⁸ en base a la organización territorial del estado francés en departamentos según un criterio de población, además de, por mandato constitucional, los territorios de ultramar y los franceses en el extranjero¹⁶⁹. La potestad para reorganizar las circunscripciones electorales corresponde, con ciertos límites (esencialmente que las diferencias de población entre circunscripciones no pueden exceder del 20%), al gobierno desde la aprobación de Ley Orgánica 38/2009 de 13 de enero de 2009.¹⁷⁰ En aplicación de esta delegación el gobierno ha

¹⁵⁸ Art. 25 CF.

¹⁵⁹ Mediante la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008.

¹⁶⁰ Art. 24 CF. Art. LO119 *Code électoral*.

¹⁶¹ El código reúne toda la legislación aprobada sobre el tema, ordinaria y orgánica.

¹⁶² Nótese que, dentro de la parte legislativa del código, aquellos artículos que están precedidos por la letra L corresponden a leyes ordinarias, mientras que los que comienzan por LO tienen naturaleza orgánica.

¹⁶³ Art. L1 *Code électoral*.

¹⁶⁴ Arts. L124 y L11 *Code électoral*.

¹⁶⁵ Arts. LO127 y ss. y L210-1 *Code électoral*.

¹⁶⁶ Arts. L156 y L174 *Code électoral*.

¹⁶⁷ Art. 24 CF. Arts. LO119 y LO 121 *Code électoral*. SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *The National Assembly in the French institutions*, París, 2013, págs. 90 y 91 (disponible en http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf; última consulta 5/IV/2017).

¹⁶⁸ Art. L125 *Code électoral*. SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *op. cit.*, págs. 90 y 91.

¹⁶⁹ La inclusión de representación específica para franceses en el extranjero, al modo de la circunscripción *estero* italiana fue incluida en la citada Ley Constitucional de 2008.

¹⁷⁰ SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *op. cit.*, págs. 90 y 91.

propuesto emplear, y el parlamento sancionó¹⁷¹, un sistema de cuota para el establecimiento de las circunscripciones departamentales, correspondiendo una circunscripción por cada 125.000 habitantes y empleando las restantes mediante los restos mayores.¹⁷² En relación con las circunscripciones para los franceses en el extranjero, eximido del mandato de establecer circunscripciones homogéneas, se establecieron 6 circunscripciones para Europa, 2 para América, y las 3 restantes para Asia, África y otros.¹⁷³

Resumidamente, 556 *députés* corresponden a circunscripciones departamentales¹⁷⁴, 10 corresponden a los territorios ultramarinos (Nueva Caledonia y otros)¹⁷⁵ y 11 (repartidos como se dijo) a los franceses en el extranjero¹⁷⁶. Las circunscripciones en cada departamento varían desde un mínimo actual de 1 (Creuse) a un máximo de 21 (Nord).

(iv) Al tratarse de circunscripciones uninominales **no existe prorrateo electoral** más allá del establecimiento de los distritos en base a la población que ya se ha visto.

(v) El **sistema electoral** es uninominal mayoritario a dos vueltas por circunscripción.¹⁷⁷ En el año 1985 se hizo un breve experimento¹⁷⁸ adoptando un sistema proporcional para la Asamblea, pero rápidamente fracasó y en 1986 se volvió al sistema mayoritario vigente.¹⁷⁹ El procedimiento establecido en la ley¹⁸⁰ es el que sigue:

En la primera vuelta, celebrada un domingo, puede votarse a todos los candidatos existentes en la circunscripción. Tras dicha votación, resultará proclamado el candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos y hubiera reunido el apoyo de un 12,5% del electorado

¹⁷¹ Mediante la Ley Orgánica 165/2010 de 23 de febrero de 2010.

¹⁷² *ibid.*

¹⁷³ *ibid.*

¹⁷⁴ Anexo Tabla 1 *Code electoral*.

¹⁷⁵ Anexo Tabla 1 bis *Code electoral*.

¹⁷⁶ Anexo Tabla 1 ter *Code electoral*.

¹⁷⁷ Arts. L123 y L124 *Code electoral*. SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *op. cit.*, págs. 89 y 90.

¹⁷⁸ Cuyo principal propósito era prevenir mayorías absolutas de la derecha, y fracasó.

¹⁷⁹ TOUBEAU, S., “Electoral System Change in Europe since 1945: France”, *ESCE – Electoral System Change in Europe since 1945*, 2011 (disponible en http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_211/FILE/France_summary.pdf; última consulta 5/IV/2017).

¹⁸⁰ Art. L126 *Code electoral*.

censado como mínimo. En caso de no darse las dos circunstancias acumuladamente (lo habitual), se celebra la segunda vuelta el domingo siguiente.¹⁸¹

Pasarán a la segunda vuelta, y podrán ser votados, los candidatos que hubieran obtenido en la primera vuelta votos equivalentes a más de un 12,5% del electorado censado. Resultará proclamado electo en segunda vuelta el candidato que hubiera obtenido mayor número de votos en dicha vuelta.¹⁸² En caso de empate a votos, será electo el candidato de mayor edad.¹⁸³

(vi) Tratándose de un sistema mayoritario, no existe **umbral legal**.

§

A la hora de analizar sus indicadores electorales¹⁸⁴ los resultados son los siguientes:

<i>(Mes)</i> <i>Año</i>	<i>Desproporcionalidad</i>		<i>Fragmentación</i>		<i>Concentración</i>		<i>Número efectivo de partidos</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Mín. Cuad.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parlamen.</i>
<i>2002</i>	16,37%	13,14%	0,648	0,554	82,51	86,14	2,84	2,24
<i>2007</i>	10,94%	9,12%	0,604	0,599	88,63	86,48	2,53	2,49
<i>2012</i>	9,97%	6,73%	0,683	0,647	78,86	82,15	3,16	2,84
<i>Media</i>	12,43%	9,66%	0,645	0,600	83,33	84,92	2,84	2,52

Si prestamos atención, el sistema francés presenta unos índices de desproporcionalidad de tendencia descendiente que no se deben a reformas en el sistema mayoritario (por treinta años inalterado) sino a una mejor correlación entre porcentajes de parlamentarios y de votos que se da

¹⁸¹ Arts. L126, L55 y L56 *Code electoral*.

¹⁸² Art. L126 *Code electoral*. SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *op. cit.*, págs. 89 y 90.

¹⁸³ *ibíd.*

¹⁸⁴ Todos los resultados en los índices son de elaboración propia, empleando por un lado las fórmulas y metodologías anteriormente explicadas en relación con su uso para el sistema electoral español, y por otro los resultados electorales oficiales proporcionados por el ministerio del interior francés: MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Résultats des élections législatives*, París, 2017 (disponible en <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives>; última consulta 30/III/2017).

puntualmente. Ello puede apreciarse en la escasa fluctuación que presentan los índices de fragmentación electoral y parlamentaria, y, especialmente, el número de partidos existente en el parlamento. El resultado obvio es el que es de esperar en un sistema mayoritario, especialmente a dos vueltas, que introduce correctivos en los votos garantizando que se canalizan hacia dos partidos principales: el número efectivo de partido es muy bajo.

Este resultado, que no resulta preocupante en Francia por su vida política enfocada en un único eje de izquierda-derecha, además de por las posibilidades de cohabitación entre el Presidente y el Primer Ministro de signo político distinto, resultaría gravemente perjudicial en España como en las conclusiones trataremos. Fuera de ello, los resultados son los esperables de un sistema mayoritario: alto índice de concentración, bajo índice de fragmentación (en un bipartidismo perfecto el índice estaría cerca de 0,500), número efectivo de partidos muy reducido; y, presidiéndolo todo: escasas diferencias entre los índices electorales y parlamentarios (y moderada desproporcionalidad para un sistema mayoritario) que ponen de manifiesto los acusados efectos psicológicos, además de los mecánicos, del sistema que hacen que los votantes adapten su comportamiento a la existencia de un bipartidismo de facto¹⁸⁵.

Como elocuentemente señala SARTORI: “[l]a doble ronda electoral [...] eliminará a los partidos opuestos al sistema, pero permite que los terceros partidos dispersos negocien su camino a una posición importante”¹⁸⁶.

5.4. Sistema mixto o “proporcional personalizado” (Alemania)

Si hemos analizado con anterioridad dos sistemas que van en la línea de primar la gobernabilidad frente a la proporcionalidad o representatividad favoreciendo la aparición de mayorías, vamos a poner ahora el contrapunto analizando otra propuesta comparada que se mueve en la línea contraria, y busca garantizar más representatividad.

¹⁸⁵ Ha de dejarse patente que el Frente Nacional francés, a pesar de sus buenos resultados en las elecciones europeas y en las presidenciales, precisamente por basar su modelo en un liderazgo fuerte y “carismático” cosecha muy pobres resultados en las legislativas (un único diputado) donde no puede jugar esa baza. No pone en riesgo el bipartidismo en lo que a la Asamblea se refiere.

¹⁸⁶ SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., p. 84.

