

LA ADOPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES (1978)¹

Jordi Calvet Crespo

Universitat de Barcelona (UB)

Ponencia preparada para presentar en el XIII Congreso de la AECPA
(Santiago de Compostela, 20-22 de septiembre de 2017)

Resumen

Este artículo analiza la adopción del sistema electoral de las diputaciones provinciales en España en la etapa fundacional (1977-1978), un caso de una institución de gobierno local en un contexto de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Hemos analizado las preferencias a la Ley de Elecciones Locales de 1978 manifestadas por los cuatro partidos principales de ámbito estatal (UCD, PSOE, PCE, AP). Los resultados evidencian que el partido gobernante, formado por dirigentes y cuadros de la dictadura, actuaría para asegurarse el predominio en el nuevo régimen. Por ello, propone unas reglas basadas en una elección de segundo grado, según el número de concejales, que le permitirían excluir del gobierno provincial a los partidos de la oposición. Estos, en cambio, presentan unas propuestas de sistema proporcional, basadas en una elección de primer grado. Mientras, todos los demás elementos serían copias o bien pequeñas variaciones con respecto al proyecto gubernamental (circunscripciones, magnitudes, cuota y prorrateo). Con este comportamiento estratégico, podrían negociar una ley que permitiese una representación más equitativa, ya que el partido gobernante requiere del concurso de algún partido para aprobarla.

Palabras clave: sistema electoral, provincias, diputaciones provinciales, instituciones, normas

Índice

1. Introducción
2. La elección de los sistemas electorales
3. El tamaño del partido y sus consecuencias
4. Los datos y las variables
5. Los resultados
6. Las conclusiones

13 de julio de 2017

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómico en perspectiva comparada» (CSO2013-42262/P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo trata de la selección de los sistemas electorales locales en contextos de transición a la democracia. En concreto, se centra en las preferencias de los partidos sobre el sistema electoral fundacional de una institución local, las diputaciones provinciales, con datos pues relativos al caso de España (Ley de Elecciones Locales de 1978, vigente en las dos primeras elecciones, 1979 y 1983). Existe una bibliografía consolidada sobre la adopción de las reglas electorales, apoyada en datos referidos a una alta variedad de sistemas políticos nacionales, pero apenas subnacionales (Colomer, 2004a) (Gallagher y Mitchell, 2005). Este artículo aporta pues luz sobre un objeto de estudio muy poco analizado y, además, trata las preferencias expresadas por los partidos mismos (recogidas en los trámites de elaboración de la Ley). Ponemos a prueba estos datos con las expectativas teóricas, según las cuales el tamaño del partido determinaría las preferencias por el sistema electoral. Así, los partidos grandes preferirían reglas excluyentes, que redujeran mucho la fragmentación y que generasen una desviación elevada de la proporcionalidad. En cambio, los partidos pequeños preferirían reglas incluyentes, que redujeran poco la fragmentación y generasen una desviación pequeña de la proporcionalidad. En suma, cada partido preferirá el sistema que maximice sus escaños probables. Sin embargo, el tamaño del partido no es el único factor que explicaría las preferencias, sino que también debería tomarse en cuenta la capacidad o poder del partido para aprobar las reglas electorales. En contextos de transición a la democracia donde un partido dirige el proceso, los demás partidos están limitados, como ocurre en el caso analizado. Así, operaría la capacidad de negociar la aprobación de las reglas. Cada partido de la oposición estaría limitado por las opciones factibles de poder aprobar las preferencias, lo que llevaría a un comportamiento estratégico.

Analizamos el caso español porque se dispone de las fuentes primarias (proyecto de ley, enmiendas al proyecto, debate y votación de los mismos), de donde se conocen las preferencias manifestadas por los cuatro primeros partidos de ámbito estatal (UCD, PSOE, PCE, AP). A diferencia de otros procesos fundacionales, los partidos conocen sus apoyos electorales, obtenidos en las elecciones constituyentes de 1977. Ello permite comprender mejor las preferencias y simular los resultados hipotéticos, pero probables a corto plazo, que los partidos anticiparon para las diputaciones de régimen común (43 unidades).

Ponemos a prueba estos datos con las expectativas habituales en los estudios sobre la elección de sistemas electorales. En relación con el tamaño del partido, los partidos grandes preferirán sistemas

electorales basados en magnitudes, asambleas y cuotas pequeñas para asignar escaños; los partidos pequeños, en cambio, preferirán magnitudes, parlamentos y cuotas grandes (Colomer, 2003). Consideramos también otro elemento: el prorrateo de los escaños entre las circunscripciones. Entendemos que los partidos preferirán un prorrateo sesgado en favor de las circunscripciones donde tengan mejor implantación. Pero, además, tomamos en cuenta el tipo de elección: directa o indirecta. Los partidos con mejores resultados obtenidos en el nivel inferior (municipal), preferirán elecciones indirectas, basadas en el número de escaños. En cambio, los demás preferirán elecciones basadas en el número de votos (bien sean directas o indirectas).

A continuación, contrastamos algunas consecuencias de estas expectativas. Una, que cada partido preferirá el sistema que maximice sus escaños probables. Como mínimo, que la proporción de escaños sea igual a la de votos. Dos, el tamaño del partido explicará la desviación de la proporcionalidad, en una relación directa y positiva. Tres, el partido gobernante durante la transición preferirá reglas que fabriquen mayorías absolutas (probables) a su favor. En cambio, los demás partidos preferirán reglas que no fabriquen estas mayorías. En conjunto, los resultados del análisis muestran que los partidos de la oposición no se comportan según su tamaño, sino según una estrategia de adaptación a las preferencias del partido gobernante. En suma, una estrategia para introducir cambios factibles a estas preferencias.

En el contexto de la transición a la democracia en España, tras las elecciones constituyentes de 1977, podemos distinguir un partido grande, que gobierna en minoría con el 47% de los escaños (Unión del Centro Democrático –UCD) y tres partidos principales en la oposición: uno grande con el 34% de los escaños (Partido Socialista Obrero Español –PSOE) y otros dos pequeños entre el 5 y 6% de los escaños (Partido Comunista de España –PCE- y Alianza Popular -AP). Existen otros partidos, todos pequeños (entre el 2 y el 3% de los escaños), pero no presentan propuestas completas, por lo cual no podemos considerarlos (Partido Socialista Popular –PSP-US--, Convergència Democràtica de Catalunya –CDC-- y Partido Nacionalista Vasco --PNB). Los resultados evidencian que la UCD cumple las expectativas en todos los elementos del sistema electoral (tipo de elecciones, magnitud, tamaño de la asamblea, cuota y prorrateo) y en todos los efectos probables en las futuras composiciones de las diputaciones provinciales (maximizaría los escaños, generaría una elevadísima desviación de la proporcionalidad y fabricaría mayoría parlamentarias para si misma). En cambio, los partidos de la oposición seguirían un comportamiento paradójico, si sólo tomamos en cuenta su tamaño. Un comportamiento que sería más paradójico en los partidos pequeños que en el grande. Pero, si añadimos las limitaciones

institucionales, entenderemos que desarrollan una estrategia que permita cambios factibles sobre las preferencias de UCD. Al fin y al cabo, UCD requiere del concurso de algún partido de la oposición para aprobar la Ley de Elecciones Locales.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En el segundo exponemos el marco teórico sobre la elección de los sistemas electorales y también la bibliografía relativa al caso de las diputaciones provinciales. En el tercero, las expectativas derivadas del marco teórico. En el cuarto, mostramos los datos, las fuentes y describimos las variables. A continuación, en el quinto, comentamos los resultados del análisis, con sus puntos fuertes y débiles. Finalmente, en el sexto presentamos las conclusiones.

2. LA ELECCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La relación entre los (sistemas de) partidos y los sistemas electorales constituye una sub-área de análisis bien consolidada en la ciencia política. Especialmente, aquella dedicada a explicar *las consecuencias* de las instituciones electorales sobre los (sistemas de) partidos. Por ejemplo, las conocidas proposiciones de Duverger acerca de los efectos mecánicos y psicológicos en los partidos, que el autor tilda de leyes sociológicas (Duverger 1957:224). O bien el caso de Cox, cuya «ley» establece que la magnitud de una circunscripción (M) limita a «M+1» el número máximo de candidatos viables (Cox, 1997). Por otro lado, el análisis de *las causas* de los sistemas electorales está poco desarrollado, por lo que no existen trabajos teóricos y empíricos con la misma solidez (Shugart 2005: 51). Sin embargo, la relación entre causas y consecuencias no es de una sola dirección, porque los partidos no sólo se adaptan a las reglas electorales, sino que también pueden optar por crearlas, modificarlas o mantenerlas. En otras palabras, los sistemas electorales y los partidos (u otros actores) mantienen una relación mutua de causa y efecto. Los sistemas electorales inciden en los partidos (y votantes), así como estos últimos determinan los primeros. Por esto, se requeriría una teoría completa que tuviera en cuenta a los sistemas electorales como factores exógenos pero también endógenos de los sistemas políticos (Benoit 2004:364).

Dentro de las obras dedicadas a las causas de los sistemas electorales, el mismo Duverger afirma que los sistemas de representación proporcional mantienen los sistemas de partidos que existían cuando fueron adoptados (Duverger 1957: 346). Cabe destacar, sin embargo, el trabajo de Rokkan (2009) [1970], acerca de la adopción de los sistemas electorales en la primera ola de

democratización. Se basa en las expectativas de los partidos sobre los resultados a corto plazo y la confrontación entre socialistas y no socialistas. Plantea la hipótesis de que el sistema mayoritario (anterior al sufragio universal) se mantuvo donde los partidos de cuadros se coaligaron. Es decir, en las democracias anglosajonas. En las demás democracias, en los cuales no fueron capaces de unirse, prefirieron el sistema proporcional. Por su parte, (Boix 1999) prosigue a Rokkan y contrasta las hipótesis con datos de distintos países. El argumento afirma que los partidos de cuadros, defensores de los intereses de los propietarios, se resisten al sufragio universal, por miedo a una probable victoria socialista. Pero, a causa de las huelgas y la *lucha* sindical, se ven forzados a acceder a él (Alesina y Glaeser, 2004). En los países con partidos socialistas fuertes, los votos de la derecha suelen estar distribuidos por mitades similares entre los partidos burgueses. En consecuencia, sus candidatos no pueden coordinarse ni sus electores optar por uno de ellos. Ante el riesgo de que los socialistas sean los más votados, siguen el incentivo de optar por la representación proporcional. Todos los partidos obtendrán la misma proporción de escaños que votos. Así, renuncian al sistema mayoritario, pues los socialistas podrían obtener el escaño en juego en cada circunscripción. Otra situación ocurre en los países anglosajones. En algunos existen partidos socialistas fuertes (UK, AUS, NZ), pero existe un partido dominante entre los burgueses, lo que permite un comportamiento estratégico entre los líderes y/o los votantes a favor de éste. Por ello, mantienen el sistema mayoritario. En cambio, en otros los socialistas son débiles (Canadá, EUA), no suponen una amenaza y, en consecuencia, tampoco se modifica el sistema mayoritario.

Más adelante, Colomer (2003) reformula la aportación de Boix, de modo que las estrategias de las élites explicarían la adopción y la reforma de cualquier sistema electoral. Así, el multipartidismo precede a la representación proporcional y el bipartidismo a la mayoritaria. El autor se basa en el supuesto racional de que las élites de los partidos prefieren maximizar los escaños que puedan obtener, a corto plazo, como objetivo principal. El otro supuesto es que no son propensas al riesgo, de forma que “preferirán una victoria parcial segura a la apuesta por una victoria total relativamente poco probable capaz de producir una derrota total” (Colomer, 2003: 40). Si no existe una gran incertidumbre acerca de los resultados electorales futuros, las élites seguirán la regla de micro-mega: en los partidos grandes optarán por parlamentos, distritos y cuotas pequeños, mientras en los pequeños por parlamentos, distritos y cuotas grandes. Es decir, en los grandes prefieren sistemas restrictivos y excluyentes de las minorías, mientras en los pequeños prefieren sistemas incluyentes, con el fin de consolidar o aumentar sus escaños. Además, Colomer añade otras variables, en relación con la reforma de los sistemas electorales: el rendimiento de las reglas existentes, la

disponibilidad de nuevas y la capacidad de las élites de decidir las (Colomer 2004b: 27). Las dos últimas variables pueden adaptarse igualmente a la creación *ex novo*.

Sin embargo, otros autores han matizado estas aportaciones. Penadés (2005) recuerda la importancia de la organización y unidad de los partidos. Así, partidos cohesionados y con capacidad de movilizar a sus bases preferirán sistemas de mayoría; en cambio, aquellos fraccionados o en riesgo de dividirse los preferirán proporcionales. De esta forma, se explica la conducta paradójica de querer reglas que les impiden maximizar el número de escaños, a corto plazo (2005: 240-248). Dos, recuerda que las relaciones entre sistemas de partidos y normas electorales se dan a nivel de circunscripción, en la cual actúan los incentivos para la coordinación de los votantes y de los candidatos. Por ello, los resultados electorales agregados no pueden dar cuenta de las conductas en las unidades del sistema electoral (2005: 216). Esta es también la principal crítica de Rodden a la visión de Rokkan, Boix y Colomer, entre otros: “El problema más grande de la perspectiva tradicional es la asunción implícita según la cual se puede considerar que la competición electoral tiene lugar en un distrito homogéneo” (Rodden, 2009: 9). En otras palabras, la geografía electoral de los partidos no puede obviarse, porque no era homogénea en los inicios del sufragio universal ni tampoco actualmente. Por ello, Rodden analiza los datos desagregados por circunscripción y concluye que son los partidos de izquierdas quienes tienen un voto más concentrado en pocas circunscripciones en los inicios de la democracia. Por ello, las dificultades de coordinación se encuentran en la izquierda, no en la derecha. De forma más general, afirma que los partidos con una distribución geográfica ineficiente de los apoyos son los más firmes partidarios de los sistemas proporcionales basados en circunscripciones grandes. Mientras, los partidos con una distribución más eficiente prefieren sistemas restrictivos y excluyentes (2009: 5). En la misma línea, Calvo analiza en detalle la geografía electoral de Bélgica en los albores de la democracia (2009). A pesar de que el conjunto de los partidos burgueses retienen la supremacía (en escaños y votos), los liberales optan por la representación proporcional debido a una implantación territorial demasiado dispersa.

Por otro lado, Benoit (2004) toma en cuenta el poder de los partidos para aprobar las reglas electorales, que puede diferir del tamaño del partido. Generalmente, ningún partido puede aprobar por sí mismo las reglas, sino que se requiere el concurso de distintos para superar la mayoría requerida (2004: 382). De forma que un partido pequeño puede ser decisivo, a pesar de su tamaño. Como consecuencia, un partido grande puede ser excluido por un acuerdo entre partidos medianos y pequeños. Por ejemplo, Rahat expone que la reforma institucional en Israel está en manos de los

partidos pequeños que gobiernan en coalición con los grandes. De estos partidos pivote depende que se modifique o se mantenga el status *qquo* (Rahat 2011: 536).

Otro aspecto relevante es el contexto en el cual se elaboran los sistemas electorales. En concreto, si se trata de un sistema fundacional o bien si es una reforma de la norma vigente. La primera situación es excepcional, por lo que algunos factores no pueden darse por descontados. Primero, la incertidumbre de las elecciones fundacionales impide que los partidos conozcan sus apoyos con seguridad. Ello dificulta e incluso imposibilita anticipar los resultados de las normas (Andrews y Jackman, 2005). Segundo, los partidos herederos del régimen autoritario pueden liderar la transición y definir las reglas del juego, como suele ocurrir en África (Mozaffar, 2004: 421). En otros contextos, los partidos de la oposición al régimen son fuertes, las normas que regulan la transición son informales e incluso puede existir un vacío institucional (Benoit 2007: 384). Por ejemplo, en las transiciones en Europa del Este es prioritario aprobar sistemas equitativos, para evitar las mayorías absolutas y la concentración de poder en una sola formación. Es decir, es prioritario que los herederos del comunismo pierdan el monopolio, en la práctica (Birch 2003: 8).

En lo que respecta a los sistemas electorales de las diputaciones provinciales u órganos equivalentes (cabildos, consejos insulares, diputaciones forales), apenas existen análisis sobre sus características y consecuencias, ni sobre su elaboración. Por tanto, no se ha analizado qué partidos elaboraron las reglas electorales ni si las consecuencias responden a las expectativas creadas.

3. EL TAMAÑO DEL PARTIDO Y SUS CONSECUENCIAS

3.1 Los supuestos

En este artículo ponemos a prueba si el tamaño del partido, combinado con las limitaciones institucionales propias del proceso de transición, puede explicar las preferencias. Como tratamos el sistema electoral de las 43 diputaciones provinciales de régimen común, también tendremos en cuenta la geografía del voto y por tanto la heterogeneidad de los tamaños de los partidos a lo largo de las posibles circunscripciones. Entendemos que los partidos actúan, de forma primordial, para conseguir objetivos privados o particulares: cargos políticos en el parlamento (escaños) y en el gobierno (ministerios). Sin negar que puedan tener preferencias por bienes colectivos tales como la representación, la legitimidad u otros, suponemos que serán secundarias, como un subproducto de

las primeras. Siguiendo pues a Colomer (2003), asumimos que los partidos son actores cohesionados, con un conjunto único de preferencias, expectativas y utilidades. También, que no son propensos al riesgo y basan sus expectativas sobre los votos futuros (probables) en el supuesto de que los votantes mantendrán su comportamiento, *grosso modo*. Es decir, que se repetirán los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores a la presentación de las preferencias electorales (Andrews y Jackman, 2005). Con estos datos, el conocimiento sobre las reglas electorales posibles y sobre el procedimiento de aprobación de la Ley Electoral Local, los partidos preferirán el sistema que maximice sus escaños (probables). De forma más concreta, esperamos que los partidos grandes prefieran reglas que excluyan de la competencia a los demás, mientras que los partidos pequeños prefieran reglas abiertas e incluyentes, capaces de incluirlos a ellos (Colomer, 2003: 41).

Si los partidos siguen estas preferencias, entonces se deben desgranar en expectativas todavía más acotadas, referidas a los elementos del sistema electoral. Empezamos por el tipo de elecciones, si la composición de las diputaciones dependerá del número de votos (sean directos o indirectos) o bien del número de concejales en las elecciones municipales. En el primer caso las reglas serán más incluyentes, pero en el segundo serán más excluyentes. A continuación, seguimos con la magnitud de la circunscripción, el tamaño de la diputación, la fórmula y el prorrateo de los escaños. La combinación de estos cuatro elementos confirmará el grado de exclusión de las preferencias.

Merece la pena comentar mejor el prorrateo de los escaños, un elemento poco analizado en las obras sobre los sistemas electorales. Es conocido que produce un efecto mecánico en los resultados (en escaños), especialmente acusado cuanto mayor sea su desigualdad. Además, esta desigualdad no suele ser arbitraria ni azarosa, sino que presenta un sesgo favorable a las zonas menos pobladas, que también suelen ser más conservadoras. Lijphart indica que los parlamentos nacionales con prorrateos con valores más altos son los de EUA, Australia y España (Lijphart, 1999: 156-157). En cuanto al caso español (Congreso de los Diputados), Penadés y Santiuste (2013) señalan que el prorrateo supone un premio para los partidos con mejor implantación en las zonas menos pobladas, pues están sobrerrepresentadas. Además, también existe otro mecanismo de ventaja en estas mismas zonas y que por tanto se acumula al primero: la magnitud es reducida. Como consecuencia, existe un premio a la localización del voto para los partidos con una mejor implantación en las circunscripciones rurales. Como el sistema electoral es un juego de suma cero, existe un castigo para los partidos con una mejor implantación en las circunscripciones urbanas. Los partidos que

elaboran la Ley de Elecciones Locales conocen estos premios y suponemos que tratarán de afianzarlos o de eliminarlos según si les pueden beneficiar o perjudicar, de forma respectiva.

Además de estas expectativas, el comportamiento de los partidos también debería surtir efecto en la composición (probable) de las futuras diputaciones. Por un lado, cada partido propondrá el sistema electoral que, a corto plazo, le permita maximizar sus escaños (probables). Por el otro, cada partido también anticipa las consecuencias (probables) en los demás partidos y en el conjunto del sistema de partidos: el número de partidos representados y el número de escaños que obtendrán. Así, los partidos grandes optarán por reglas que reducirán más el número de partidos con representación y que generarán, en consecuencia, una mayor desviación de la proporcionalidad. En cambio, los partidos pequeños optarán por el modelo opuesto: reglas más incluyentes, con menos reducción de partidos y menos desviación de la proporcionalidad. Finalmente, la última expectativa relaciona el tamaño del partido y la consecución de mayorías parlamentarias (probables). Si existe un partido que gobierna las instituciones y espera obtener un amplio apoyo de los votantes, propondrá un sistema que fabrique mayorías a su favor. Los demás partidos preferirán, de forma interesada, reglas menos arriesgadas y más incluyentes (Colomer, 2003: 41). En concreto, los partidos de la oposición preferirán sistemas que mantengan las minorías naturales, es decir, que reflejen la ausencia de una mayoría de votos para un partido.

3.2 Las expectativas

A continuación desarrollamos mejor las expectativas relativas a la incidencia del tamaño del partido en las preferencias sobre los elementos del sistema electoral y también sobre sus consecuencias probables. En primer lugar, desarrollamos cinco expectativas relativas a los siguientes elementos: tipo de elecciones, magnitud, tamaño del parlamento, fórmula y prorrateo.

La primera supone que un partido grande en votos y escaños a escala municipal preferirá que la composición de las diputaciones sea indirecta, según el número de concejales. Un partido pequeño preferirá que la composición de las diputaciones dependa del número de votos en las municipales, bien sea directa o indirecta. Sin embargo, que las elecciones sean indirectas afecta especialmente a la visibilidad y responsabilidad de las diputaciones, así como a la selección de las personas que ocupen el cargo de diputado provincial. Se trata de un efecto intra-partido, que no forma parte de nuestro análisis.

La segunda supone que un partido grande preferirá una magnitud pequeña y un partido pequeño preferirá una grande, *ceteris paribus*. A mayor (menor) tamaño del partido, menor (mayor) será la magnitud. Sin embargo, necesitamos concretar mejor las magnitudes. Siguiendo a Taagepera y Shugart (1989: 112-125), si se usa una fórmula distributiva proporcional (como es el caso), una circunscripción es pequeña o grande en función del grado de exclusión (el umbral implícito) y del grado de desviación de la proporcionalidad que conlleva. Los autores describen tres tamaños (pequeño, intermedio y grande). Así, magnitudes comprendidas entre 2 y 5 o 6 escaños son pequeñas y sus resultados en la representación seguirán el principio mayoritario (Nohlen, 1984). Magnitudes entre 5 o 6 y 9 escaños son intermedias y sus resultados empiezan a ser relativamente proporcionales, por lo que raramente generan mayorías absolutas de escaños *fabricadas* por el sistema electoral (es decir, que no correspondan a mayorías de votos). Finalmente, magnitudes de 10 o más escaños son grandes y con resultados proporcionales. Como más grande sea, más ajustada la proporcionalidad, lo que es relevante para partidos pequeños. Por otra parte, (Penadés, 1999) se basa en esta división para aplicarla al caso del Congreso de los Diputados. En este sentido, también la usamos para distinguir las magnitudes².

Así pues, esperamos que un partido grande prefiera una magnitud *efectiva* pequeña (menos de 6 escaños) o quizá una intermedia (entre 6 y 9 escaños); mientras, uno pequeño prefiera una grande (más de 10 escaños). De forma correspondiente, un partido grande preferirá un umbral *efectivo* grande; un partido pequeño, también uno pequeño. En todo caso, suponemos que un partido no puede preferir una magnitud que suponga un umbral superior a su tamaño. Como mínimo, debería preferir una magnitud con un umbral igual a su tamaño, de forma que este sería el límite aceptable. Con magnitudes menores, no obtendría representación. De hecho, es eficiente que los partidos prefieran magnitudes mayores al límite señalado, porque su objetivo no sólo es obtener un escaño.

Como indicador de la magnitud, hemos tomado dos medidas equivalentes. Una es la magnitud *efectiva* y la otra es el umbral *efectivo*, pues ambas incluyen el umbral legal. De esta forma tenemos en cuenta que, en algunas circunscripciones, el umbral legal puede tener efectos y anular al umbral implícito a la magnitud. Mientras en otras sólo es nominal y por tanto tiene efecto el umbral implícito³.

2 Penadés divide las magnitudes en pequeñas (de 2 a 5 escaños), intermedias (de 6 a 9) y grandes (10 o más) (1999).

3 Toda magnitud (M) conlleva de forma implícita un umbral (U), que depende no sólo de la magnitud, sino también de la fórmula y la fragmentación electoral. Por ello, el valor del umbral estará dentro del intervalo situado entre un límite superior y un límite inferior. El límite superior también se conoce como umbral suficiente, máximo o de exclusión, depende solo de la magnitud y equivale a: $U=100/(M+1)$ (Lijphart, 1997). Nótese que la relación entre umbral y magnitud es inversa: un umbral grande (o pequeño) corresponde a una magnitud pequeña (o grande, respectivamente).

Para nuestro análisis, como indicadores del tamaño usamos la proporción de escaños obtenida en las elecciones al Congreso de los Diputados de 1977. Asimismo, también consideramos la geografía del voto y por tanto la proporción de votos obtenida en las mismas elecciones a escala provincial, de partido judicial y municipal. Finalmente, consideramos también la proporción de concejales (probable) que se obtendrían con los votos de 1977.

La tercera expectativa se refiere al tamaño de la asamblea (el pleno de la diputación), medido como el número de escaños: cuanto más grande sea un partido, menor será; cuanto más pequeño, mayor, *ceteris paribus*. La cuarta trata de la cuota para asignar escaños: cuanto más grande sea un partido, menor será (pues aumenta el sesgo a favor de los partidos grandes); cuanto más pequeño, mayor (pues aumenta el sesgo a favor de los partidos pequeños), *ceteris paribus*. Esperamos que los partidos prefieran una fórmula distributiva proporcional (si hubiera partidos con más del 50% de los votos, debería preferir una fórmula mayoritaria).

La quinta expectativa concierne al prorrateo de los escaños. Suponemos que el prorrateo será más desigual y sesgado en la medida que el partido tenga una distribución del voto también más desigual y sesgada. En general, la desigualdad en el prorrateo de los escaños tiene que ver con el sesgo favorable a las zonas rurales (Lijphart, 1999: 156-157). El caso de España es uno de los más destacados (en las elecciones al Congreso de los Diputados así como al Senado), lo que conduce a un incremento de la distorsión en la proporcionalidad, en favor del primer partido conservador. Por ello, podemos suponer que los partidos de mejor implantación rural (urbana) preferirán un prorrateo que sobrerrepresente a las zonas también rurales (urbanas). En cambio, los partidos con una implantación territorial más uniforme preferirán un prorrateo igualitario e insesgado.

A continuación, planteamos unas expectativas sobre las consecuencias probables de aplicar el sistema electoral preferido. La sexta afirma que los partidos preferirán obtener la mayor ventaja positiva posible en términos de diferencias entre votos y escaños. Así, cuanto más grande sea un

El límite inferior también se conoce como umbral necesario, mínimo o de inclusión, y depende de la magnitud, la fórmula y el número de partidos que compitan (la fragmentación). Para simplificar los cálculos, suponemos que compiten 4 partidos. En tal caso, el umbral necesario si la fórmula es d'Hondt equivale a: $U=1/(M+3)$. En cambio, si la fórmula es Hare, equivale a: $3/(M+1) + 2/(4M+4)$ (Urdániz, 2009).

Si no existe ningún umbral legal, el umbral implícito es efectivo (U'), pues impide la entrada a los partidos menores. En justa correspondencia, la magnitud es también efectiva (M'). En cambio, si existe un umbral legal superior al umbral implícito, entonces el primero es el efectivo (U'), porque debe superarse para obtener escaño. En tal caso, se puede calcular M' con las fórmulas anteriores. Por ello, el valor de la magnitud nominal (M) puede diferir del valor de la magnitud efectiva (M')

partido, mayor será la ventaja para él; cuanto más pequeño, menor, *ceteris paribus*. La ventaja se mide como la *ratio* entre la fracción de escaños (que se obtendría de aplicar el sistema preferido) y la fracción de voto. Como corolario, la séptima afirma que, cuanto más grande sea el partido, mayores sean las ventajas para todos los partidos grandes; y menores sean (e incluso impliquen desventaja) para todos los partidos pequeños. De forma inversa, cuanto más pequeño sea el partido, menores sean las ventajas para los partidos grandes y mayores para todos los partidos pequeños. La ventaja se mide exactamente igual, pero se calcula para todos los partidos y así se obtiene el llamado perfil de proporcionalidad del sistema electoral.