Alemania, cuya influencia en el sistema español es indudable¹⁸⁷, cuenta con un poder legislativo investido en un parlamento bicameral: una cámara baja, o *Bundestag*¹⁸⁸, y una cámara alta de representación territorial, denominada *Bundesrat*¹⁸⁹. En este punto podemos observar como la cámara baja está al cargo del peso de la función legislativa ordinaria, mientras que la cámara alta únicamente se articula como vía de representación de los Estados federados o *Länder*, de modo análogo a la que inicialmente era la concepción española del Congreso y el Senado. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania guarda silencio acerca del régimen electoral del *Bundestag* dejando su regulación en manos de una Ley Federal o *Bundesgesetz* (en este caso concreto, la *Bundeswahlgesetz*).¹⁹⁰

Analizaremos los elementos ordenadamente, pero antes es preciso advertir, como bien hace VIDAL PRADO que:

El sistema alemán es un sistema basado claramente en el principio de representación proporcional. No se trata, por tanto, de un sistema mixto, como tantas veces se dice, porque el resultado total, como veremos, no se ve influenciado de ninguna manera por el principio de representación mayoritario. De hecho, desde el punto de vista técnico **los alemanes hablan de una representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*)**.¹⁹¹

(i) El **voto se estructura** de manera bastante peculiar en Alemania. Los miembros del *Bundestag* se eligen mediante sufragio universal, directo, libre, igual y secreto de manera “proporcional personalizada”.¹⁹² En términos prácticos, cada votante cuenta con dos votos, el primero¹⁹³ o *Erststimme* está dirigido a escoger a cada uno de los candidatos unipersonales que se presentan en la circunscripción uninominal en la que se vota (de las 299 -la mitad de los escaños básicos del *Bundestag*- en las que se divide el país); el segundo voto o *Zweitstimme* se destina a escoger una lista cerrada y bloqueada de partido elaborada a nivel regional (estado o *Land*).¹⁹⁴ En el *Erststimme* cada

¹⁸⁷ PEGORARO, L., “El Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y «exportación» de modelos”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, 2005, págs. 287 a 321 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1986391.pdf>; última consulta 29/III/2017).

¹⁸⁸ Art. 38 CA.

¹⁸⁹ Art. 50 CA.

¹⁹⁰ Art. 38.3 CA.

¹⁹¹ VIDAL PRADO, C., “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012, p. 220 (disponible en <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2026%20COMPLETA.pdf>; última consulta 5/IV/2017). El énfasis es nuestro.

¹⁹² Arts. 1 y 4 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 221., MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, *op.cit.*, págs. 34 a 36.

¹⁹³ A pesar de la nomenclatura ordinal empleada en la ley no hay que confundirlo con una doble vuelta. Sendos votos se emiten simultáneamente y en la misma papeleta.

¹⁹⁴ Arts. 1 y 4 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 221.

votante emite un voto a un candidato personal que se presenta a nivel de circunscripción (puede hacerlo a través de un partido o de manera independiente). En el *Zweitstimme* el elector elige una lista de partido regional (no confundir la región o estado con las circunscripciones) que no tiene por qué coincidir (y no suele hacerlo) con el partido del candidato votado en el primer voto. Mientras que este segundo voto va a determinar el peso político que tenga cada partido en el parlamento a través de un reparto proporcional, el primer voto sirve para personalizar la elección.¹⁹⁵

(ii) El **tamaño del Bundestag** se fija en un mínimo de 598 diputados, pudiéndose ampliar, como veremos, a raíz de los mandatos excedentarios o *Überhangmandaten* hasta unos teóricos más de ochocientos.¹⁹⁶ Aunque lo explicaremos en detalle en el apartado correspondiente, baste anticipar que los candidatos que hubieran resultado electos en cada una de las 299 circunscripciones uninominales aseguran su escaño, mientras que los 598 diputados teóricos se distribuyen entre los partidos mediante un reparto proporcional. Una vez determinados los escaños que corresponden a dicho partido se detrae de dicha cifra el número de mandatos directos conseguidos a través de las circunscripciones uninominales, completándose la cifra total a través de las listas de partido en cada Estado. En caso de superar el número de mandatos directos la cifra de escaños que correspondería al partido, dichos escaños de más son agregados al total aumentando así el tamaño del parlamento.¹⁹⁷ Dicho sistema fue declarado parcialmente inconstitucional y modificado en 2011.¹⁹⁸

(iii) Las **circunscripciones** existentes son dos, cada una para uno de los votos. Para el *Erststimme* Alemania se encuentra dividida en 299 circunscripciones o *Wahlkreise* uninominales.¹⁹⁹ Para el *Zweitstimme* se emplean los *Länder* como circunscripciones plurinominales, por lo existen 16 circunscripciones para dicha votación en la que se utiliza un sistema proporcional.²⁰⁰

(iv) El **prorrateo electoral** se efectúa en base a la población en ambos casos. En lo tocante a las *Wahlkreise* utilizadas para el primer voto, las mismas se establecen proporcionalmente a la población, y suelen ser ajustadas antes de cada elección por la comisión electoral o *Wahlkreiskommission*. La ley establece la prohibición de que ninguna circunscripción se desvíe más del 15% respecto de la media de población de las circunscripciones, debiéndose crear una nueva en caso de superarse el 25%

¹⁹⁵ Arts. 4 y 5 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 221.

¹⁹⁶ Art. 1 *Bundeswahlgesetz*.

¹⁹⁷ Art. 5 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 223.

¹⁹⁸ *vid.* al respecto Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 121, 266, -2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07-, de 3 de julio de 2008 (disponible en <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/20080703.htm>; última consulta 6/IV/2017).

¹⁹⁹ Arts. 1 y 5 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* págs. 221 y 222.

²⁰⁰ Arts. 1 y 6 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* págs. 221 y 222.

de desviación.²⁰¹ A cada circunscripción le corresponde elegir un único candidato por votación nominal.²⁰²

El prorrateo electoral en el *Zweitstimme* ha variado a raíz de la última reforma de la ley electoral en 2011: con anterioridad a la reforma se procedía al escrutinio y reparto proporcional de los escaños en base al segundo voto sobre base nacional, prorrateándose posteriormente dicho reparto dentro de cada partido para cada estado.²⁰³ En la actualidad, y con el nuevo sistema, se reparten los 598 escaños entre los *Länder* sobre la base del número de votantes (por lo que se lleva a cabo una vez celebrada la votación), y, dentro de cada estado, se procede al reparto por partidos proporcionalmente. Como consecuencia de lo anterior, la fórmula electoral se aplica sobre los resultados de la circunscripción para los escaños correspondientes a la misma.²⁰⁴

(v) En cuanto al **sistema electoral** debemos referirnos sucesivamente a cada voto:

Para cada una de las 299 *Wahlkreise* en las que se divide el país de cara al *Erststimme* se emplea el sistema mayoritario uninominal a una vuelta resultando proclamado el candidato que haya reunido mayor número de votos. Ese candidato ya tiene un escaño asignado y no podrá ser privado de él.²⁰⁵

Para poder determinar el porcentaje que tendrá cada partido dentro del *Bundestag* se presta atención a los resultados del *Zweitstimme* en cada estado. Dichos votos son convertidos en escaños mediante el sistema proporcional Sainte-Laguë (antes de la reforma de 2008 se empleaba el sistema de cuota Hare-Niemeyer).²⁰⁶ En términos prácticos, el procedimiento es el siguiente: en primer lugar, de los 598 escaños a repartir se detraen los correspondientes a los candidatos que hubieran obtenido escaño mediante el primer voto y sean independientes o pertenezcan a un partido que no vaya a entrar en el reparto proporcional conforme al segundo voto por no haber superado la barrera electoral.

Una vez determinado el número de escaños que deberán repartirse entre los partidos, se dividen dichos escaños entre los estados en base a los votantes como ya se ha explicado. Obtenido el número de escaños correspondiente a cada *Land*, dentro de éste se procede a su reparto entre los distintos partidos aplicando la fórmula Sainte-Laguë en función de los votos que cada lista de partido o

²⁰¹ Art. 3 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 221.

²⁰² Art. 5 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 221.

²⁰³ VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 222.

²⁰⁴ Art. 6 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 222.

²⁰⁵ Art. 5 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* págs. 221 y 222.

²⁰⁶ Art. 6 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 222.

Bundesliste ha recibido en el segundo voto. Con este procedimiento se determina el número de escaños que cada partido debe obtener en cada estado y, agregadamente, los números de escaños totales para el *Bundestag*.²⁰⁷

Para conjugar dichos votos (de ahí la denominación de “proporcional personalizado”) se emplean los nombres de candidatos ganadores resultantes del *Erststimme* para completar, en cada estado – desde la reforma de 2011-, los escaños que corresponden a cada partido en función de sus resultados y el reparto en base al *Zweitstimme*, es decir, se restan a nivel estado de los escaños que corresponden al partido. Pueden darse tres posibles escenarios: (a) el partido obtiene tantos escaños en el reparto proporcional como candidatos del partido han ganado en las circunscripciones, en este caso todos los escaños del partido serán ocupados por los candidatos electos en el primer voto; (b) el partido obtiene más escaños que candidatos han ganado en las circunscripciones, se completarán los escaños correspondientes a los candidatos electos, y los que resten serán completados en base a la lista estatal del partido (cerrada y bloqueada); (c) el partido obtiene menos escaños en el reparto que candidatos han ganado en las circunscripciones, aquí es cuando aparecen los mandatos excedentarios o *Überhangmandaten*.²⁰⁸

Los llamados *Überhangmandaten* alcanzaron su apogeo cuando en la legislatura de 2005 a 2009 el CDU-CSU contaba con 21 de ellos, que aumentaban el número del *Bundestag* pero, más importante, descompensaban las mayorías y proporciones generadas mediante el *Zweitstimme*. A raíz de esta situación, y de la relevancia que dichos mandatos habían adquirido a la hora de permitir la formación de mayorías de gobierno (sin ser un mecanismo conscientemente creado para generar primas de ningún tipo), el *Bundesverfassungsgericht* hubo de pronunciarse en 2008, como ya anunciamos, declarando la inconstitucionalidad del sistema de entonces por cuanto alteraba la proporcionalidad del sistema, y obligando a promulgar una nueva ley electoral en el plazo de tres años.²⁰⁹

En el año 2011 se introdujo la reforma dando lugar al sistema electoral actual en el que cambia el sistema de reparto de escaños, como se ha visto, tratando de reducir la existencia de mandatos excedentarios.²¹⁰ Dicho sistema, a juicio del tribunal alemán, no solventaba completamente el

²⁰⁷ *ibid.*

²⁰⁸ *ibid.*

²⁰⁹ Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 121, 266, *op. cit.* FJ 3. VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 224.

²¹⁰ VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 224.

problema de la desproporcionalidad por lo que hubo de ser reformada por última vez en marzo de 2013 para introducir unos escaños compensatorios que se otorgarán a los restantes partidos en caso de producirse dichos mandatos, de forma que se mantenga la proporcionalidad del sistema respecto del segundo voto.²¹¹ En términos prácticos, la reforma parece haber funcionado pues el número de *Überhangmandaten* se ha reducido de 24 en la legislatura anterior a 4 en la actual.

(vi) En lo relativo a la **barrera legal**, para el primer voto o *Erststimme* no resulta aplicable al emplearse una fórmula mayoritaria a una vuelta. Por otra parte, en el *Zweitstimme*, para entrar al reparto proporcional de los escaños, salvo partidos de minorías nacionales²¹², se emplea una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos a nivel federal, sin que existan barreras subsidiarias a nivel regional. Sin embargo, se permite excepcionalmente que un partido pueda obtener representación parlamentaria a través del reparto proporcional de los segundos votos si ha ganado en más de tres circunscripciones uninominales.²¹³ Dicha barrera legal ha sido objeto de controversia y análisis de constitucionalidad por parte del *Bundesverfassungsgericht* que culminó declarando que, mientras que su valor no exceda del 5% (cosa que sólo podría suceder por causas justificadas) y se contemple la vía alternativa de las circunscripciones uninominales, la barrera supone una limitación justificada de la igualdad de voto para garantizar la gobernabilidad.²¹⁴

§

A la hora de analizar sus indicadores electorales²¹⁵ los resultados son los siguientes:

²¹¹ Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 131, 316 - 376, - 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 -, de 25 de julio de 2012 (disponible en https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html; última consulta 6/IV/2017).

²¹² NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, op. cit., p. 520.

²¹³ Art. 6 *Bundeswahlgesetz*. VIDAL PRADO, C., op. cit. págs. 224 a 226.

²¹⁴ VIDAL PRADO, C., op. cit. págs. 225 y 226. Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 82, 322, -2 BvE 4/90, 2 BvE 3/90, 2 BvE 1/90, 2 BvR 2471/90-, de 29 de septiembre de 1990 (disponible en https://www.jurion.de/urteile/bverfg/1990-09-29/2-bve-1_90/; última consulta 6/IV/2017).

²¹⁵ Todos los resultados en los índices son de elaboración propia, empleando por un lado las fórmulas y metodologías anteriormente explicadas en relación con su uso para el sistema electoral español, y por otro los resultados electorales oficiales proporcionados por la oficina electoral alemana:

DER BUNDESWAHLLEITER, *Bundestag election*, Berlín, 2017 (disponible en <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2013.html>; última consulta 30/III/2017).

Año	Desproporcionalidad		Fragmentación		Concentración		Número efectivo de partidos	
	Absoluto	Mín. Cuad.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.
2002	3,79%	3,11%	0,726	0,704	70,17	73,13	3,64	3,38
2005	1,96%	1,52%	0,765	0,753	63,52	65,47	4,26	4,05
2009	6,66%	3,59%	0,811	0,793	51,64	54,66	5,30	4,83
2013	13,39%	7,27%	0,780	0,715	61,55	71,00	4,55	3,51
Media	6,45%	3,87%	0,771	0,741	61,72	66,07	4,44	3,94

Como se puede apreciar, Alemania cuenta con uno de los índices más bajos de desproporcionalidad en el sistema. Esto, sin embargo, puede resultar confuso: tanto puede ser un buen resultado ya que muestra y favorece la aceptación de la sociedad del sistema, como puede tratarse de una constatación de la naturaleza “fuerte” del sistema electoral alemán que produce efectos psicológicos en los electores a la hora de optar por un voto dividido y estratégico.²¹⁶

Igual de baja que resulta su desproporcionalidad también destaca por reducido su índice de concentración que pone de manifiesto el escenario, no sólo altamente fragmentado que muestran el indicador homónimo y el número de partidos, sino también fuertemente multipartidista con serias dificultades para garantizar la gobernabilidad de no ser por la “gran coalición” de 2009 (obsérvese que entre los dos primeros partidos ni siquiera llegaban al 55% de los escaños –tras las elecciones del 20-D ese mismo índice era del 60% en España-). A pesar de su buen funcionamiento teórico y del posible apego que el sistema genera entre los votantes, puede concluirse que la gobernabilidad y estabilidad de Alemania no se debe a su sistema electoral sino a su sistema de partidos. La implantación de un modelo similar sacrifica en gran medida la gobernabilidad en favor de la representatividad.

5.5. Comentario final

Sin perjuicio de su posterior análisis detallado en relación con las propuestas de reforma a plantear para el Congreso, se incluye como **Anexo III** una tabla resumen con los principales rasgos y características de los elementos de los sistemas electorales analizados en este apartado (y del sistema

²¹⁶ *vid.* al respecto VIDAL PRADO, C., *op. cit.* p. 224.

español). También se acompaña como **Anexo IV** una tabla resumen con los resultados de los indicadores electorales a expuestos para una mayor facilidad en la comparativa de cada uno de los sistemas. Sendas tablas son de elaboración propia sobre la base de los datos expuestos en los apartados precedentes.

6. PROPUESTA DE REFORMA

6.1. Valoración del sistema electoral actual: dos sentidos de reforma

Antes de plantearnos la viabilidad concreta de cualquiera de las propuestas o alternativas que hemos estudiado debemos plantear los dos sentidos de reforma que caben en el sistema electoral actual. Hemos visto como los principales problemas del sistema español eran, por un lado, la existencia de restrictivas condiciones que generaban un sistema mayoritario de facto (circunscripción de magnitud reducida, mínimo provincial, etc.), y por otro, la falta de gobernabilidad generada por la fragmentación parlamentaria reciente y la escasa cultura de pacto. Dado el escenario multipartidista actual, el cambio de paradigma respecto de 2009, la falta de cultura de acuerdo entre partidos (y bloques) que permita garantizar solventemente la existencia de gobiernos, y la realidad mostrada entre los meses de diciembre de 2015 y noviembre de 2016, sostenemos que la gobernabilidad resulta prioritaria en nuestro país, tanto de cara a una investidura, como a la capacidad legislativa y de aprobación de presupuestos.

Como expresamos al comienzo, las propuestas de adopción del sistema alemán o las líneas de reforma del sistema planteadas por el Consejo de Estado (en otro tiempo político), se mueven en la línea de generar una mayor representatividad. Es en este punto cuando debemos desecharlas.

Lo cierto es que el sistema alemán en nada contribuye a facilitar la gobernabilidad reduciendo la fragmentación o facilitando la concentración electoral. Cualquiera de estos dos elementos resulta clave para garantizar la gobernabilidad, y no resultan propios del sistema alemán. De hecho, ha sido sólo gracias a una “gran coalición” (reedición de una de 1966) entre las dos principales fuerzas que se ha conseguido un gobierno en la pasada legislatura, una cultura de pacto cuya existencia en España queda refutada por la realidad. Como bien apunta SARTORI:

Igualmente se entiende mal al sistema alemán cuando se le acredita una tendencia a reducir el número de partidos, mientras que en realidad la razón de que Alemania haya disfrutado durante

mucho tiempo de una estructura tripartita no tiene nada que ver con el mencionado [sic] componente mayoritario de su sistema electoral. La reducción en la República de Bonn a sólo tres partidos se debe ante todo al hecho de que el Tribunal Constitucional prohibió por antidemocráticos, y por tanto inconstitucionales, a los partidos comunista y neonazi. Con estos dos importantes participantes fuera del camino, fue fácil que la *Sperrklausel* dispusiera de los contendientes menores. **Así que el verdadero mérito del sistema alemán no es el de reducir la fragmentación de los partidos, sino el de “personalizar” mejor (o más seguramente) la selección electoral del votante, que el voto preferencial con sistemas de listas de RP.**²¹⁷

Cualquiera de las propuestas contenidas en el informe del Consejo de Estado y tratadas en el apartado 4.3 se mueven en la misma línea de priorización de la representatividad, por lo que su impacto en la fragmentación y la concentración sería similar, sus efectos en la gobernabilidad igualmente perniciosos, y su idoneidad en la actualidad claramente desmontada. Veremos ahora las ventajas y desventajas de las dos propuestas tratadas en la línea de promoción de la gobernabilidad.