Finalmente, la octava se basa en el estatus del partido gobernante (UCD). Entendemos que preferirá un sistema que genere para él mayorías parlamentarias futuras en las diputaciones. En otras palabras, mayorías *fabricadas* por el sistema electoral. En cambio, los demás partidos preferirán reglas que no *fabriquen* ningún partido ganador, sino que reflejen las mayorías y minorías *naturales* de votos.

4. LOS DATOS Y LAS VARIABLES

4.1 Los datos y las fuentes

Las preferencias de los partidos provienen de los documentos sobre el proceso legislativo de la Ley de Elecciones Locales (Ley 39/1978). El gobierno de la UCD redacta y presenta al Congreso de los Diputados el proyecto de ley en diciembre de 1977 (se publica el 19 de diciembre), mientras el PSOE, el PCE y AP presentan enmiendas a los artículos referidos al sistema electoral de las diputaciones provinciales (publicadas el 19 de enero de 1978), entre otros aspectos. Se debe precisar que no tomamos en cuenta el debate posterior sobre las enmiendas (en ponencia, comisión y pleno) ni por tanto las negociaciones y variaciones a lo largo del proceso legislativo. Sólo analizamos las *primeras* preferencias. Por la misma razón no citamos las fuentes documentales para certificar las razones aportadas por los partidos sobre sus preferencias. De hecho, las enmiendas no suelen justificar los cambios. Será en las fases de ponencia, comisión y pleno el momento de debatir y justificar la norma.

Los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de 1977 se han obtenido del Ministerio del Interior. Se han utilizado los datos agregados en el conjunto de España (oficiales) y

por provincias (oficiales), pero especialmente los datos a escala municipal (no oficiales). Como todos los partidos prefieren que las circunscripciones sean los partidos judiciales, se han tomado los datos a escala municipal para agregarlos a escala del partido judicial. Los mismos datos se han agregado a escala provincial para contrastarlos con los oficiales. Se aprecia una variación pequeña entre datos no oficiales y oficiales (menor del 5%), aunque en algunos casos puntuales es mayor. Por lo que respecta los partidos judiciales, los casos y los municipios que comprende cada uno se ha obtenido de Carmona Guillén (1979). Esta obra recopila los datos de las elecciones locales de 1979, con los municipios y magnitudes que de forma efectiva se usaron. Sobre la composición de las diputaciones provinciales en 1979, se ha usado la obra de Márquez Cruz (2007).

Finalmente, debemos concretar que el artículo se refiere a las provincias de régimen común, que suman 43 unidades. Éstas incluyen los casos de las provincias que serán disueltas a partir de 1983 para integrarse en sus respectivas comunidades autónomas (Logroño, Madrid, Murcia, Oviedo y Santander). Es decir, tomamos en cuenta todas las provincias excepto las forales (4 casos) y las insulares (3 casos). El motivo estriba en que casi todos los partidos prefieren que la norma no explicita el régimen electoral para las provincias bascas ni para las Islas Canarias y Baleares (será regulado a través de decretos-ley en enero de 1979, uno para cada provincia foral y para cada archipiélago). De hecho, entendemos que se trata de una muestra más del predominio de UCD en la transición.

4.2 Las variables

La unidad de análisis es cada una de las preferencias por un (elemento del) sistema electoral presentada por uno de los partidos siguientes: UCD, PSOE, PCE y AP. Las variables dependientes son siete: el tipo de elección (directa o indirecta), la magnitud de la circunscripción, el tamaño de la diputación provincial, la cuota, la desigualdad y sesgo del prorrateo, la ventaja (o desventaja) en escaños que obtendría cada partido y el resultado de mayoría o minoría de escaños en la futura diputación.

El tipo de elección se refiere a un voto directo (según los votos emitidos en elecciones locales) o indirecto (según los escaños obtenidos en otras elecciones locales). La magnitud se mide como la magnitud efectiva (incluyendo pues el umbral efectivo). El tamaño de la diputación provincial, como el número de escaños (diputados provinciales). La fórmula, como la cuota o proporción de votos para recibir un escaño. La desigualdad del prorrateo, como la desviación de la igualdad.

Mientras, la ventaja o desventaja, como la *ratio* entre el porcentaje de escaños (probables) y el de votos. Se calcula el valor para el partido que presenta el proyecto o la enmienda y también para todos los partidos con voto. Finalmente, la composición de la futura diputación provincial se resume en tres situaciones: la existencia de una mayoría natural (de un partido), una mayoría fabricada (de un partido) o una minoría natural. Por otro lado, la variable independiente es el tamaño del partido, expresado como el porcentaje de voto sobre el total de voto válido en las elecciones de 1977. También se considera el tamaño en escaños (en el Congreso de los Diputados), que determina la capacidad para aprobar la ley de elecciones locales.

La variable independiente: el tamaño del partido

En los inicios del régimen democrático los partidos no conocen con certeza sus apoyos electorales, pues también ellos están en un proceso de creación y de competición por el apoyo popular. Existe una incertidumbre apreciable sobre los resultados futuros y la capacidad de implantarse a lo largo y ancho del territorio. La incertidumbre, especialmente en procesos de transición entre un régimen autocrático y uno democrático, puede llevar a los partidos a realizar cálculos no sólo erróneos, sino incluso contrarios a sus intereses (Andrews y Jackman, 2005). Sea como fuere, consideramos que los partidos toman los resultados de las elecciones constituyentes como referencia para sus cálculos y expectativas, las únicas celebradas hasta el momento. Se debe recordar que en 1977 la mayoría de edad está en los 21 años y que el censo electoral no está suficientemente actualizado ni depurado en todas las provincias y municipios.

Pasamos a continuación a describir el tamaño de los partidos, a escala estatal, pero también a escala provincial, de partido judicial y municipal. Como es norma en los sistemas proporcionales (salvo los basados en una circunscripción única), las circunscripciones coinciden con alguna división administrativa y territorial previa. En este caso, pues, las propuestas podrían basarse en las unidades reseñadas, aunque todas prefieren los partidos judiciales. Las diferencias fundamentales entre las propuestas se basan en la composición según votos o según escaños, por un lado, y en la magnitud de las circunscripciones, por el otro.

Como se aprecia en la Tabla 1, en el Congreso de los Diputados existen dos partidos estatales grandes (UCD y PSOE), que suman el 81% de los escaños y el 64% de los votos válidos. A continuación, tres partidos estatales pequeños (PCE, AP, PSP-US), que suman el 12% de los

escaños y el 22% de los votos. Los partidos de ámbito catalán y vasco representan el 6,6% de los escaños y también de los votos (CiU, PNV, ERC y EE). Notemos como los PAE grandes están sobrerrepresentados, en detrimento de los PAE pequeños, mientras los PANE obtienen una representación muy equitativa, en conjunto (ved también las tablas 1.1, 1.2 y 1.3, así como los gráficos 1, 2 y 3).

Tabla 1. Votos en las elecciones de 1977, por partidos y ámbito territorial

partido	% escaños 1977	% voto (Total España)	% voto provincia (mediana)	% voto partido judicial (mediana)	% voto municipio (mediana)
UCD	47,1	34,4	42,4	41,1	49,7
PSOE	33,7	29,3	26,4	27,3	16,1
PCE	5,7	9,3	6,3	5,7	2,2
AP	4,6	8,2	8,4	7,9	7,1
PSP-US	1,7	4,5			
CiU	3,7	3,8			
PNB	2,3	1,6			
ERC	0,3	0,8			
EE	0,3	0,3			
others	0,6	7,8			
	100,0	100,0			

[tabla 1.1, 1.2, 1.3]

[gráficos 1, 2, y 3]

Si observamos la distribución a escalas subnacionales (provincial, partido judicial y municipal), sin ponderar por la población, constatamos como UCD aumenta su fuerza, mientras los demás partidos disminuyen o se mantienen, en el mejor de los casos. Así, la distancia entre UCD y los demás se va ensanchando. De hecho, UCD obtiene su mejor resultado a escala municipal, donde roza la mayoría absoluta, con datos medianos (de hecho, obtiene la mayoría absoluta en el 51% de los municipios comprendidos en las provincias de régimen común). El PSOE tiene una implantación opuesta a su rival, pues mantiene su fracción de voto en las provincias y partidos judiciales (sobre el 26%), pero la reduce en los municipios al 16%. El PCE y el PSP-US reducen su fracción de voto a medida que la escala de observación es menor, hasta solo el 2% a escala municipal. En cambio, AP sólo reduce

de forma moderada la implantación en voto. Finalmente, se debe remarcar que la dispersión de las distribuciones de voto del PCE y de AP aumenta a medida que la escala de observación se reduce. Existen distintos casos atípicos (partidos judiciales y municipios) donde su fuerza es sensiblemente elevada, aunque raramente llega a la mayoría absoluta de votos.

*El tamaño del partido: la distribución geográfica urbano-rural
(a escala de los partidos judiciales)*

El tamaño de los partidos no sólo varía según la escala geográfica, sino que parece que existe una pauta clara: las zonas rurales son más conservadoras, las zonas urbanas más progresistas. El apoyo a los partidos sigue esta pauta. A continuación, describimos en qué consiste y cómo afecta a los partidos políticos.

¿En qué medida está UCD más y mejor implantada en los partidos judiciales menos poblados, más rurales? El gráfico 4 compara la población de cada partido judicial (número de habitantes, en escala logarítmica) con la tasa de ventaja del voto a UCD. La tasa se calcula como la ratio entre la fracción de voto a UCD y la fracción de población, para cada observación ($\% \text{ voto} / \% \text{ habitantes}$). Si el voto estuviera distribuido equitativamente, la tasa sería igual a 1 ($\% \text{ voto} = \% \text{ población}$, línea horizontal). Pero el gráfico muestra como UCD está aventajada en los partidos judiciales menores de 100.000 habitantes (punto de intersección con la línea de tendencia) y desaventajada si la población supera los 100.000 habitantes (grandes ciudades).

[gráfico 4]

¿Cuál es la situación de los demás partidos? Para el PSOE, la implantación es opuesta (gráfico 5). La tasa de desventaja es alta en las unidades más pequeñas y disminuye progresivamente hasta que el partido judicial tiene 100.000 habitantes (punto de intersección con la línea de tendencia). En este punto la tasa llega a ser igual a 1. Para unidades mayores de 100.000 habitantes, la tasa deviene mayor que 1 y se mantiene en 1,1. Para el PCE, el perfil de implantación geográfica es muy parecido al de PSOE, con algunos matices (gráfico 6). El primero es que la tasa es mayor que 1 a partir de unidades más urbanas (a partir de los 175.000 habitantes, el punto de intersección). El segundo, que la dispersión del voto es mayor, es decir, localiza más el voto en algunos partidos judiciales, mientras en otros apenas tiene apoyos. Finalmente, AP presenta un perfil opuesto, pero

menos rural de lo esperado (gráfico 7). Es cierto que está aventajada en los partidos judiciales menos poblados, en concreto por debajo de los 75.000 habitantes. Por encima de esta cifra, presenta una ligera desventaja. Sin embargo, en grandes ciudades, por encima de 750.000 habitantes, vuelve a estar aventajada. De todas formas, presenta como el PCE una dispersión mayor de los datos, con casos de una tasa elevada, lo que implica una concentración del voto muy alta. En suma, los datos confirman la correlación entre voto rural y voto conservador, por un lado, y entre voto urbano y voto progresista, por el otro. Otros autores han analizado a escala municipal este rasgo con anterioridad, señalando que en 1977 se da el valor más acusado de toda la democracia (Tapiador; Mezo, 2009).

[gráficos 5, 6 y 7]

5. LOS RESULTADOS

Analizamos en este apartado los resultados de las preferencias por las variables dependientes: el tipo de elecciones, la magnitud, el tamaño de la asamblea, la cuota y el prorrateo.

El tipo de elecciones

Empezamos por el tipo de elección, que se refiere a un voto directo emitido en unas elecciones locales (bien sean municipales o bien provinciales) o a los escaños obtenidos en las elecciones municipales. La diferencia fundamental entre partidos estriba en que el partido gobernante (UCD) prefiere que la composición de las diputaciones sea un producto del número de concejales obtenido en las elecciones municipales. Los demás prefieren que los escaños se repartan según los votos (en las elecciones municipales o en las provinciales) (ved la tabla siguiente):

Tabla 2. Preferencias por el tipo de elecciones: directas o indirectas

partido	Escaños según número de...	Obtenidos en las elecciones...
UCD	concejales	municipales
PSOE	Votos	Municipales (entre 84-77% escaños)
PSOE	Votos	Provinciales (entre 16-23% escaños)
PCE	Votos	municipales
AP	Votos	provinciales

La UCD cumple la expectativa, pues está muy bien implantada en los municipios, especialmente los más pequeños, por lo que una composición indirecta, basada en el número de concejales, *a priori* tendría que maximizar los diputados futuros. Los demás partidos optan por una composición derivada del número de votos en unas elecciones directas (AP) o bien en las elecciones municipales (el PCE para todos los diputados y el PSOE para casi todos). También cumplen la expectativa, pues su fuerza no parece que pueda basarse en los futuros concejales (salvo en algunas municipios donde concentren más los apoyos)⁴.

La magnitud de la circunscripción

El tipo de elecciones y la magnitud son las variables que resumen las preferencias. Recordemos que usamos como indicador la magnitud *efectiva*. Como se aprecia en la tabla 4 y el gráfico 7b, las distribuciones de las magnitudes son muy parecidas. La primera paradoja es pues que los cuatro partidos, con tamaños tan distintos, opten por magnitudes muy semejantes (de hecho, UCD y AP optan por la misma distribución de magnitudes): la mediana es la misma para los cuatro (3 escaños), lo que generará un resultado mayoritario, en principio. Las diferencias provienen de la varianza, que es elevada, pues el rango se encuentra entre un mínimo de 1 (magnitud uninominal) y 17 (UCD y AP), 20 (PSOE) o 60 (PCE). Como refleja la tabla 5, las diferencias estriban en el peso otorgado a las magnitudes medianas y grandes. Es decir, a las magnitudes que mejor reflejarán las distribuciones de los votos o concejales (según el caso). Estos dos grupos de magnitudes permitirán una representación proporcional, que podrá atenuar el peso de las magnitudes uninominales y pequeñas, las cuales generarán resultados mayoritarios. Como se esperaría, los dos partidos grandes prefieren básicamente magnitudes pequeñas (70%-71% del total) y algunas medianas (20%-23% del total). En cambio, AP es pequeño y sigue el mismo modelo, algo paradójico. También el PCE, aunque matizado por un peso algo mayor de las magnitudes grandes (12% del total) y un peso algo menor de las medianas (12%). Todo parece indicar que los partidos pequeños renuncian pues a magnitudes grandes, con las cuales podrían obtener una fracción de diputados por lo menos equivalente a la de votos. Es decir, se diría que renuncian a maximizar la representación e incluso podrían estar infrarrepresentados en las futuras diputaciones.