6.2. Viabilidad de las soluciones comparadas y de la reforma

Las dos principales propuestas favorables a la gobernabilidad son el sistema mayoritario a doble vuelta y la prima de mayoría: veremos ahora su aplicabilidad.

Respecto del sistema francés, al contrario que en casos anteriores el perjuicio no se encuentra en este caso, no únicamente, en la desproporcionalidad del sistema que puede generar rechazo, sino en que la existencia de un sistema mayoritario (que en España ya se da en determinadas circunscripciones de reducida magnitud) genera una barrera de hecho y tiende a producir un bipartidismo natural. La existencia de diversos ejes en nuestro país, como el caso del centro-periferia, podría chocar con este sistema.

Cierto es que las circunscripciones reducidas podrían disminuir este efecto de barrera en los partidos de ámbito no estatal que se mueven en dicho eje, pero teniendo en cuenta el escaso tamaño del Congreso español en comparación, y de utilizarse el criterio poblacional eminentemente, se restablecería la situación de los años ‘90 y principios de los ‘00 donde los partidos nacionalistas guardaban la llave de la gobernabilidad (y de aquellos polvos, estos lodos). Lo resume claramente DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN:

²¹⁷ SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, op. cit., págs. 32 y 33.

[...] nuestro sistema político destaca por un bipartidismo aparente, ya que **impide no sólo alcanzar mayorías sólidas de gobierno**, sino que, incluso, la mayoría simple del partido ganador tendrá que apoyarse no en un tercer partido, al estilo, por ejemplo, del Partido Liberal en el Reino Unido, sino en uno o varios partidos regionalistas. [...] **Los partidos regionalistas son capaces de obtener los máximos beneficios de su estrategia política mediante la obtención de concesiones** para sus comunidades a cambio de su apoyo al gobierno minoritario.²¹⁸

En suma: además de ser contrario a la Constitución española, el sistema francés es poco practicable con un Congreso tan reducido, concedería excesiva representación a los partidos nacionalistas minimizando la gobernabilidad (y perpetuando el esquema de maximización de los beneficios autonómicos), y reduciría el pluralismo político reciente de España, pudiendo llevar a una desafección general con el sistema (a lo que se añade la desproporcionalidad, de media similar a la española).

Por su parte, la prima de la mayoría, puede revestir las dos modalidades tratadas. Respecto de la modalidad de premio sobre la cantidad de escaños recibidos por el partido ganador, el sistema utilizado en Grecia, ya hemos expresado su inidoneidad por aumentar exageradamente la desproporcionalidad del sistema sin una correlativa garantía de gobernabilidad, especialmente en escenarios parlamentarios fragmentados y multipartidistas (análogos a los existentes en España), dando incluso lugar a la repetición de elecciones. Plantear una reforma así, altamente criticada por los partidos minoritarios, posiblemente contestada socialmente, y sin que al hacerlo se garantice la viabilidad no resultaría adecuado.

Respecto de la modalidad de cuantía fija sobre el total de escaños, empleada en su forma pura en Italia hasta 2015, y de manera matizada a partir de entonces, creemos que es la mejor alternativa planteada para la reforma del Congreso y que garantice la gobernabilidad. Incluso en su configuración (parcialmente cercenada) vigente, el sistema italiano se erige como una vía para garantizar la consecución de gobiernos y mayorías parlamentarias que posibiliten la aprobación de legislación en supuestos en los que el partido más votado se queda cerca de conseguir la mayoría absoluta y, o bien se ve privado de gobernar por la falta de cultura de pacto entre bloques (que tan consustancial es a Italia como a España), o bien queda en manos de los partidos minoritarios y regionalistas que guardan la llave de la gobernabilidad (como hemos expresado *ut supra*).

En todos los otros casos en los que exista fragmentación y no haya un vencedor claro, como es natural, no se aplica la prima de mayoría y se procede a un reparto que reduce la desproporcionalidad

²¹⁸ DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., *op. cit.*, p. 94. El énfasis es nuestro.

del sistema, obliga a llegar a acuerdos, y, en el peor de los casos, conlleva una repetición de elecciones igual a la generada por el sistema griego, pero sin las absurdas e infructuosas desproporciones que se dan cuando aplicando la prima no se consigue una mayoría.

Expresada ya cuál es, a nuestro juicio, la alternativa comparada que mejor encaja con las necesidades del sistema español, deben tratarse dos cuestiones sucesivamente: el encaje legal y constitucional, y la viabilidad política.

Parece obvio que una reforma de la LOREG sería necesaria en todo caso (requiriendo así de mayoría absoluta), pero analizaremos ahora la posibilidad de aplicación del sistema sin tener que llevar a cabo una reforma constitucional. Como ya vimos en el apartado 4.1, los límites constitucionales al sistema son (i) la fijación de un máximo de 400 diputados, (ii) el establecimiento como circunscripción de la provincia, con un mínimo provincial obligatorio en el prorrateo electoral, y (iii) el mandato de empleo de un sistema proporcional en cada circunscripción.

Si bien el sistema electoral español en general, y de implementarse el modelo italiano en particular, se beneficiaría de aumentar sustancialmente el tamaño del Congreso (lógico teniendo en cuenta las medias por países), no hay ningún impedimento a la hora de aplicar el sistema italiano de prima de mayoría en el Congreso actual (o uno ampliado a 400 diputados sin reforma constitucional) con las salvedades que veremos ahora para la magnitud de la circunscripción.

En el apartado de la magnitud de la circunscripción el sistema italiano prevé la atribución de un mínimo de 3 y un máximo de 9 escaños a cada *collegio* que se constituye de manera bastante homogénea en base a la población. Mediante ese sistema se garantiza que en caso de aplicación de la prima de mayoría quede, como mínimo, un escaño que otorgar a las listas minoritarias. En el caso español, si aumentamos el mínimo, e imponemos un máximo, similar al italiano aumentamos significativamente la desproporción del valor del voto entre circunscripciones (tema ya recurrente en relación con la igualdad) debido a la falta de homogeneidad en la población de cada circunscripción. Por el contrario, si reducimos el mínimo para favorecer la proporcionalidad del prorrateo electoral, en aquellas circunscripciones en las que exista uno o dos diputados únicamente el efecto mayoritario del sistema puede verse exagerado.

Ello se solventaría, o bien aumentando el tamaño del Congreso para poder aunar proporcionalidad poblacional con mínimos provinciales razonables, o bien reduciendo el número de circunscripciones

para que pueda hacerse lo anterior con el actual tamaño del Congreso. En cualquiera de los dos casos se requeriría una reforma constitucional para poder sacar todo el partido al modelo italiano.

Por último, respecto a la exigencia de empleo de una fórmula proporcional, nada se establece respecto a que deba ser proporcional pura (y de hecho ya vimos como el Tribunal Constitucional lo había matizado), y tampoco se obliga a que la fórmula electoral se aplique a nivel de circunscripción y no a nivel nacional trasladando después dichos resultados a cada provincia (sistema italiano). Al afirmarse únicamente que “se verificará” en cada circunscripción puede entenderse que cabe el sistema de escrutinio nacional. Por último, respecto de la proporcionalidad del sistema, la *Corte Costituzionale* tuvo ocasión de pronunciarse considerando el vigente sistema (con la salvedad del *ballottaggio*) dentro de los límites de la proporcionalidad.

En términos generales podría adaptarse y aplicarse el sistema italiano en España sin reformar la Constitución, aunque para sacarle pleno partido sería preciso reformarla para modificar la circunscripción y el prorrateo electoral o para modificar el tamaño del Congreso al alza (o para ambas cosas).

Sin embargo, en cuanto a la viabilidad política, la probabilidad de reforma de un sistema electoral es muy dudosa. Ciertamente es que los casos estudiados, cuando más o cuando menos, han sufrido numerosas reformas, pero igualmente cierto es que el reparo a cualquier modificación del sistema electoral español se plantea casi insalvable, no digamos ya la reforma constitucional con los complejos trámites que requiere. MONTERO expresaba sucintamente esta dificultad hace más de veinte años:

Por los motivos aducidos o por la combinación de muchos otros y en dosis de mayor complejidad, lo cierto es que **la principal regla aplicable a los sistemas electorales es la de su estabilidad** (Lijphart, 1995; Taagepera y Shugart, 1989; Shugart, 1992). De ahí que, en muchos países, el siempre recurrente y en ocasiones apasionado debate sobre la reforma del sistema electoral desemboca en una situación paradójica: raramente se traduce en cambios sustanciales. De hecho, un análisis de la evolución de los sistemas electorales en los países europeos ha revelado que los cambios fundamentales se produjeron hace unos cincuenta años, y que desde entonces la regla general ha consistido en la adopción de modificaciones menores que no alteran los elementos definitorios de cada sistema (Nohlen, 1994). **Su considerable resistencia a los cambios ha hecho que la mayor parte de las propuestas —sobre todo cuando afectan a los aspectos básicos del esquema— queden aparcadas en el campo del debate teórico.**

Es fácil entenderlo. La elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos o expertos que crean el *mejor* sistema. Se trata, por definición, de una decisión política, adoptada por políticos y en función de intereses políticos: los criterios académicos, las soluciones teóricas

o los refinamientos técnicos no suelen tener más peso que el que quiera otorgárseles por quienes deciden y para legitimar su decisión (Blais, 1991). **Pero se trata además de una decisión que habitualmente toman los políticos elegidos por el mismo sistema electoral que pretende reformarse.** No es extraño, por lo tanto, que quienes se han beneficiado de un determinado sistema se opongan, con mayor o menor vehemencia, a la adopción de alteraciones que acaso les perjudiquen en las próximas elecciones. Y tampoco puede sorprender que se manifiesten reticentes y escépticos ante posibles cambios, aunque les prometan unos siempre eventuales e inciertos beneficios futuros.²¹⁹

²¹⁹ MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, *op. cit.*, p. 10. El énfasis es nuestro.

7. CONCLUSIONES

Hemos comenzado este estudio con una cita, tomada del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 2009, que expresaba prístinamente el objetivo de este trabajo: [...] *la búsqueda de un equilibrio entre representatividad electoral y estabilidad parlamentaria es, en definitiva, la clave del éxito de cualquier régimen electoral*. Es ahora, y tras las extensas consideraciones expuestas sobre el sistema electoral español y las distintas alternativas para su reforma, cuando debemos hacer un medido balance de lo analizado para plantear una serie de consideraciones finales acerca del interrogante que intitula estas páginas.

Pero antes de ello, un planteamiento honesto, a modo de corolario, de este estudio nos exige, primero que nada, analizar el grado de cumplimiento de los objetivos que nos marcábamos. De este modo, repasémoslos: (i) analizar el sistema electoral vigente en España para la elección del Congreso de los Diputados, extrayendo sus principales características, sus debilidades clave y las propuestas de reforma, (ii) estudiar de manera comparada las distintas soluciones ensayadas por otros estados a los mismos problemas, y (iii) determinar la viabilidad de una reforma en base a las distintas alternativas analizadas.

Respecto de nuestro primer objetivo, hemos tratado de aportar una visión sistemática del sistema electoral vigente. Para ello partimos de una concepción teórica y sistematizada de los sistemas electorales, analizando cada uno de los elementos del sistema. Hemos podido ver como los elementos más característicos son la circunscripción provincia, el mínimo por provincia legalmente fijado, y el limitado tamaño del Congreso, que por sí mismos (y a mayores junto con la fórmula D'Hondt) generan múltiples subsistemas electorales con efecto mayoritario que dificultan seriamente la representatividad. Si esta era una de las debilidades clave, la otra es la incapacidad del sistema para generar gobernabilidad como consecuencia de las facilidades en la representación otorgadas a terceros partidos de ámbito no estatal que suelen suponer el elemento decisivo para determinar el gobierno de uno u otro bloque (a cambio de concesiones que han debilitado la legitimidad de la organización territorial actual).

El sistema electoral español falla a la hora de buscar un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, y no lo hace favoreciendo ni la una ni la otra. No garantiza la representatividad por la desproporcionalidad del sistema y los efectos mayoritarios que produce, por la desigualdad en el valor del voto que produce y que genera malestar social, y por las barreras de hecho que plantea para

la representación de partidos minoritarios a nivel estatal (representándolos en exceso cuando lo son a nivel regional). Tampoco garantiza la gobernabilidad al producir índices de fragmentación muy elevados, sin mayorías claras en uno u otro bloque a la izquierda y derecha del parlamento, y con un índice de concentración en descenso. La falta de cultura de pacto y acuerdo entre izquierda y derecha hace el resto. Las principales propuestas de reforma planteadas se mueven en dos líneas opuestas: la de la gobernabilidad (originariamente –sistema mayoritario- y recientemente –prima a la mayoría- por parte del PP), y la de la representatividad (propuestas del Consejo de Estado de 2009 y análisis del sistema alemán).

En relación con el segundo objetivo, hemos analizado en la profundidad posible las alternativas ensayadas para solventar este binomio. Estudiamos el sistema alemán que trata de generar más representatividad en último lugar, concluyendo que sus ventajas prácticas que le permiten conjugar fácilmente esa representación con gobernabilidad se deben a su sistema de partidos y a la cultura de acuerdos que cuenta ya con cincuenta años de historia. Por otra parte, observamos los mecanismos empleados en tres países que tienen similares problemas para garantizar la gobernabilidad a los que tiene España: la doble vuelta empleada en Francia para elegir a cada uno de los diputados, y la prima de mayoría, en sus dos vertientes, utilizada en Grecia y en Italia (con sus modificaciones). Hasta este punto consideramos que hemos cumplido con nuestro segundo objetivo.

Por último, acerca del tercer objetivo, hemos descartado la viabilidad (e idoneidad) de las propuestas de reforma en la línea de generar mayor representatividad, por ser, teórica y prácticamente, poco proclives a favorecer la estabilidad y la gobernabilidad, lo que adquiere especial gravedad dadas las idiosincrasias del caso español. Centrando así nuestra atención en las propuestas de mayor gobernabilidad, excluimos la propuesta francesa por su agravamiento de los problemas ya existentes al dejar la gobernabilidad nuevamente en manos de partidos de ámbito reducido y foco regional (algo poco relevante en Francia pero ciertamente arriesgado en España), y finalmente nos decantamos por el vigente sistema italiano de prima de mayoría por tener un menor impacto en la desproporcionalidad del sistema (haciéndolo más centrado en el equilibrio entre representatividad y gobernabilidad), y garantizar de mejor forma la gobernabilidad a través de su sistema de prima de cuantía fija sobre el total. Concluimos con la necesidad (no absoluta, pero ciertamente aconsejable) de una reforma constitucional que permita extraer todas las ventajas al sistema. Por este motivo se cierra el estudio con sensaciones encontradas, puesto que habiendo concluido que existe un sistema mejor para el caso español, y que su aplicación resulta viable, la probabilidad de que dicha reforma se produzca es muy

escasa, teniendo en cuenta la estabilidad general de los sistemas electorales, la inmanencia del sistema español en particular, y la práctica “intangibilidad” de la Constitución.

Aprovechamos las últimas líneas para volver a dirigir nuestros pensamientos hacia el interrogante que se planteaba en el título. A lo largo de estas páginas hemos analizado distintas fórmulas y sistemas electorales, tanto teóricos como prácticos. En todo momento hemos visto como la gobernabilidad y representatividad se conjugan (como anunciamos en la introducción) como un juego de suma constante, cuyo equilibrio, recordando a HEISENBERG, resulta indeterminable apriorísticamente y con efecto general.

Es cierto que cada sistema tiende a moverse a favor de un lado u otro de la balanza, pero cada sistema concreto altera sus efectos a partir de los resultados de cada elección en concreto. Podremos hablar así de un equilibrio posible entre gobernabilidad y representatividad cuando un sistema no sólo genere resultados que se muevan en un punto medio en esa gráfica lineal, sino cuando sea capaz de adaptarse a las situaciones generando gobernabilidad y representatividad dependiendo del momento. El sistema italiano tras la última reforma (y con el matiz de su constitucionalidad) es el que mejor parece saber adaptarse a estas vicisitudes.

Sin embargo, no debe plantearse este debate (o la búsqueda del equilibrio) en términos cercanos a la matemática. No podemos hablar de la existencia de una función (no todavía) que nos permita encontrar el punto perfecto de equilibrio entre gobernabilidad y representatividad para los factores sociales y de sistema de partidos existentes en cada país. Se trata así, aparentemente, de un sistema de prueba y error, cuyo acierto sólo puede comprobarse una vez implementado en cada país. Hemos llegado a la conclusión de que el vigente sistema en España no nos proporciona ese punto de equilibrio deseable. Una conclusión acerca de si cualquier otra propuesta de reforma lo proporcionaría es simplemente teorizar. El interrogante planteado en el título debería así reformularse a: gobernabilidad y representatividad, un equilibrio posible ¿cómo encontrarlo en España?

Mientras tanto, y hasta que encontremos en España ese perfecto punto de equilibrio entre representatividad electoral y estabilidad parlamentaria, esa clave de la que nos hablaba el Consejo de Estado, deberemos recordar a WINSTON CHURCHILL cuando explicaba como “el éxito consiste en aprender a ir de fracaso en fracaso sin desesperarse”.

8. BIBLIOGRAFÍA

8.1. Legislación

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE núm. 4, de 5 de enero de 1977)

Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977)

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE núm. 100, de 25 de abril de 1980)

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985)

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982)

Constitución de Grecia de 1975, *Σύνταγμα της Ελλάδας*

Ley 3.231/2004 de Grecia en materia electoral

Ley 3.434/2006 de Grecia en materia electoral

Ley 3.636 /2008 de Grecia en materia electoral

Orden Presidencial 96/2007 de Grecia en materia electoral

Constitución de la República Italiana de 1947, *Costituzione della Repubblica Italiana*

Ley de 27 de diciembre de 2001, núm. 459 de Italia en materia electoral

Ley de 21 de diciembre de 2005, núm. 270 de Italia en materia electoral

Ley de 6 de mayo de 2015, núm. 52 de Italia en materia electoral

Constitución de la República Francesa de 1958, *Constitution de la République française*

Código en materia electoral de Francia, *Code électoral*

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*

Ley de 7 de mayo de 1956 de Alemania en materia electoral, *Bundeswahlgesetz*

8.2. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 38/1983, de 16 de mayo (BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1983)

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/1985, de 21 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985)

Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 1/2014 de 4 de diciembre de 2013 (disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>; última consulta 2/IV/2017).