[tabla 4] [gráfico 7b]

⁴ Sin embargo, que las elecciones sean indirectas afecta especialmente a la visibilidad y responsabilidad de las diputaciones, así como a la selección de las personas que ocupen el cargo de diputado provincial. Se trata de un efecto intra-partido, que no forma parte de nuestro análisis. Pero se debe hacer notar que el PSOE y PCE prefieren reforzar a la dirección del partido en cada provincia, mientras AP reforzaría con la legitimidad popular la lista de los candidatos.

Por lo que respecta a los umbrales legales, dos partidos no establecen ninguno (UCD y PCE) y otros dos sí: un 5% de los votos válidos/circunscripción (PSOE y AP). Sin embargo, se trata de una barrera formal, sin consecuencias. La razón estriba en la magnitud, que es tan reducida que supone una barrera efectiva muy superior. Si la magnitud mediana está en 3 escaños, el umbral de exclusión (efectivo) es del 25% del voto o de los concejales. Si la magnitud fuera igual a 19 escaños, entonces el umbral de exclusión sería igual al umbral legal del 5%⁵. Con magnitudes más grandes que 19 escaños, el umbral legal sería mayor y, por tanto, efectivo. Sin embargo las magnitudes más grandes propuestas por AP y PSOE son, de forma respectiva: 17 y 20 escaños. Sólo en este último caso el umbral legal (5%) es algo mayor al umbral de exclusión implícito a la magnitud (4%).

El tamaño de la asamblea

La tercera variable es el tamaño de la diputación provincial, que no sólo dependerá del tamaño del partido, sino también de la población representada. De hecho, tenderá a ser la raíz cúbica de la población (Taagepera y Shugart, 1989:178). Cuando los autores ponen a prueba la hipótesis, obtienen que la práctica totalidad de parlamentos nacionales analizados la cumplen, con un factor igual a 2 (multiplicado o dividido por 2)⁶. Además, Taagepera afirma que el tamaño es menor para los parlamentos de los estados de los EUA, aunque no ofrece los datos (Taagepera, 2007:190)⁷. ¿Tienden las propuestas analizadas a la raíz cúbica? Los datos agregados confirman que el tamaño es menor que la raíz cúbica de la población, de forma muy apreciable. En concreto, un 65% menor; en otras palabras, los partidos proponen tamaños que equivalen a un 35% de la raíz cúbica (mediana) (Tabla 6). Por partidos, UCD y AP proponen los parlamentos de tamaño más reducido: 31% de la raíz cúbica (mediana). El PSOE un tamaño algo mayor (40%), igual como el PCE (41%). En suma, el tamaño preferido por los partidos pequeños es más reducido de lo esperado, con valores similares o iguales a los grandes. No parece que exista una relación directa e inversa entre el tamaño del partido y el tamaño del parlamento.

[tabla 6]

La cuota

La cuarta variable es la cuota, es decir, la fórmula de reparto de los escaños. Los partidos grandes (UCD y PSOE) prefieren la fórmula d'Hondt, que establece la cuota distributiva más pequeña (el

5 Ved la nota 3.

6 Los autores matizan que la función predice bien los países con poblaciones activas mayores de 0,2 millones (1989:178). Todas las provincias excepto 4 superan esta cifra en 1977 (Palencia, Segovia, Soria y Teruel).

7 El autor también contrasta el modelo para algunos consejos municipales de capitales europeas. En estos casos, el tamaño es menor que la predicción (un 18% menor) (2007:190). El autor atribuye la diferencia a que son concebidos como gobiernos, no como asambleas deliberativas.

precio mínimo) y presenta el grado más elevado de sesgo favorable a los partidos grandes (Urdániz, 2007). Nótese que en las circunscripciones con magnitud igual a 1 la fórmula es de mayoría relativa, en realidad (comprenden el 4% de los casos, como media). Pero resulta que también AP prefiere d'Hondt, un resultado paradójico. En cambio, el PCE cumple la expectativa y opta por la fórmula Hare con restos mayores, que establece una cuota natural, más grande (un precio medio) y no presenta sesgo alguno (ni favorable ni desfavorable a unos u otros partidos). De todas formas, debería preferir una fórmula con un sesgo favorable a los partidos pequeños (como Droop inversa, Imperiali inversa o Adams). Además, el sesgo asociado a cada fórmula tiene más efecto con magnitudes pequeñas, que son las más abundantes en los casos analizados.

El prorrateo

La quinta variable se relaciona con la implantación de los partidos a largo de las circunscripciones. Por un lado, UCD y AP prefieren sobrerrepresentar a los partidos judiciales más rurales, como se esperaba. Ello explicaría la elección de esta unidad territorial como circunscripción, pues en cada provincia existe una media de 6,4 partidos judiciales, de los cuales el más urbano concentra una mediana del 46% de la población. Por tanto, en los restantes partidos judiciales (5,4 unidades) se distribuye el otro 54% de la población, lo que equivale a una mediana del 8% por partido judicial. El prorrateo asigna un escaño mínimo a cada partido judicial y los demás en proporción a la población, con un precio medio (Hare) y sin apenas sesgo (restos mayores, pero redondeados). Pero, además, se impone un límite máximo equivalente a *un tercio* del total de escaños de la provincia (límite que es efectivo en el 77% de las provincias)⁸. En consecuencia, si añadimos que el tamaño de la diputación es muy pequeño, podemos figurarnos que la desviación de la proporcionalidad entre escaños y población será muy elevada.

Por otro lado, PSOE y PCE también sobrerrepresentan a los partidos judiciales más rurales, contra toda expectativa, aunque con valores más reducidos que sus rivales. El prorrateo asigna también un escaño mínimo a cada partido judicial y los demás en proporción a la población, con un precio medio (Hare) y sin (apenas) sesgo (restos mayores, pero redondeados según el PSOE y sin redondear según el PCE). Pero, además, el PSOE impone un límite máximo equivalente a *dos quintos* del total de escaños de la provincia (límite que es también efectivo en el 77% de las provincias). En cambio, el PCE no quiere ningún límite superior, como se esperaba. En

⁸ En las provincias con menos partidos judiciales y más concentración de la población, ello equivale a distribuir (casi) todos los escaños por igual.

consecuencia, la desviación de la proporcionalidad entre escaños y población será elevada, más para el PSOE y menos para el PCE. De todas formas, ambos partidos no deberían optar por este prorrato. Ambos mejorarían con magnitudes más elevadas y un prorrato sesgado favorable a las circunscripciones más urbanas. Por lo menos, con un prorrato insesgado. De todas formas, el PCE mejoraría de forma más evidente si la provincia fuera la circunscripción y evitara cualquier sesgo territorial.

El resultado de estos criterios sobre el prorrato se puede observar en los gráficos 8 a 10 (y en las tablas 7, 8 y 9). Los primeros relacionan el peso de la población de cada partido judicial (el porcentaje sobre el total de población de la provincia) con el peso de la magnitud (también el porcentaje sobre el total de escaños de la provincia). La línea diagonal expresa el prorrato hipotético que resultaría de distribuir de forma proporcional pura a cada partido judicial el número de escaños que le correspondería según su población. Pero el prorrato efectivo dista de la igualdad, un resultado que no se debe a ningún factor arbitrario o azaroso. Se debe a las preferencias de los partidos, que consisten en infrarrepresentar a las circunscripciones urbanas y sobrerrepresentar a las rurales. El prorrato es muy desigual en el caso de UCD y AP, con un límite de un tercio de los escaños (la línea horizontal de puntos). En el caso del PSOE lo es menos, con un límite de dos quintos de los escaños (la línea horizontal de puntos). Además, en ambos casos aumenta el déficit de representación a medida que también aumenta la población. Las distancias con el prorrato igualitario puro pueden parecer pequeñas, pero si consideramos el número de casos que están sobrerrepresentados, entenderemos que el efecto agregado en el conjunto de las provincias es muy significativo. Para el PCE, la pauta general del prorrato es la misma, pero la distancia entre los valores de cada caso y los valores hipotéticos (la línea diagonal) es mucho menor.

[gráficos 8, 9 y 10]

[tablas 7, 8 y 9]

Además de la relación observada, se aprecia que el peso del voto de cada circunscripción (la ratio entre la fracción de escaños y la fracción de población) está ligado a la magnitud: uninominal, pequeña, mediana o grande. Conocidas las preferencias de UCD, los resultados (gráficos 11 a 13) confirman que los partidos judiciales con magnitudes grandes están sistemáticamente infrarrepresentados; los de magnitudes intermedias suelen también estarlo y los de magnitudes pequeñas están muy sobrerrepresentados. Para comprender mejor el gráfico, si todas las circunscripciones cumplieran con el ideal de “un ciudadano, un voto”, entonces el peso del voto (la

ratio) sería igual a 1 (la fracción de escaños sería igual a la fracción de población). La línea de ajuste indica la tendencia general, mientras que el punto de corte entre esta línea y el peso del voto igualitario (línea horizontal igual a 1) marca el punto en qué los partidos judiciales pasan de estar sobrerrepresentados a infrarrepresentados. En el caso de UCD, las magnitudes de 6 escaños tienen un peso equitativo (ratio igual 1); las menores de 6 son pequeñas y están aventajadas (ratio mediana de 1,3), las uninominales también (ratio mediana de 1,5), mientras que a partir de 10 escaños son grandes y están desaventajadas (ratio mediana de 0,6). En cambio, las magnitudes intermedias tienen un peso equitativo (ratio mediana de 0,9).

[gráficos 11, 12 y 13]

La ventaja o desventaja entre votos y escaños

Si los partidos son eficientes, querrán maximizar el número de escaños (probables) que obtendrán en las elecciones fundacionales. Es decir, preferirán una parte de los escaños del parlamento mayor que su parte del total de votos y cuanto más elevada, mejor. O, como mínimo, preferirán obtener una proporción de escaños equivalente a la de votos. En ningún caso sería racional, eficiente, obtener menos escaños que votos. ¿Ocurre así en las proposiciones que presentan los partidos? La respuesta está en las tasas de ventaja, que miden las diferencias relativas entre escaños (probables) y votos de cada partido, expresado como la división entre las fracciones de escaños (probables) y de votos (% escaños / % votos) (Taagepera y Shugart, 1989: 67). Antes de presentar los datos, debemos recordar que no se puede conocer el efecto, porque no se trata de sistemas aprobados, sino preferencias. Sin embargo, suponemos que los partidos proyectan las consecuencias probables de las mismas en las futuras diputaciones, considerando que los resultados se repetirían.

Aunque todavía no hemos realizado las simulaciones correspondientes, podemos avanzar algunos resultados probables. Como UCD es un partido muy bien implantado en los municipios más pequeños, obtendría un número de concejales elevado y, en consecuencia, un número de diputados mayor que cualquier otro partido. Por ello, obtendría mayorías elevadas en casi todas las provincias, excepto en algunas de Andalucía o País Valenciano, donde el PSOE está bien implantado a la largo del territorio. En cambio, los demás partidos obtendrían unos resultados paradójicos. Si comparamos la implantación de los partidos en cada partido judicial con el número de escaños preferido (la magnitud de la circunscripción), constatamos que el PSOE superaría el umbral de exclusión en el 60% de partidos judiciales. Es decir, tendría garantizado un escaño en el 60% de las

circunscripciones. *A priori*, no parece una cifra que puede garantizar una ventaja generalizada⁹. Los partidos pequeños están en una situación peor: el PCE superaría el umbral de exclusión en el 8% de las circunscripciones (27 casos) y AP en el 10% (29 casos). Como es obvio, no podrían sino quedar desaventajados, salvo en alguna provincia donde obtengan mayor apoyo.

Mayorías y minorías parlamentarias

En este apartado confirmamos que UCD *fabricaría* mayorías parlamentarias en la mayor parte de las diputaciones, gracias a su posición dominante. En las demás obtendría también una fracción de escaños muy superior a su peso electoral. Aunque no tenemos las simulaciones, sí disponemos de los resultados de las elecciones municipales de 1979 y de la composición de las diputaciones provinciales (1979-1983). También sabemos que las preferencias de UCD son finalmente aprobadas en la Ley 39/1978 y que los resultados de las municipales de 1979 se asemejan mucho a las generales de 1977.

Tras las elecciones municipales de 1979, UCD confirmó su posición dominante con unos resultados fabulosos (tabla 10, sobre las mayorías y minorías en las diputaciones): 3 mayorías absolutas naturales, 28 mayorías absolutas fabricadas (con una media del 77% de los escaños), 3 minorías naturales y 5 minorías fabricadas (es decir, primer partido en escaños pero segundo en votos). El PSOE, que fue el primer partido en votos en 9 provincias, obtuvo sólo 2 mayorías fabricadas y ninguna minoría. En cambio, los partidos pequeños quedaron severamente perjudicados. El PCE sólo obtuvo escaños en 19 provincias y una tasa de desventaja de 0,41. Finalmente, AP, sólo en 11 provincias, pero gracias a la concentración del voto, una tasa de desventaja de 0,87 (ved la tabla 11, sobre los resultados en las municipales de 1979).

[tabla 10]

[tabla 11]

También debe añadirse que la composición de las diputaciones en 1979-1983 tuvo otra consecuencia, transitoria pero vital para UCD. Nos referimos a la composición de las asambleas estatuyentes, es decir, a las 12 asambleas de representantes de las regiones que accedieron a la autonomía por la vía del 143 o similares. Gracias a las mayorías en las diputaciones, UCD

⁹ Como contraste, UCD superaría el umbral de exclusión en el 83% de los partidos judiciales.

consiguió mayorías fabricadas en 9 de estas 12 asambleas estatuyentes, en 1 consiguió una minoría fabricada (donde era segundo en votos) y en otra un empate con el PSOE (también era segundo en votos). Mientras, el PSOE sólo consiguió 1 mayoría (fabricada). En cambio, en las nacionalidades y regiones que accedieron por la vía del 151 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) o por la vía foral (Navarra) la composición sólo dependió de los parlamentarios elegidos en cada territorio, pero no de los diputados provinciales. En este grupo, UCD consiguió una sola mayoría fabricada (Galicia) (Calvet, 2017).