Sentencia de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional italiano) núm. 35/2017 de 25 de enero de 2017 (disponible en <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; última consulta 5/IV/2017).

Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 82, 322, -2 BvE 4/90, 2 BvE 3/90, 2 BvE 1/90, 2 BvR 2471/90-, de 29 de septiembre de 1990 (disponible en https://www.jurion.de/urteile/bverfg/1990-09-29/2-bve-1_90/; última consulta 6/IV/2017).

Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 121, 266, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, de 3 de julio de 2008 (disponible en <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/20080703.htm>; última consulta 6/IV/2017).

Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemán) BVerfGE 131, 316 - 376, - 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 -, de 25 de julio de 2012 (disponible en https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2_bvf000311.html; última consulta 6/IV/2017).

8.3. Obras doctrinales y otros recursos

ALBA NAVARRO, M., *Sinopsis artículo 68*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>; última consulta 23/III/2017).

ALCÁNTARA-SAEZ, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

BEDOCK, C. / SAUGER, N., “Electoral Systems with a Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems”, *Representation*, núm. 50, mayo 2014, págs. 99 a 112 (disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2014.902220?scroll=top&needAccess=true>; última consulta 2/IV/2017).

BORJA CEVALLOS, R., *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2012 (disponible en <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e>; última consulta 23/III/2017).

CAMERA DEI DEPUTATI, *Cosa cambia con il nuovo sistema elettorale*, Roma, 2016 (disponible en <http://www.camera.it/temiap/2016/03/14/OCD177-1820.pdf>; última consulta 29/III/2017).

CARR, R., *España: de la Restauración a la democracia 1875-1980*, Ariel Historia, Barcelona, 2008.

COLOMER, J.M., *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave, Nueva York, 2004 (disponible en https://works.bepress.com/josep_colomer/3/; última consulta 21/I/2017).

CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madrid, 2009 (disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>; última consulta 22/III/2017).

CUONO, M., “Representación política”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, marzo-agosto 2013, págs. 163 a 171 (disponible en <http://eunomia.tirant.com/?p=1514>; última consulta 23/III/2017).

DELGADO SOTILLOS, I. / LÓPEZ NIETO, L., *Comportamiento político y sociología electoral*, Editorial UNED, Madrid, 2012.

DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian question* como paradigma de los efectos del fenómeno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 105, septiembre-diciembre 2015, págs. 77 a 104 (disponible en <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.105.03>; última consulta 15/IV/2017).

DER BUNDESWAHLLEITER, *Bundestag election*, Berlín, 2017 (disponible en <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2013.html>; última consulta 30/III/2017).

DEUTSCHER BUNDESTAG, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Berlín, 2010 (disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>; última consulta 29/III/2017).

DUVERGER, M., “Factors in a Two-Party and Multiparty System”, en DUVERGER, M., *Party Politics and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell, Nueva York, 1972, págs. 23 a 32 (disponible en <http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>; última consulta 31/III/2017).

DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1987.

EFE, “El PP plantea que siempre gobierne la lista más votada”, *La Nueva España*, Madrid, diciembre 2015 (disponible en <http://www.lne.es/elecciones/2015/11/29/pp-plantea-gobierne-lista-votada/1848614.html>; última consulta 2/IV/2017).

EMANUELE, V., *L’Italicum punto per punto: ecco cosa prevede*, Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), Roma, 2015, disponible en (<http://cise.luiss.it/cise/2015/04/18/litalicum-punto-per-punto-ecco-cosa-prevede/>; última consulta 5/IV/2017)

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El sistema electoral del Congreso”, *Revista de derecho político*, núm. 52, Madrid, 2001, págs. 11 a 136 (disponible en <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2001-52-1000&dsID=pdf>; última consulta 29/III/2017).

GARROTE DE MARCOS, M., “Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2/2008, Barcelona, abril 2008, págs. 1 a 27 (disponible en www.indret.com/pdf/523_es.pdf; última consulta 22/III/2017).

GARROTE DE MARCOS, M., “El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, enero-abril 2009, págs. 91 a 125 (disponible en <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9936&path%5B%5D=10223>; última consulta 30/III/2017).

GARROTE DE MARCOS, M., “La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4/2009, Barcelona, octubre 2009, págs. 1 a 33 (disponible en www.indret.com/pdf/669_es.pdf; última consulta 22/III/2017).

GROPPI, T., “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, Barcelona, mayo-agosto 2008, págs. 153 a 173 (disponible en www.indret.com/pdf/523_es.pdf; última consulta 22/III/2017).

GÜNTHER, R., “Leyes electorales, sistemas de partidos y élites. El caso español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 47/89, Madrid, 1989, págs. 73 a 106 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249320.pdf>; última consulta 30/III/2017).

HERNÁNDEZ, M., “Cifuentes propone una reforma de la ley electoral que garantice la formación de Gobierno”, *El Mundo*, Madrid, septiembre 2016 (disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/09/28/57ebadef468aeb6a188b4623.html>; última consulta 20/III/2017).

IBP, INC., *Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook - Strategic Information, Regulations, Procedures*, Lulu.com, junio 2015, (disponible en https://books.google.es/books?id=LNrVCgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false; última consulta 29/III/2017).

KLINGEMANN, H. D. / WESSELS, B., *Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass-Roots?*, Abteilung Institutionen und sozialer Wandel des Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlín, 1999 (disponible en http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1977/pdf/iii99_205.pdf; última consulta 6/IV/2017).

LAGO, I. / MONTERO, J.R., “Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 140, Madrid, abril-junio 2008, págs. 33 a 68 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2658702.pdf>; última consulta 29/III/2017).

LAMPRIKAKOU, C., “Electoral System Change in Europe since 1945: Greece”, *ESCE – Electoral System Change in Europe since 1945*, 2011 (disponible en http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_198/FILE/Greece_summary.pdf; última consulta 2/IV/2017).

LAPORTA, F.J., *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate*, Buenos Aires, 1989 (disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/141759.pdf>; última consulta 22/III/2017).

LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partido*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

LINHART, E., et al., *Mixed Member Proportional Electoral Systems – The Best of Both Worlds?*, 24th IPSA World Congress, Poznan, 2016 (disponible en https://www.researchgate.net/publication/305709974_Mixed_Member_Proportional_Electoral_Systems_-_The_Best_of_Both_Worlds?enrichId=rgreq-29fe5113fcdc9817a759139b4bb79fc2-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMwNTcwOTk3NDtBUzozODkxMzg3NzY5MDM2ODBAMTQ2OTc4OTMyMjI4OA%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf; última consulta 6/IV/2017).

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Sistemas electorales: un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

MELLA, M., *Elementos de Ciencia Política, Volumen 1. Conceptos, actores y procesos*, RIL editores, Santiago de Chile, 2012 (disponible en https://www.academia.edu/2025357/Elementos_de_ciencia_pol%C3%ADtica._Conceptos_actores_y_procesos._Volumen_1_?auto=download; última consulta 30/III/2017).

MELLINGHOFF, R., “El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 17, Costa Rica, enero-junio 2014 (disponible en http://www.tse.go.cr/revista/art/17/rudolf_mellinghoff.pdf; última consulta 28/III/2017).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Résultats des élections législatives*, París, 2017 (disponible en <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives>; última consulta 30/III/2017).

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Consulta de Resultados Electorales*, Madrid, 2017 (disponible en <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>; última consulta 30/III/2017).

MINISTERO DELL'INTERNO, *Archivio Storico delle Elezioni*, Italia, 2017 (disponible en <http://elezionistorico.interno.it>; última consulta 30/III/2017).

MONTABES PEREIRA, J. (coord.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y Parlamento de Andalucía, 1998.

MONTERO, J.R., “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 95, enero-marzo 1997, págs. 9 a 46 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27444>; última consulta 1/IV/2017).

MONTERO, J.R. / RIERA, P., *Anexo II - Informe sobre la reforma del sistema electoral*, Consejo de Estado, Madrid, 2008 (disponible en <https://dedona.files.wordpress.com/2015/12/anexoii.pdf>; última consulta 22/III/2017).

MONTERO, J.R. / RIERA, P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, Madrid, 2009, págs. 225 a 270 (disponible en <http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/13/el-sistema-electoral-espanol-jose-ramon-montero.pdf>; última consulta 2/IV/2017).

MOSER, R.G. / SCHEINER, E., “Mixed electoral systems and electoral system effects: controlled comparison and cross- national analysis”, *Electoral Studies*, núm. 23, Texas, 2004, págs. 575 a 599 (disponible en http://liberalarts.utexas.edu/government/_files/moser-web/Moser_and_Scheiner_Mixed_Electoral_Systems_and_Electoral_System_Effects_ES_2004.pdf; última consulta 18/III/2017)

NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

NOHLEN, D., “La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 16/81, Madrid, 1981, págs. 135 a 143 (disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_016_09.pdf; última consulta 30/III/2017).