6. LAS CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado qué sistema electoral fundacional prefieren los partidos para las diputaciones provinciales de régimen común. Para ello, hemos utilizado las fuentes primarias que recogen las preferencias manifestadas por los partidos mismos. El partido gobernante, formado por los dirigentes y cuadros de la dictadura y que dirige la transición a la democracia, actúa para preservar su posición predominante en el nuevo régimen. Por ello, propone unas reglas mayoritarias, *de facto*, basadas en una elección de segundo grado, que le permitirán una mayoría absoluta formidable (77% de los escaños) en dos tercios de las provincias en las elecciones fundacionales de 1979. Como consecuencia, no solo maximizaría los escaños, sino que reduciría e incluso excluiría de la competencia a los rivales, salvo en algunas de las zonas donde la oposición concentra sus apoyos. En suma, manifiesta unas preferencias basadas en el mismo modelo que el Congreso de los Diputados (Lago y Montero, 2005) y los parlamentos de las comunidades autónomas (Calvet, 2017), pero de consecuencias aumentadas hasta el límite.

Ante esta situación, los partidos de la oposición presentan unas propuestas estratégicas, basadas en el modelo del partido gobernante, pero con un cambio sustancial: un sistema proporcional basado en una elección de primer grado. Todos los demás elementos serían copias o bien pequeñas variaciones con respecto al proyecto gubernamental (magnitudes reducidas, prorrateos desiguales y sesgados en favor de las zonas rurales, asambleas pequeñas, cuotas pequeñas). Estos partidos saben que UCD ocupa la posición mediana en el Congreso y que no pueden sumar sus votos para modificar de forma coordinada el proyecto de ley de elecciones locales (la futura Ley 39/1978). Además, mantienen intereses e implantaciones geográficas diferentes e incluso opuestas. Por un lado, los partidos de izquierda son de base urbana, sin apenas aparato organizativo ni apoyo en las zonas más rurales. Por otro lado, los partidos conservadores son de base rural, con un fuerte arraigo. También debe añadirse que los partidos extremos (comunistas y aliancistas) concentran los votos en algunas de las zonas urbanas o rurales (respectivamente), sin conseguir una presencia uniforme en todas ellas. Todo lo cual dificultaría una posición común sobre una reglas electorales alternativas.

En suma, entendemos que los partidos de la oposición renunciarían a maximizar los escaños y optarían por una estrategia basada en asegurarse una representación equitativa sólo en las provincias donde estén mejor implantados (PSOE y PCE en las más urbanas; AP en Galicia y en Castilla y León). En las demás, obtendrían una representación *aceptable* (PSOE) o por lo menos algún escaño testimonial en algunas (PCE y AP).

Tablas 1.1, 1.2, 1.3. Distribución de los votos de UCD, PSOE, PCE, AP
(provincias, partidos judiciales y municipios)

Distribución de los votos en las provincias de régimen común (UCD, PSOE, PCE, AP)

		UCD	PSOE	PCE	AP
N	Válido	43	43	43	43
	Perdidos	0	0	0	0
Media		42,2504	27,0287	7,0106	9,8345
Mediana		42,4185	26,3687	6,2800	8,3582
Moda		15,06 ^b	12,39 ^b	1,63 ^b	3,18 ^b
Desviación estándar		12,06105	7,72357	4,35519	4,63073
Mínimo		15,06	12,39	1,63	3,18
Máximo		68,15	42,60	19,86	23,57

Distribución de los votos en los partidos judiciales (provincias de régimen común)

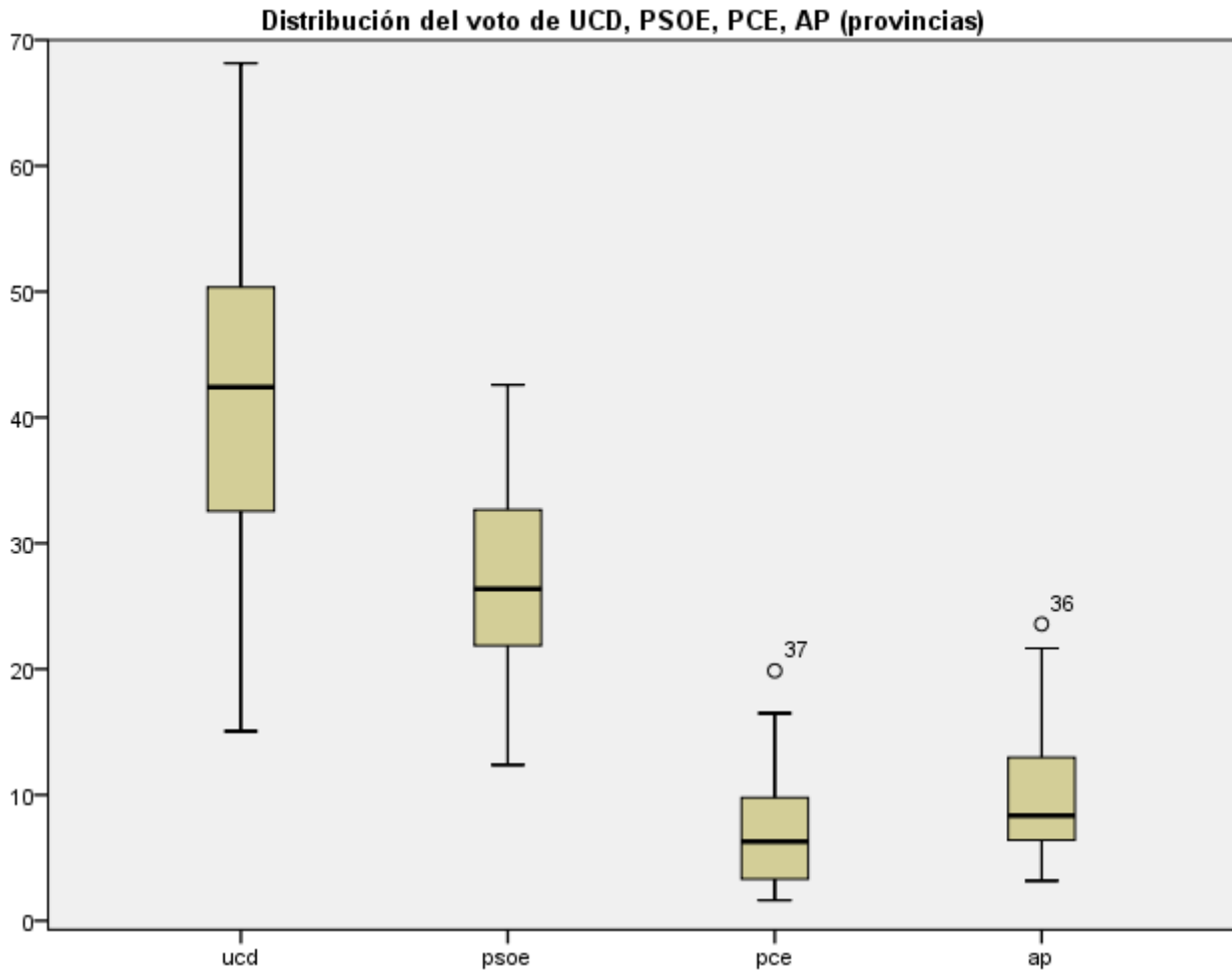
(UCD, PSOE, PCE, AP)

		UCD	PSOE	PCE	AP
N	Válido	287	287	287	287
	Perdidos	0	0	0	0
Media		41,9967	26,6663	7,0696	9,4201
Mediana		41,1298	27,3164	5,7422	7,9589
Moda		11,46 ^b	3,27 ^b	,80 ^b	1,49 ^b
Desviación estándar		15,24746	10,44230	5,80238	5,32952
Mínimo		11,46	3,27	,80	1,49
Máximo		79,99	55,58	39,67	43,38

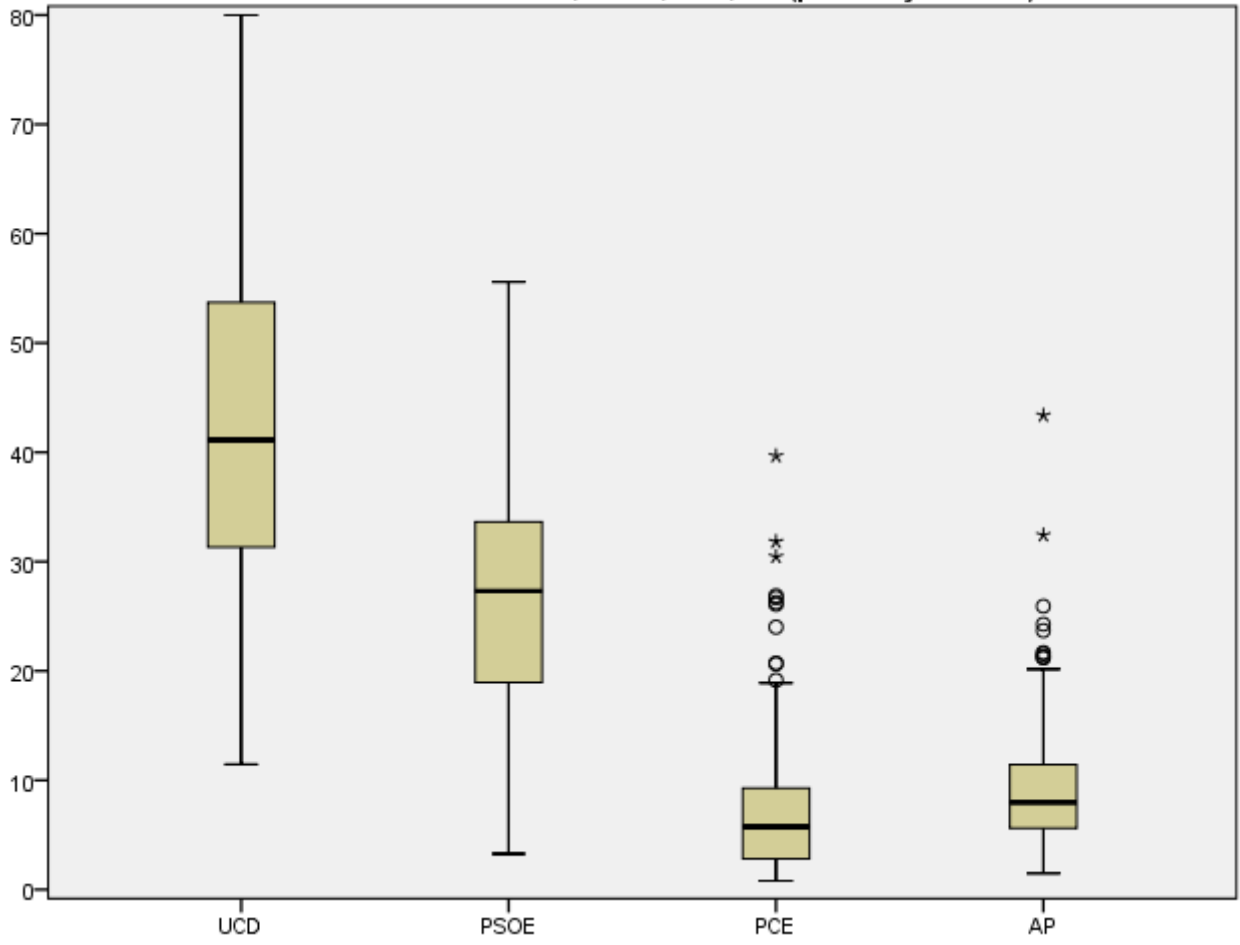
Distribución de los votos en los municipios (UCD, PSOE, PCE, AP)

		vot ucd	vot psoe	vot pce	vot ap
N	Válido	8110	8110	8110	8110
	Perdidos	4	4	4	4
Media		48,5098	19,1116	4,4131	10,3375
Mediana		49,7104	16,0733	2,1696	7,1116
Moda		,00	,00	,00	,00
Desviación estándar		21,78748	13,67775	6,33328	10,57996
Mínimo		,00	,00	,00	,00
Máximo		100,00	77,69	76,77	100,00

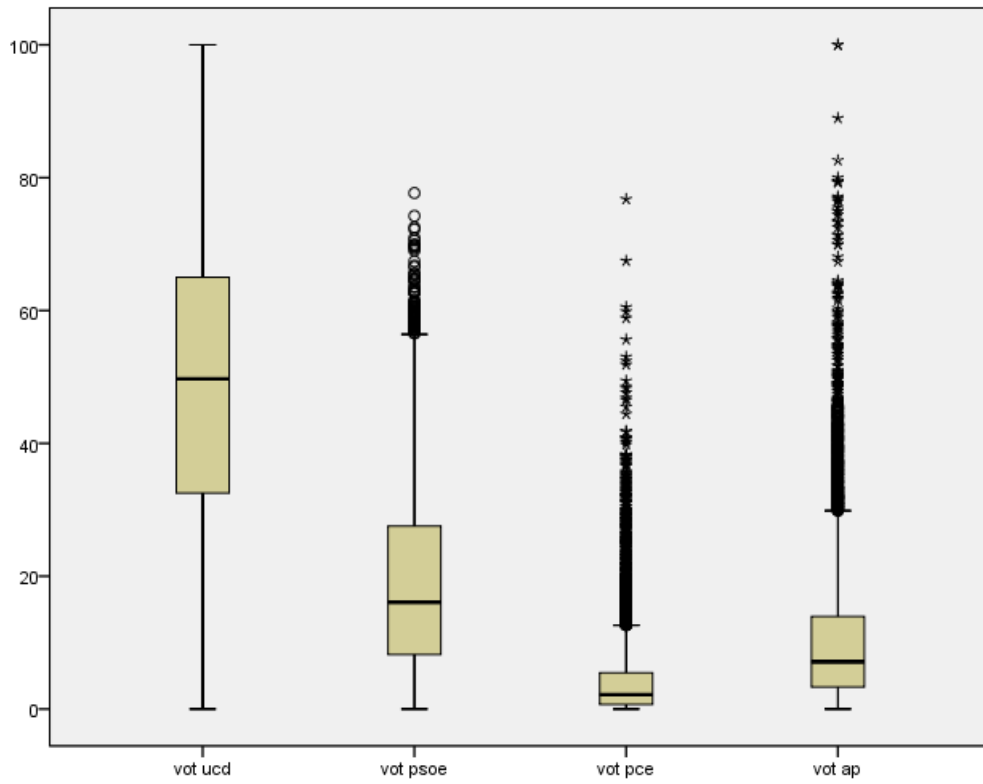
Gráficos 1, 2 y 3. Distribución de los votos de UCD, PSOE, PCE, AP
(provincias, partidos judiciales y municipios)



Distribución del voto de UCD, PSOE, PCE, AP (partidos judiciales)

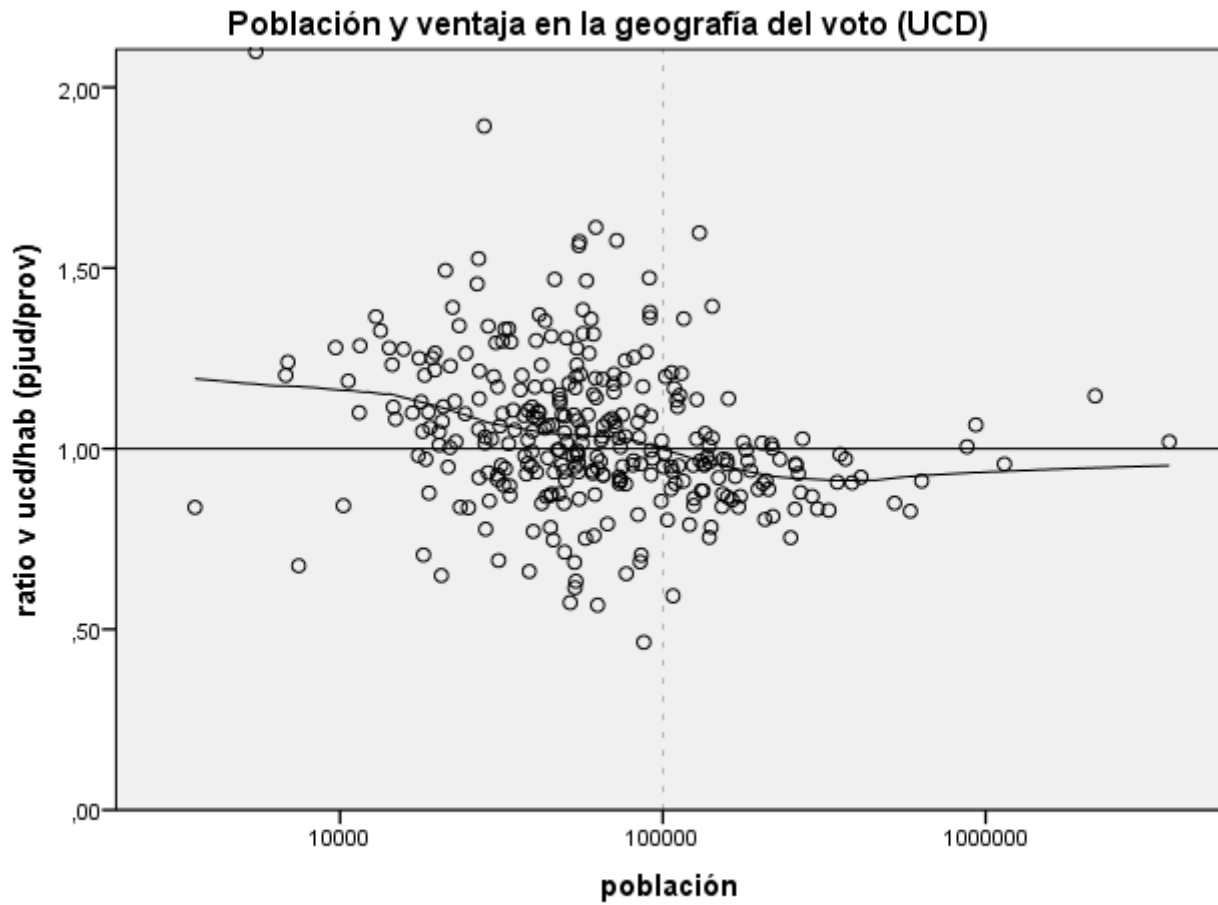


Distribución de voto de UCD, PSOE, PCE, AP (municipios)



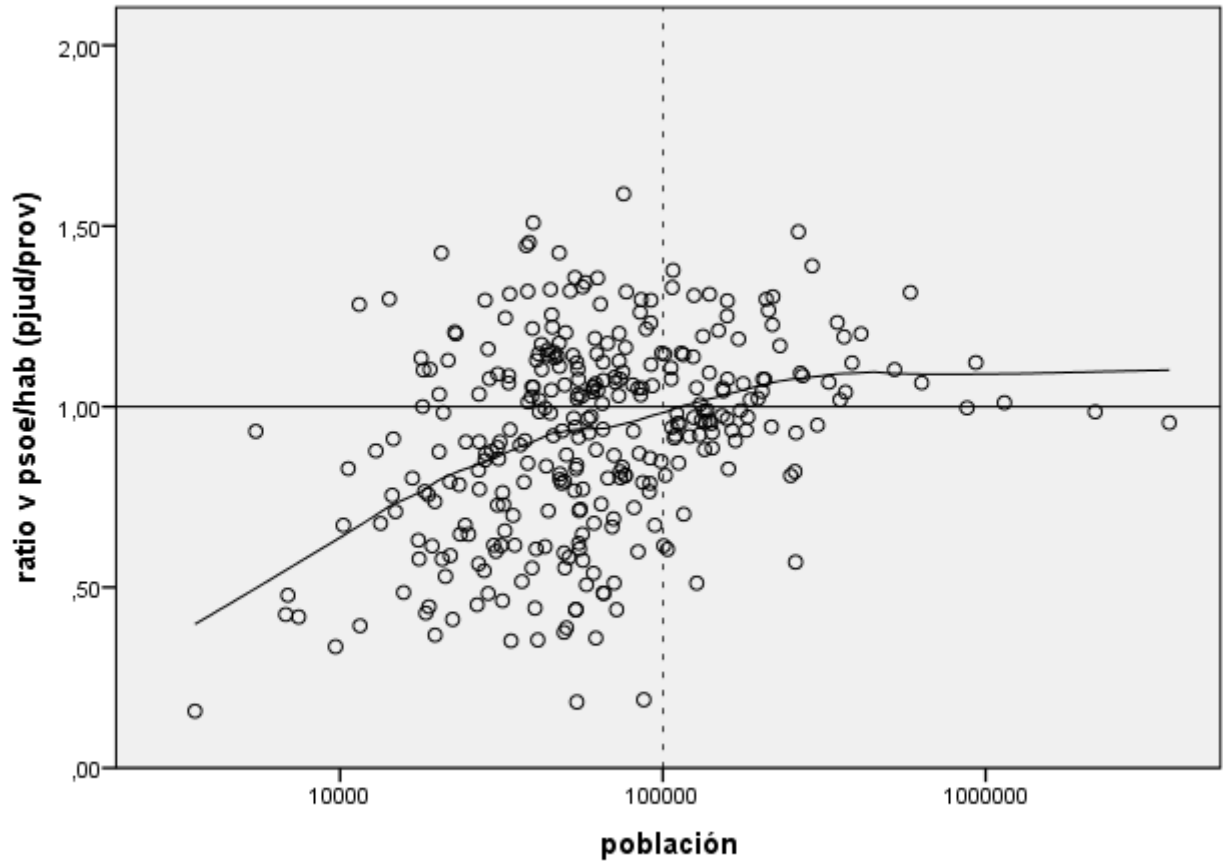
Gráficos 4, 5, 6 y 7. Población y ventaja en la geografía del voto de UCD, PSOE, PCE y AP (partidos judiciales)

(tasa de ventaja = ratio entre % voto partido / % habitantes)



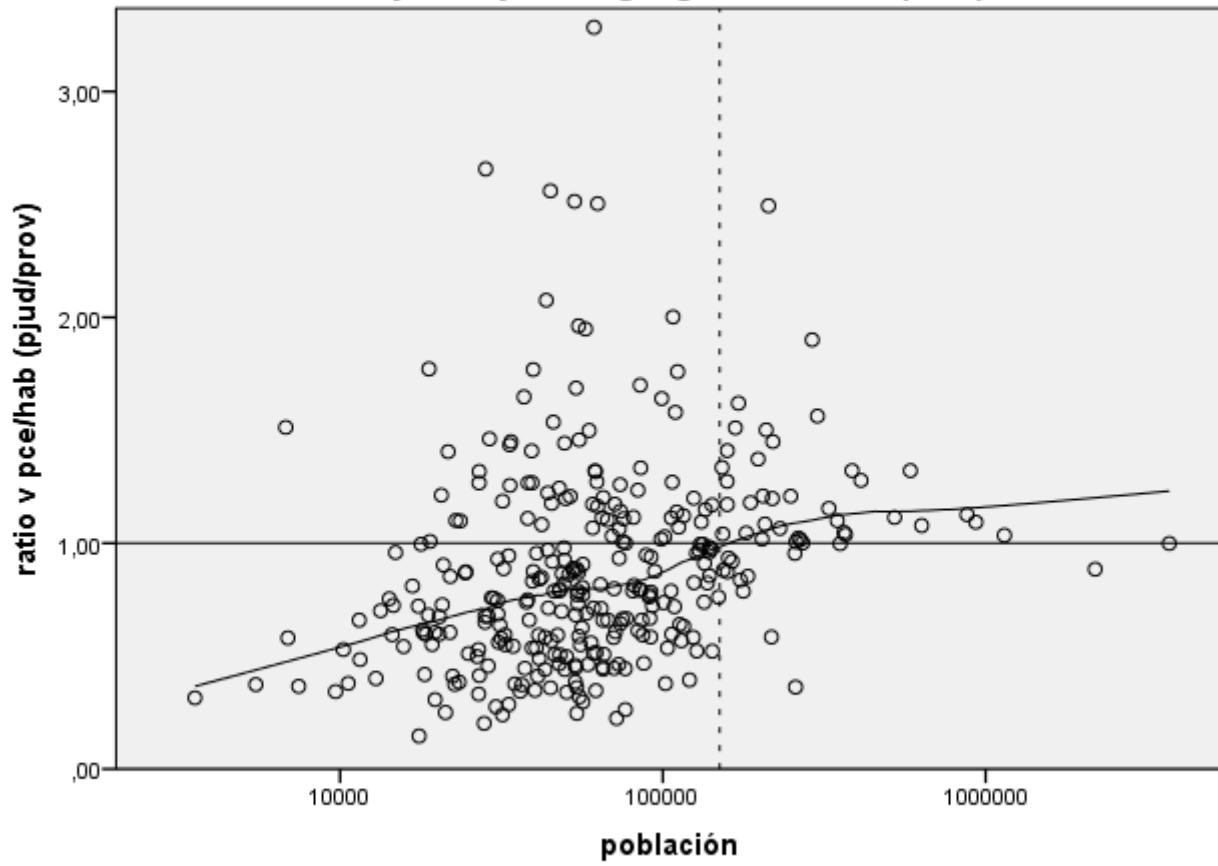
cada observación es un partido judicial

Población y ventaja en la geografía del voto (PSOE)



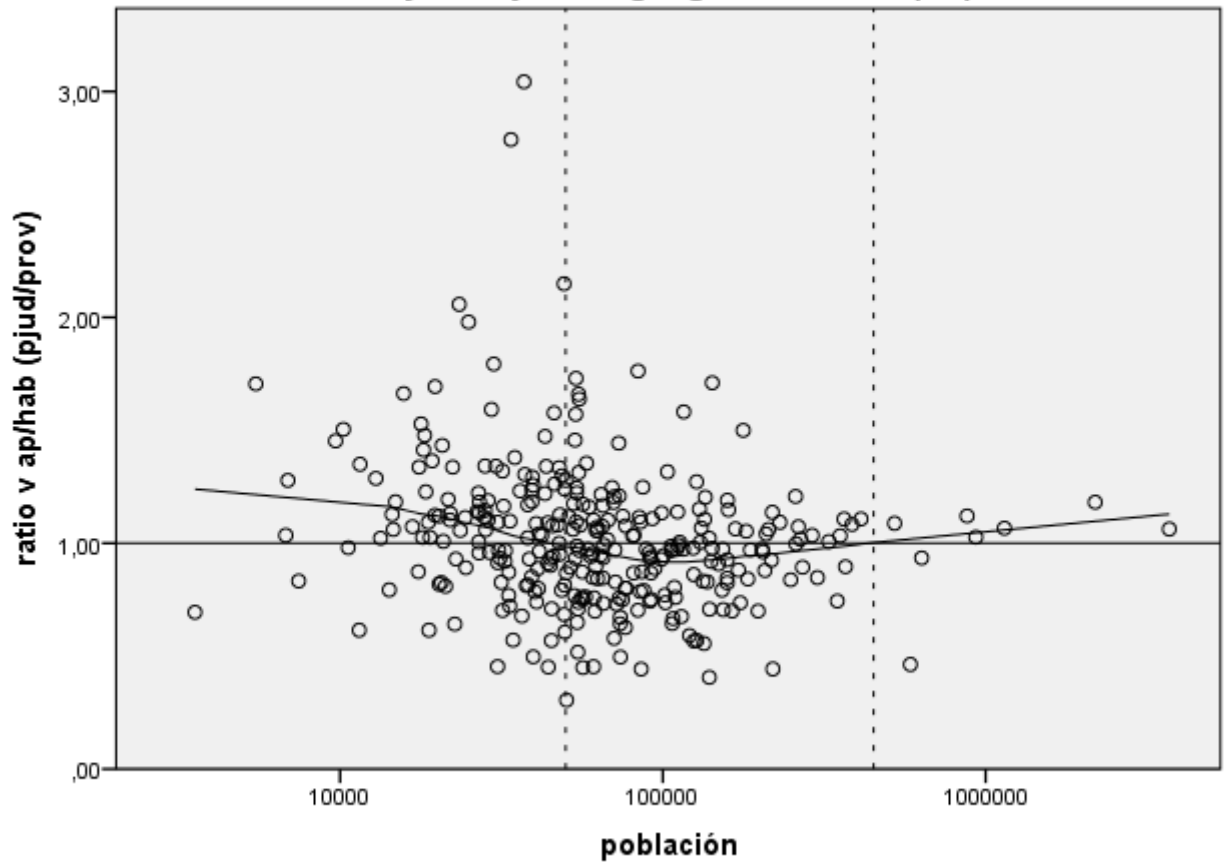
cada observación es un partido judicial

Población y ventaja en la geografía del voto (PCE)



cada observación es un partido judicial

Población y ventaja en la geografía del voto (AP)



cada observación es un partido judicial

Gráfico 7b. Distribución de las magnitudes de las circunscripciones (UCD, PSOE, PCE y AP)