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2004.

OCAÑA, F. A. / OÑATE, P., “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 86/99, Madrid, 1999, págs. 223 a 245 (disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_086_11.pdf; última consulta 30/III/2017).

PAPARO, A., *Italicum: Come funzionerà in Trentino-Alto Adige*, Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), Roma, 2015, disponible en (<http://cise.luiss.it/cise/2015/05/07/italicum-come-funzionera-in-trentino-alto-adige/>; última consulta 5/IV/2017).

PASQUINO, G., *Sistemas políticos comparados*, Bononia University Press, Buenos Aires, 2004.

PEGORARO, L., “El Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y «exportación» de modelos”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, 2005, págs. 287 a 321 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1986391.pdf>; última consulta 29/III/2017).

PEMÁN Y PEMARTÍN, J.M., *La historia de España contada con sencillez*, Homolegens, Madrid, 2010.

PORTERO MOLINA, J.A., “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, Madrid, septiembre-diciembre 1991, págs. 89 a 119 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050927.pdf>; última consulta 29/III/2017).

RAE, D. / RAMÍREZ, V., *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.

RENIU I VILAMALA, J.M., “Fragmentación (Índice de)” en REYES, R. (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, 2009 (disponible en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representacion_politica.htm; última consulta 23/III/2017).

RENEWICK, A. *et al.*, “Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005”, *Electoral Studies*, vol. 28, núm. 3, septiembre 2009, págs. 437 a 447 (disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379409000328>; última consulta 20/I/2017)

REYES, R., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, 2009 (disponible en http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/index_b.html; última consulta 23/III/2017).

SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1994.

SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, *The National Assembly in the French institutions*, París, 2013 (disponible en http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf; última consulta 5/IV/2017).

TORRES DEL MORAL, A., *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 187.

TOUBEAU, S., “Electoral System Change in Europe since 1945: France”, *ESCE – Electoral System Change in Europe since 1945*, 2011 (disponible en http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_211/FILE/France_summary.pdf; última consulta 5/IV/2017).

URDÁNOZ GANUZA, J., *Un nuevo marco conceptual para el análisis electoral*, Universidad de La Rioja, La Rioja, 2003 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/tesis/386.pdf>; última consulta 30/III/2017).

URDÁNOZ GANUZA, J., “Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 115/06,

Madrid, 2006, págs. 257 a 295 (disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_115_111168345696166.pdf; última consulta 30/III/2017).

VALLÈS, J. M. / BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

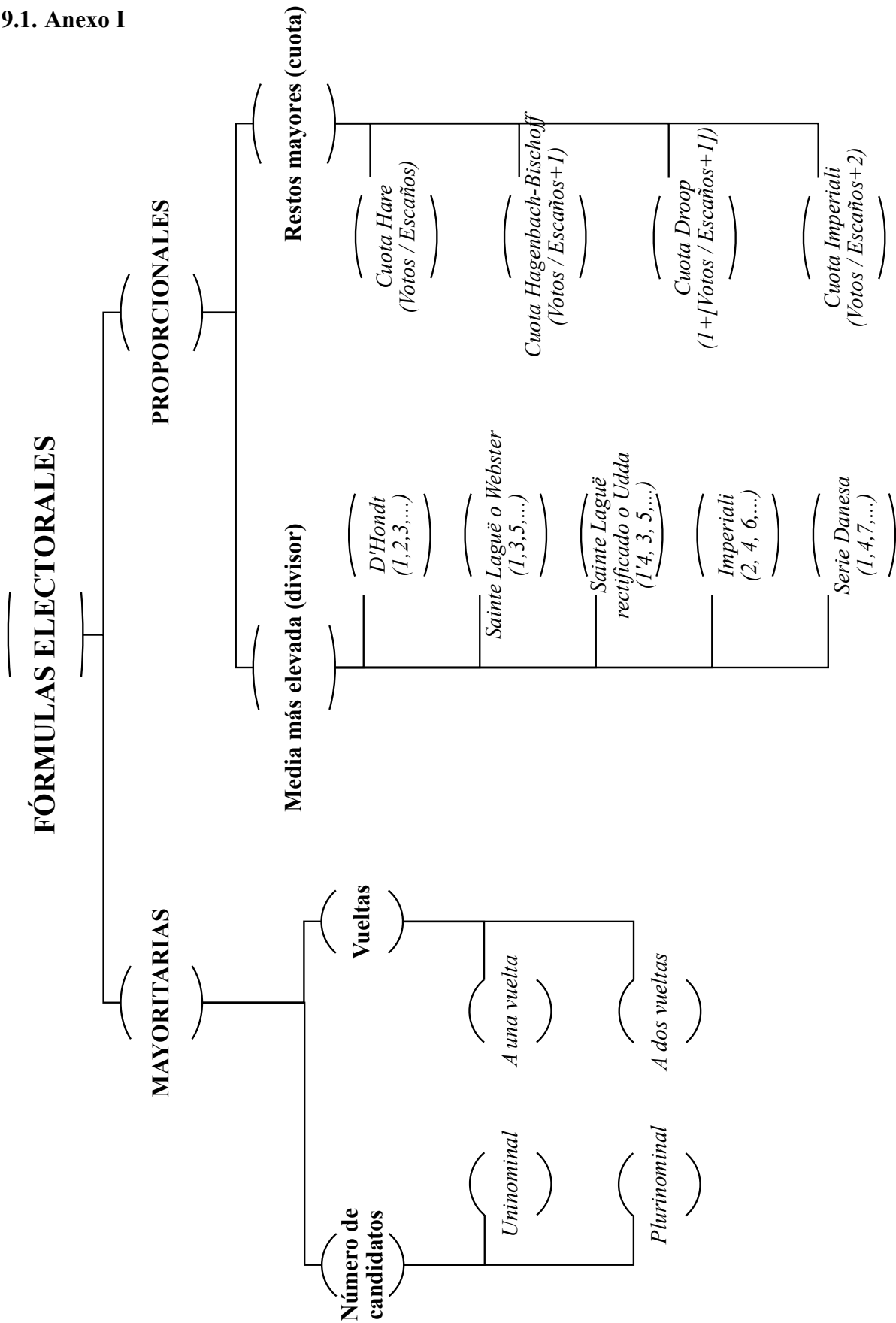
VIDAL PRADO, C., “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012, págs. 217 a 234 (disponible en <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2026%20COMPLETA.pdf>; última consulta 5/IV/2017).

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, *Election results*, Atenas, 2017 (disponible en <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/#Per-11>; última consulta 30/III/2017).

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, *The Constitution of Greece*, Atenas, 2017 (disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gr/gr220en.pdf>; última consulta 30/III/2017).

9. ANEXOS

9.1. Anexo I



9.2. Anexo II

Indicador	Magnitud	Autor	Fórmula	Rango
Índice de Desproporcionalidad Absoluta	Desproporcionalidad del sistema como desviación en el peso o proporción dado a un determinado partido en el parlamento respecto de su peso o proporción en los resultados electorales	J. Loosemore y V. J. Hanby “The theoretical limits of maximum distortion: some analytical expressions for Electoral Systems” <i>British Journal of Political Science</i> , 1971	$IDA = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n E_i - V_i $ donde n representa el número de partidos considerados, E_i representa el número de escaños asignado por el sistema a un partido determinado y V_i representa el número natural de escaños que correspondería a dicho partido en un sistema perfectamente proporcional.	0% - nada desproporcional (imposible en la práctica al existir redondeos y/o barreras electorales). 100% - absolutamente desproporcional (supondría la sistemática tergiversación de la expresión electoral popular tomando todos los votos de un partido y traspasándolos a otros).
Índice de Mínimos Cuadrados, Índice de Cuadrados Mínimos o Índice de Gallagher	Desproporcionalidad del sistema como desviación en el peso o proporción dado a un determinado partido en el parlamento respecto de su peso o proporción en los resultados electorales	M. Gallagher “Proportionality, disproportionality and electoral systems”, <i>Electoral Studies</i> , 1991	$IMC = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (V_i - E_i)^2}{2}}$ donde n representa el número de partidos considerados, E_i representa el número de escaños asignado por el sistema a un partido determinado y V_i representa el número natural de escaños que correspondería a dicho partido en un sistema perfectamente proporcional.	0% - nada desproporcional (imposible en la práctica al existir redondeos y/o barreras electorales). 100% - absolutamente desproporcional (supondría la sistemática tergiversación de la expresión electoral popular tomando todos los votos de un partido y traspasándolos a otros).

Indicador	Magnitud	Autor	Fórmula	Rango
Índice de Fragmentación Electoral	Fragmentación, entendida como “la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por diferentes partidos en una determinada elección”.	D.W. Rae <i>The political consequences of electoral laws</i> , New Haven, Yale University Press, 1971	$IFE = 1 - \sum_{i=1}^n PE_i^2$ <p>donde n representa el número de partidos considerados, y PE_i representa la proporción de votos que ha recibido un partido sobre el total de votos válidos.</p>	0 - nada probable, todos los votantes votan al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único –Sartori- normativo (regímenes autoritarios o totalitarios, e.g. Corea del Norte). 1 - probabilísticamente cierto o seguro, cada votante vota a un partido distinto, y no se repiten los votos, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-. Únicamente podría darse en comunidades muy pequeñas (e.g. elecciones a delegado en clase, cónclaves papales en la Antigüedad, o la “Asamblea de Hermanos” o “Asamblea de Señores de la Piratería” en <i>Piratas del Caribe</i> , en la que cada uno se vota a sí mismo).
Índice de Fragmentación Parlamentaria	Fragmentación, entendida como la probabilidad “de que dos parlamentarios de una misma legislatura, también seleccionados al azar, pertenezcan a partidos distintos”.	D.W. Rae <i>The political consequences of electoral laws</i> , New Haven, Yale University Press, 1971	$IFP = 1 - \sum_{i=1}^n PP_i^2$ <p>donde n representa el número de partidos considerados, y PP_i representa la proporción de escaños que ha recibido un partido sobre el total de escaños.</p>	0 - nada probable, todos los parlamentarios pertenecen al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único, o partido hegemónico en este caso, –Sartori- (regímenes autoritarios o totalitarios, pero también regímenes con sistemas mayoritarios muy acusados o con baja competencia electoral). 1 - probabilísticamente cierto o seguro, cada parlamentario pertenece a un partido distinto, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-. Únicamente podría darse en comunidades muy pequeñas como las ya expresadas o con sistemas electorales de circunscripción reducida, altamente proporcionales o con muy alto número de partidos.

Indicador	Magnitud	Autor	Fórmula	Rango
<p>Índice de Concentración Electoral</p>	<p>Concentración, entendida como la proporción agregada que representan los dos partidos más votados sobre el total de sufragios en unas elecciones determinadas.</p>	<p>D.W. Rae <i>The political consequences of electoral laws</i>, New Haven, Yale University Press, 1971</p>	<p>$ICE = PE_{\alpha} + PE_{\beta}$</p> <p>donde PE_{α} representa el porcentaje de votos que ha recibido el partido más votado sobre el total de votos válidos, y PE_{β} representa el porcentaje de votos que ha recibido el segundo partido más votado sobre el total de votos válidos.</p>	<p>0 – como valor absoluto sólo es posible desde el punto de vista teórico, aunque funciona como mínimo. Cada votante vota a un partido distinto, y no se repiten los votos, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-. La capacidad de formar gobiernos o aprobar leyes es muy limitada.</p> <p>100 – evidencia dos escenarios posibles: o bien todos los votantes votan al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único –Sartori-, o bien todos los votantes dividen su voto entre dos partidos únicamente, representando un sistema de bipartidismo perfecto. (v.gr. Estados Unidos tiene índices muy altos de concentración).</p>
<p>Índice de Concentración Parlamentaria</p>	<p>Concentración, entendida como la proporción agregada que representan los dos partidos con más escaños sobre el total de escaños en una determinada legislatura.</p>	<p>D.W. Rae <i>The political consequences of electoral laws</i>, New Haven, Yale University Press, 1971</p>	<p>$ICP = PP_{\alpha} + PP_{\beta}$</p> <p>donde PP_{α} representa el porcentaje de escaños que ha recibido el partido con más escaños sobre el total de escaños, y PP_{β} representa el porcentaje de escaños que ha recibido el segundo partido con más escaños sobre el total de escaños.</p>	<p>0 – como valor absoluto sólo es posible desde el punto de vista teórico, aunque funciona como mínimo (en la práctica es el resultado de sumar el valor proporcional de dos escaños). Cada parlamentario pertenece a un partido distinto, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-. La capacidad de formar gobiernos o aprobar leyes es muy limitada.</p> <p>100 – evidencia dos escenarios posibles: o bien todos los parlamentarios pertenecen al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único o hegemónico –Sartori-, o bien todos los parlamentarios se reparten dos partidos únicamente, representando un sistema de bipartidismo perfecto o con sistemas electorales mayoritarios muy acusados. (v.gr. Estados Unidos en el Colegio de Electores).</p>

Indicador	Magnitud	Autor	Fórmula	Rango
Número Efectivo de Partidos Electoral	Número efectivo de partidos que compiten, entendido como "cuántos partidos compiten electoralmente [...], teniendo en cuenta [...] sus tamaños relativos respectivos".	R. Taagepera, y M. Laakso "Proportional profiles of West European electoral systems", <i>European Journal of Political Research</i> , 1980	$NEPE = \frac{1}{\sum_{i=1}^n PE_i^2}$ <p>donde n representa el número de partidos considerados, y PE_i representa la proporción de votos que ha recibido un partido sobre el total de votos válidos.</p> <p>Alternativamente, una vez hallado el IFE antes explicado, puede emplearse:</p> $NEPE = \frac{1}{1 - IFE}$	1 – un solo partido compite electoralmente y todos los votantes votan al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único –Sartori- normativo (regímenes autoritarios o totalitarios, e.g. Corea del Norte). ∞ - infinitos partidos (al menos teóricamente) compiten por el voto, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-.
Número Efectivo de Partidos Parlamentario	Número efectivo de partidos que compiten, entendido como "cuántos partidos [...] existen parlamentariamente, teniendo en cuenta [...] sus tamaños relativos respectivos".	R. Taagepera, y M. Laakso "Proportional profiles of West European electoral systems", <i>European Journal of Political Research</i> , 1980	$NEPP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n PP_i^2}$ <p>donde n representa el número de partidos considerados, y PP_i representa la proporción de escaños que ha recibido un partido sobre el total de escaños.</p> <p>Alternativamente, una vez hallado el IFP antes explicado, puede emplearse:</p> $NEPP = \frac{1}{1 - IFP}$	1 – un solo partido obtiene todos los escaños, y todos los parlamentarios pertenecen al mismo partido, evidenciando un sistema de partido único, o partido hegemónico en este caso, –Sartori- (regímenes autoritarios o totalitarios, pero también regímenes con sistemas mayoritarios muy acusados o con baja competencia electoral). ∞ - infinitos partidos (al menos teóricamente, en la práctica el máximo lo representan el total de escaños que se distribuyen) compiten por el voto, evidenciando un sistema de atomización –Sartori-.

9.3. Anexo III

<i>País</i>	<i>Tamaño de la Cámara</i>	<i>Magnitud de la Circunscripción</i>	<i>Prorrateso electoral</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Umbral legal</i>
<i>España</i>	350 (1 por 138.753 ciudadanos)	52 (entre 2 y 36 escaños cada una, excepto Ceuta y Melilla)	Mínimo 2 por provincia, excepto Ceuta y Melilla Los otros 248 proporcionalmente por población	Proporcional, D'Hondt por circunscripción	3% a nivel circunscripción
<i>Grecia</i>	300 (1 por 35.911 ciudadanos)	56 (entre 1 y 41 escaños cada) y nacional	50 para la prima de mayoría, 238 a nivel territorial por población, 12 a nivel nacional	Prima de mayoría (tipo <i>bonus</i>) y cuota Hare	3% a nivel nacional
<i>Italia</i>	630 (1 por 98.425 ciudadanos)	20 regiones, 100 colegios (entre 3 y 9 escaños cada), regiones especiales y <i>estero</i>	12 para <i>estero</i> , 12 para las regiones especiales, el resto por población	Prima de mayoría* (tipo cifra fija) y cuota Hare	3% a nivel nacional
<i>Francia</i>	577 (1 por 108.863 ciudadanos)	577 distritos (556 departamentales en base a población, 10 para residentes fuera, y 11 para ultramar)	N/A	Sistema uninominal mayoritario a dos vueltas	N/A
<i>Alemania</i>	598+ (1 por 134.988 ciudadanos)	299 distritos para el primer voto, 16 regiones para el segundo voto	299 distritos en proporción a la población; los escaños para los <i>Länder</i> en base al número de votantes	Sistema "proporcional personalizado" con doble voto. Reparto proporcional de escaños (con Sainte-Laguë) sobre el segundo voto, y asignación con los resultados del primero	5% a nivel nacional o haber ganado tres circunscripciones uninominales en el primer voto

9.4. Anexo IV

País	Desproporcionalidad		Fragmentación		Concentración		Número efectivo de partidos	
	Absoluto	Mín. Cuad.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.	Electoral	Parlamen.
España	9,90%	6,24%	0,729	0,665	68,97	78,06	4,00	3,22
<i>Grecia</i>	12,18%	10,82%	0,740	0,667	66,16	75,81	4,24	3,19
<i>Italia</i>	13,59%	9,40%	0,813	0,764	55,02	63,37	5,73	4,74
<i>Francia</i>	12,43%	9,66%	0,645	0,600	83,33	84,92	2,84	2,52
<i>Alemania</i>	6,45%	3,87%	0,771	0,741	61,72	66,07	4,44	3,94

Leyenda: con este subrayado se resaltan los valores de cada categoría que resultan menos deseables para garantizar la gobernabilidad (alta desproporcionalidad, alta fragmentación, baja concentración y alto número de partidos), mientras que con este otro subrayado se muestran los mejores resultados (de cara a la gobernabilidad) para cada indicador (baja desproporcionalidad, baja fragmentación, alta concentración y bajo número de partidos).