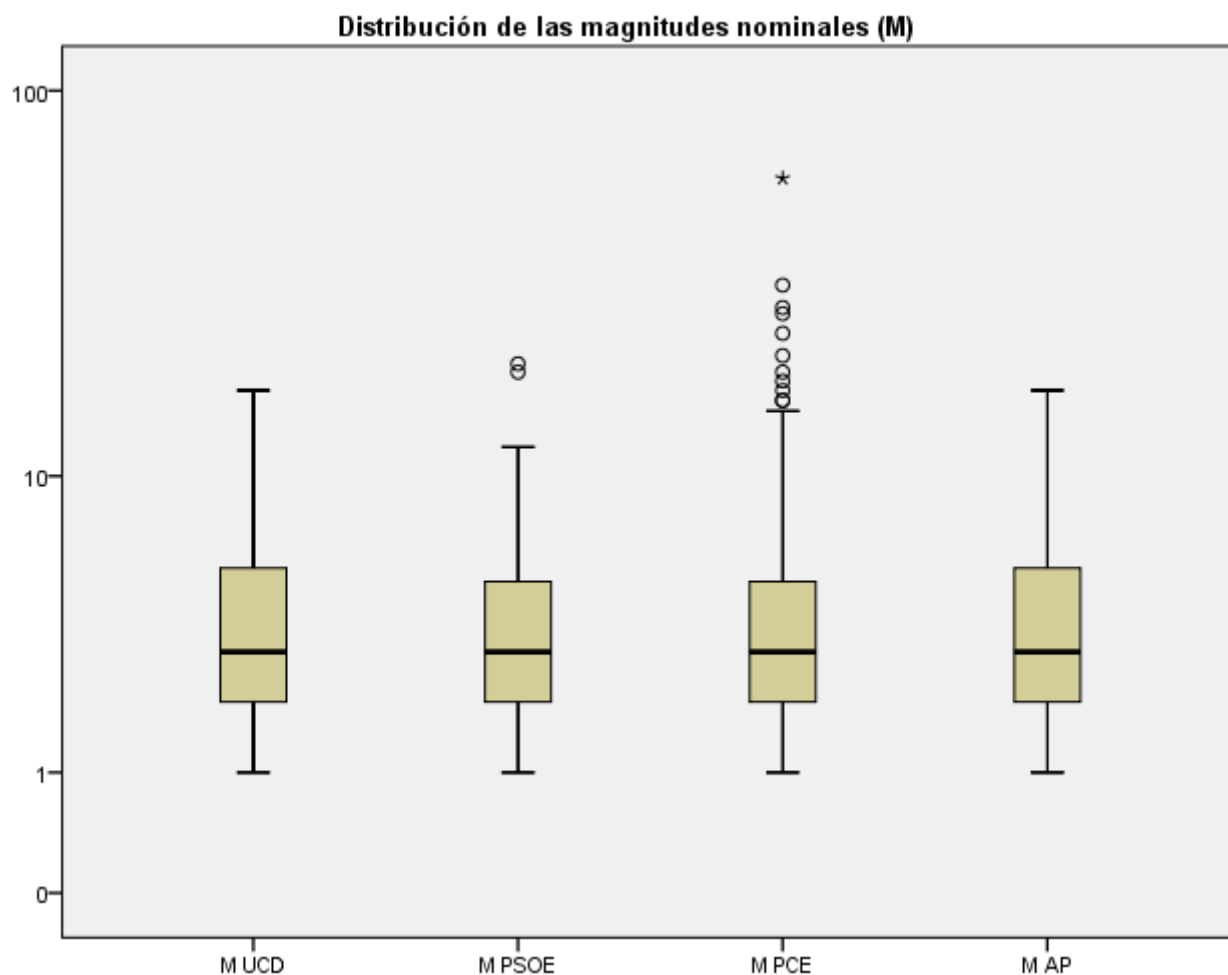


Tabla 3. Distribución de las magnitudes de las circunscripciones (UCD, PSOE, PCE y AP)

		Estadísticos ^a			
		M UCD	M PSOE	M PCE	M AP
N	Válido	287	287	287	287
	Perdidos	0	0	0	0
Media		3,99	4,00	5,06	3,99
Mediana		3,00	3,00	3,00	3,00
Moda		2	2	3	2
Desviación estándar		2,567	2,775	5,438	2,567
Mínimo		1	1	1	1
Máximo		17	20	60	17

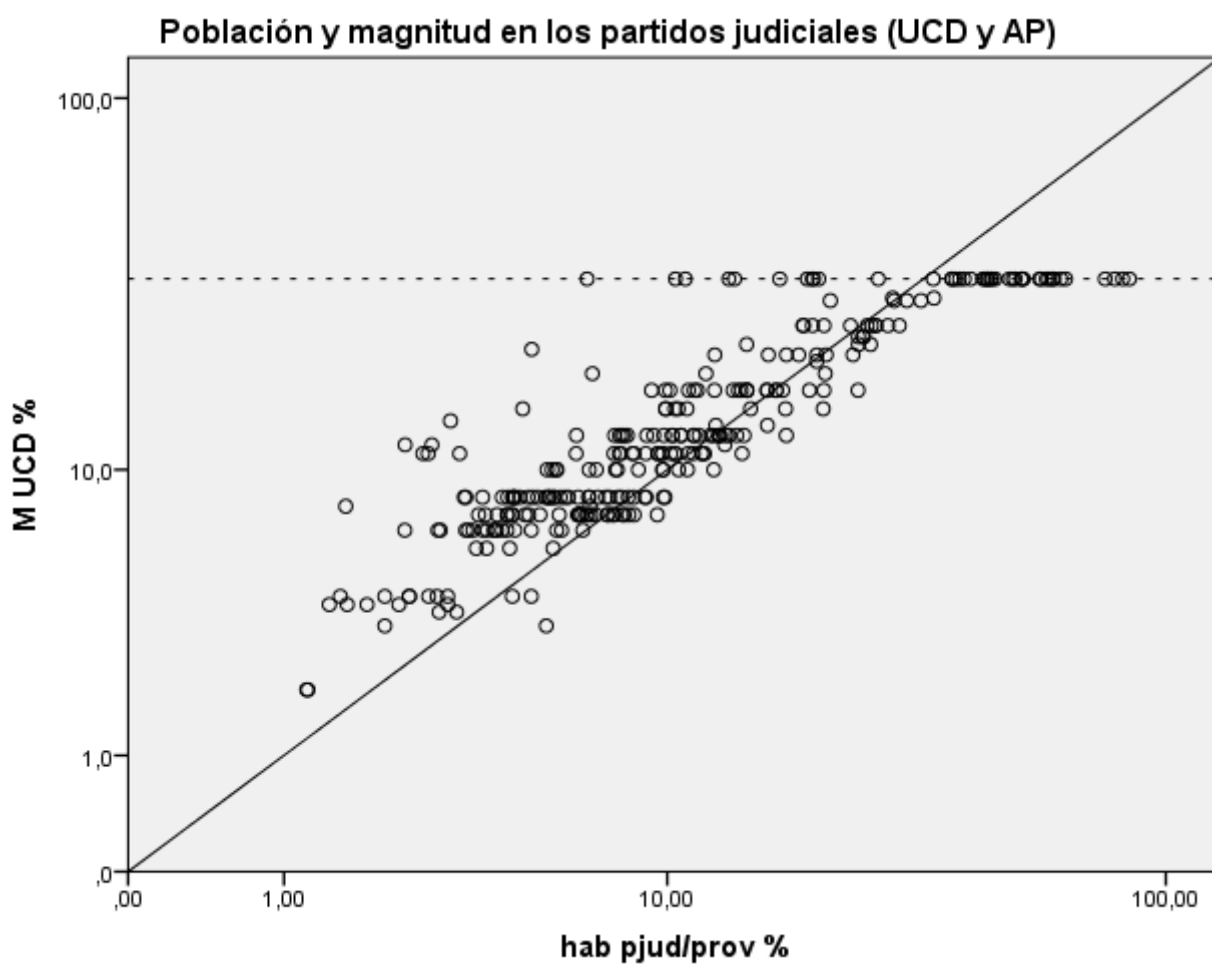
a. si prov règim comú = 1

Tabla 5. Tamaño mediano de las magnitudes de UCD, PSOE, PCE y AP, por grupos

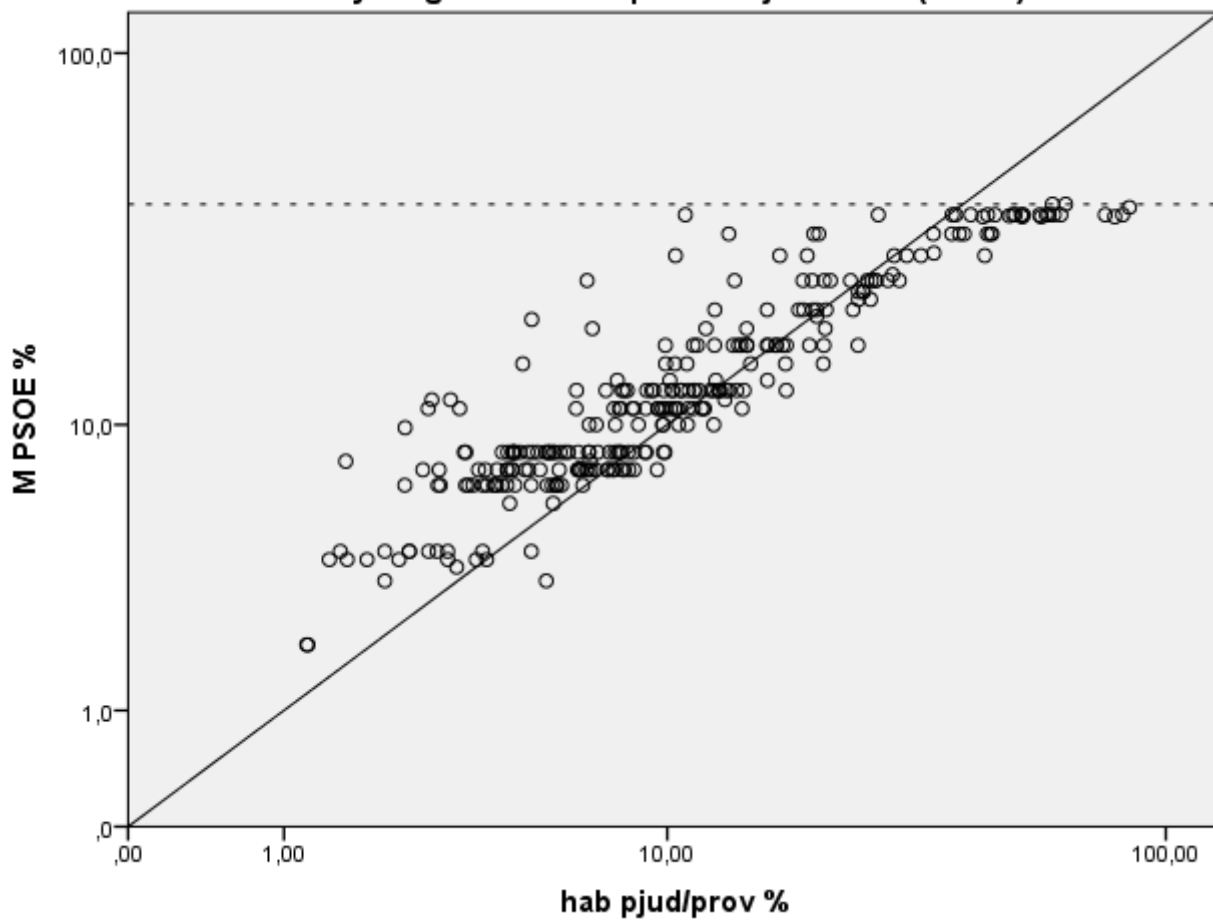
M	M	UCD	PSOE	PCE	AP
1	uninominal	5,2	4,9	2,4	5,2
Entre 2 y 5	pequeña	69,7	71,4	73,9	69,7
Entre 6 y 9	intermedia	23,3	20,6	12,2	23,3
10 o más	grande	1,7	3,1	11,5	1,7
		100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 6. Tamaño de las diputaciones provinciales de UCD, PSOE, PCE y AP
(en porcentaje sobre la raíz cúbica de la población)

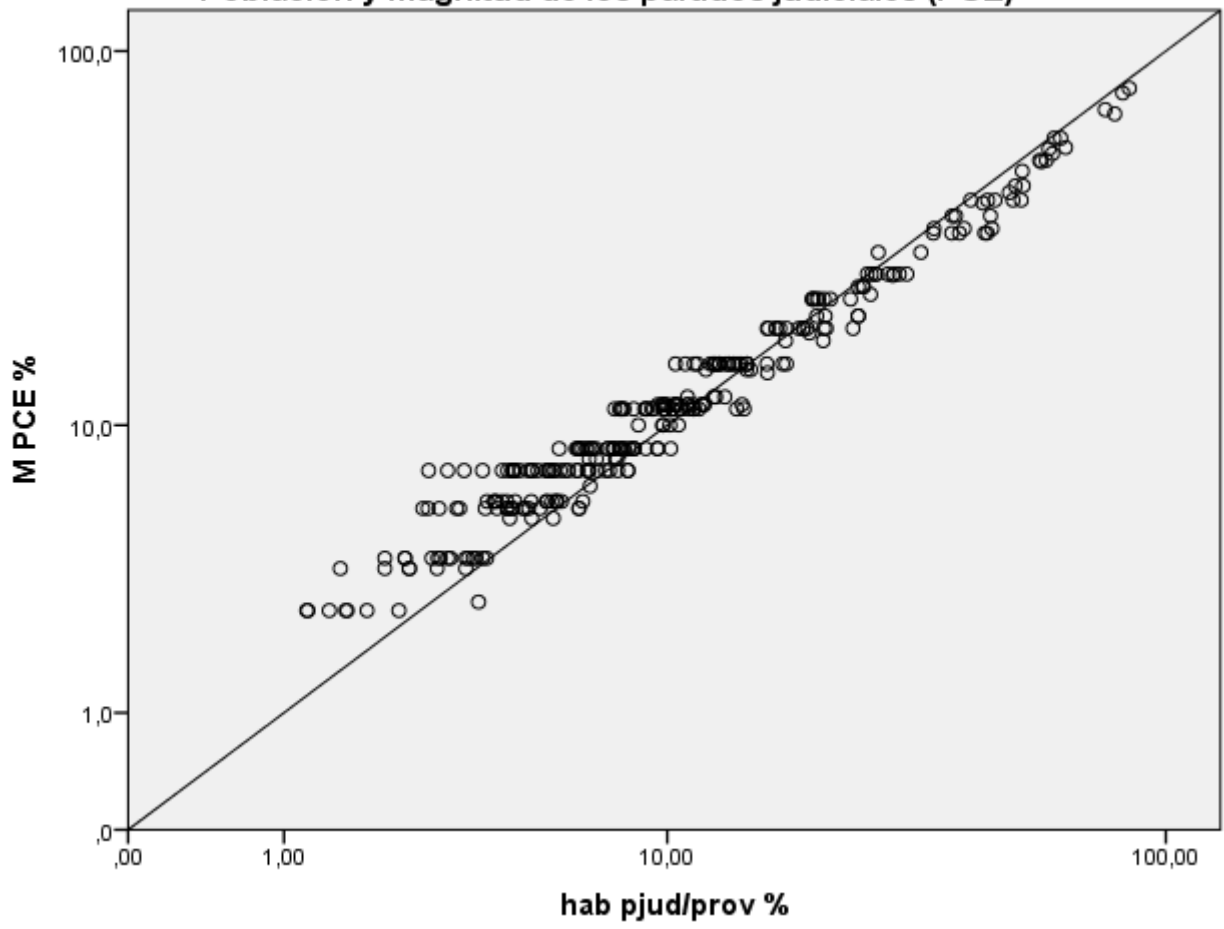
Estadístico	UCD	PSOE	PCE	AP
media	32 %	40 %	41 %	32 %
mediana	31 %	38 %	39 %	31 %
Desv. típica	5 %	5 %	5 %	5 %
moda	31 %	38 %	46 %	31 %
mínimo	24 %	32 %	34 %	24 %
máximo	51 %	62 %	57 %	51 %
N	35	35	35	35



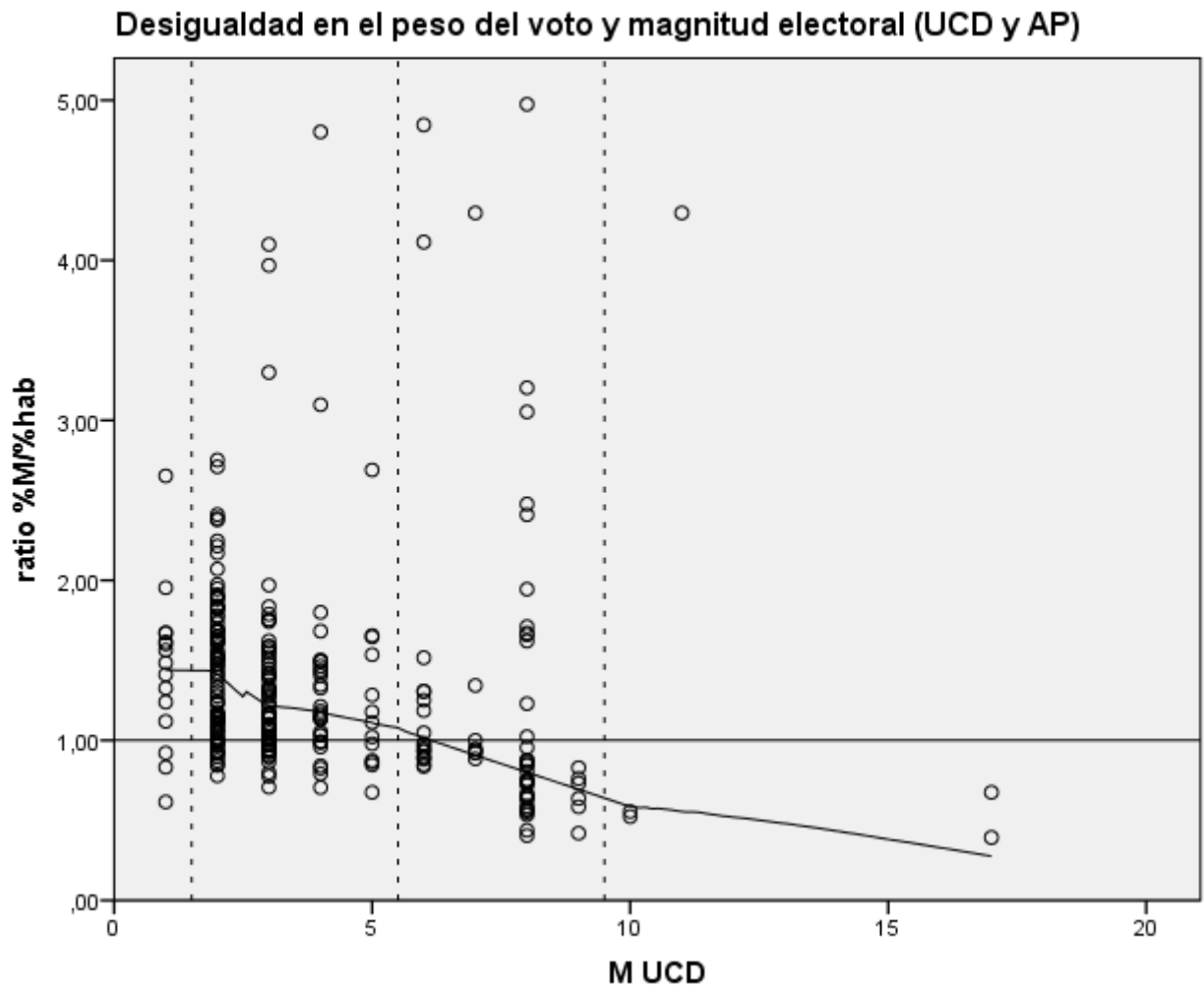
Población y magnitud de los partidos judiciales (PSOE)



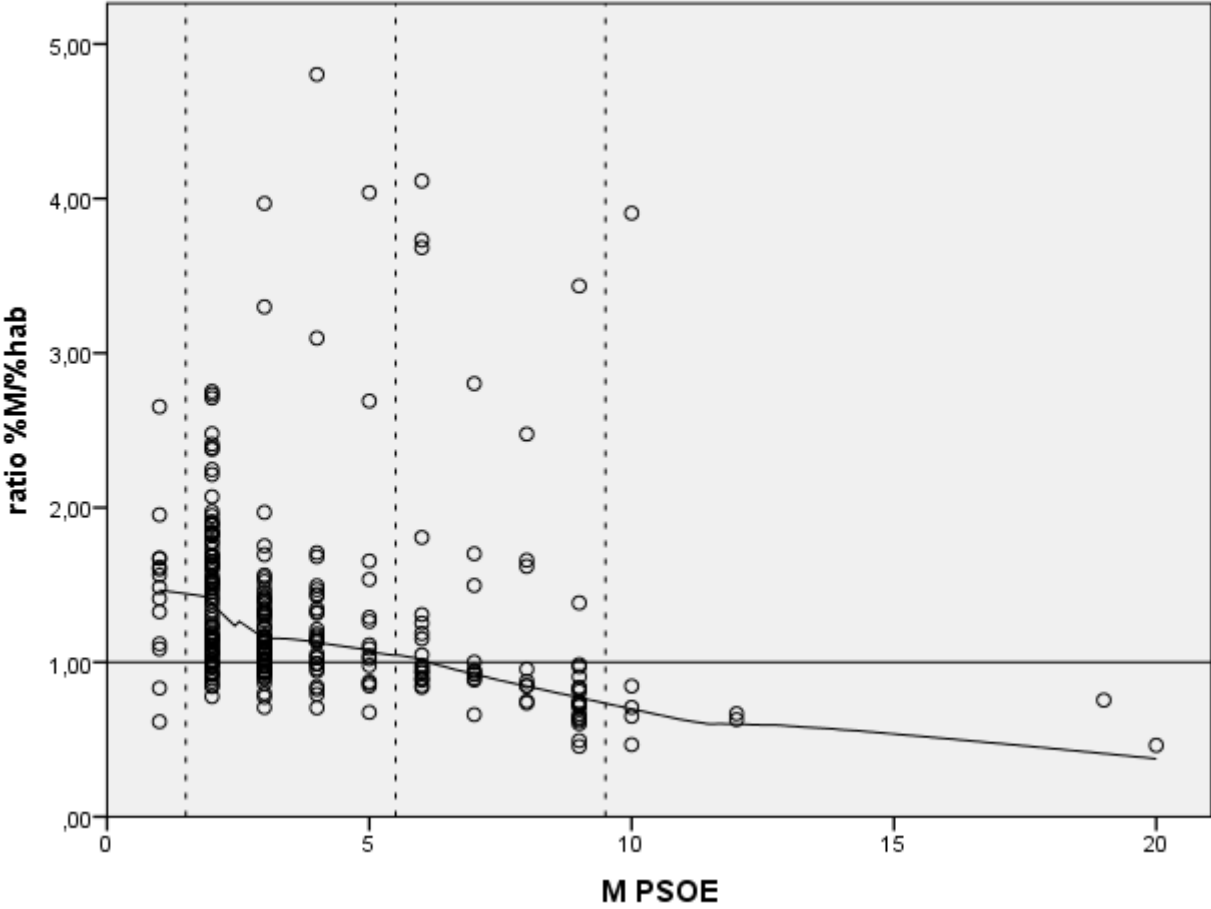
Población y magnitud de los partidos judiciales (PCE)



Gráficos 11, 12 y 13. Desigualdad en el peso del voto y magnitud electoral (UCD/AP, PSOE y PCE)



Desigualdad en el peso del voto y magnitud (PSOE)



Desigualdad en el peso del voto y magnitud (PCE)

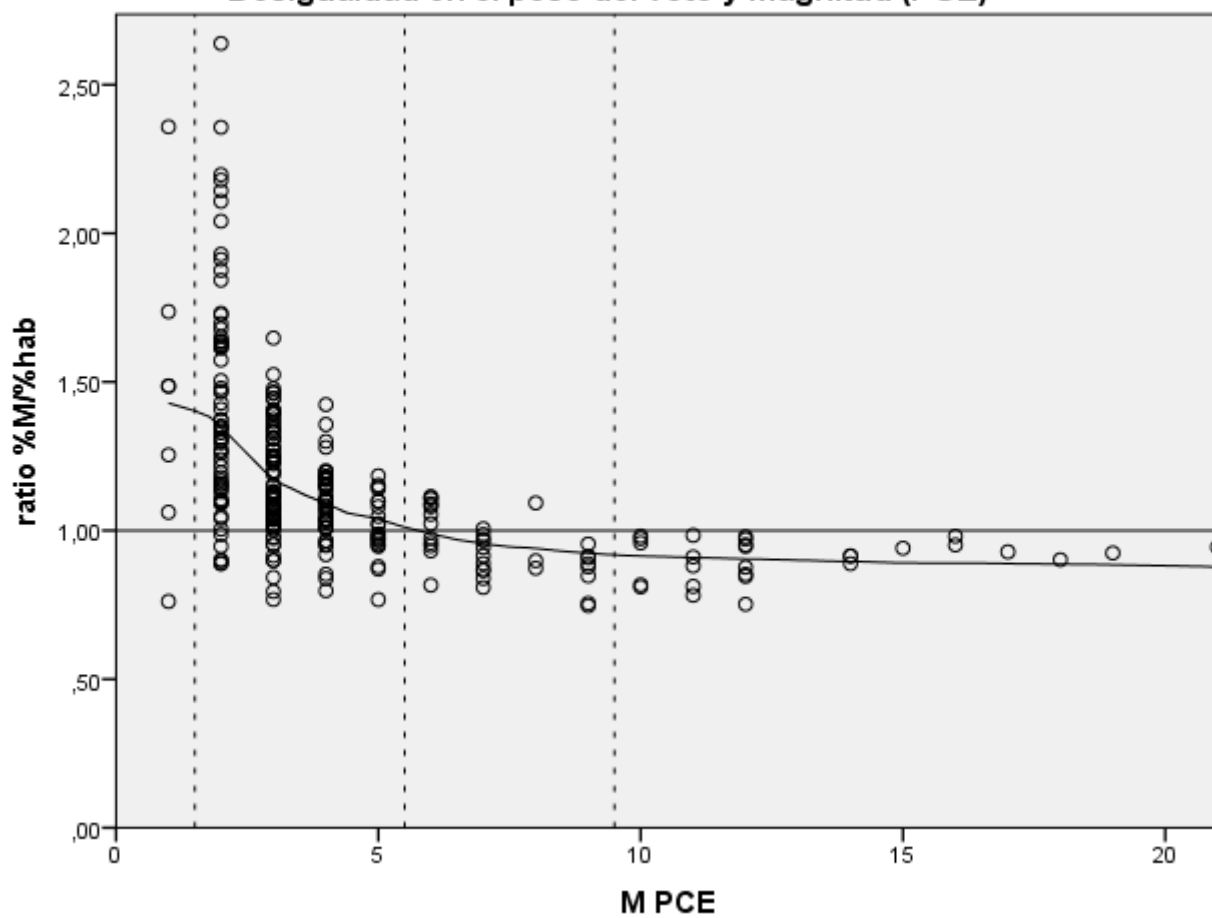


Tabla 7. Tamaño de las circunscripciones y peso del voto (UCD y AP)

Tamaño	Peso del voto (media)	Peso del voto (mediana)	Magnitud (media)	Magnitud (mediana)	N
uninominal	1,4	1,5	1	1	15
pequeño	1,4	1,3	2,8	3,0	200
intermedio	1,3	0,9	7,4	8,0	67
grande	1,3	0,6	13	11	5
Todos	1,4	1,2	4,0	3,0	287

Peso del voto = ratio entre % escaños (pjud/prov)/% voto (pjud/prov)

Tabla 8. Tamaño de las circunscripciones y peso del voto (PSOE)

Tamaño	Peso del voto (media)	Peso del voto (mediana)	Magnitud (media)	Magnitud (mediana)	N
uninominal	1,5	1,5	1	1	14
pequeño	1,4	1,2	2,8	3,0	205
intermedio	1,2	0,9	7,5	7,0	59
grande	1,0	0,7	12,6	10,0	9
Todos	1,3	1,2	4,0	3,0	287

Peso del voto = ratio entre % escaños (pjud/prov)/% voto (pjud/prov)

Tabla 9. Tamaño de las circunscripciones y peso del voto (PCE)

Tamaño	Peso del voto (media)	Peso del voto (mediana)	Magnitud (media)	Magnitud (mediana)	N
uninominal	1,4	1,5	1	1	7
pequeño	1,2	1,1	3,1	3,0	212
intermedio	0,9	0,9	7,1	7,0	35
grande	0,9	0,9	16,2	12,0	33
Todos	1,2	1,1	5,1	3,0	287

Peso del voto = ratio entre % escaños (pjud/prov)/% voto (pjud/prov)

Tabla 10. Mayorías y minorías en las diputaciones de régimen común, según el resultado electoral en las elecciones municipales de 1979

Partido	Mayoría natural	Mayoría fabricada	Minoría natural	Minoría fabricada	Total
UCD	3	28 ^a	3	5	39
PSOE		2			2
CiU		1		1	2
Total	3	31	3	6	43

a: incluye un caso de mayoría de bloqueo (50% de los escaños)

Tabla 11. Resultados en las elecciones municipales de 1979

partido	% voto	% diputados provinciales	Tasa de ventaja (% escaños / %votos)
UCD	30,6	61,5	2,01
PSOE	28,2	24,3	0,86
PCE	13,1	5,3	0,41
AP	3,0	2,6	0,87