

EL SISTEMA ELECTORAL DE LA TRANSICIÓN A EXAMEN: ¿ES NECESARIA SU REFORMA?

AINHOA URIBE OTAROLA

Universidad CEU San Pablo

ainhoa.uribeotalora@ceu.es

RESUMEN: El artículo aborda el sistema electoral español, un caleidoscopio de sistemas, que ha permitido articular los procesos electorales y formar gobiernos estables. Cuarenta años después, son muchos los que reclaman su reforma. El artículo se centra en el Congreso de los Diputados y explora las características de su elección, así como las posibles reformas en el marco de la Constitución. La hipótesis de trabajo consiste en que los efectos mayoritarios del sistema electoral diseñado en la Transición se han ido diluyendo, por lo que el sistema es más proporcional ahora que antes; pero ha aumentado la desigualdad interna en la representación por provincias. Metodológicamente, se aplicará el índice de desproporcionalidad de Lijphart y se medirá la distorsión del cociente de representación, desde 1977 hasta 2016. La conclusión es que se ha corregido la desproporcionalidad y ha aumentado la desigualdad. Por ello, la reforma necesaria sería parcial, no total, con objeto de mejorar la relación entre los representados y los representantes.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral – proporcionalidad – índices de desproporcionalidad – Congreso de los Diputados – partidos políticos – cociente de representación – Parlamento

AN ANALYSIS OF THE SPANISH ELECTORAL SYSTEM: IS IT NECESSARY TO REFORM IT?

ABSTRACT: The article focuses on the Spanish electoral system. It is a kaleidoscope of several systems that has developed the different electoral processes and has formed stable governments. Forty years after its birth, there are some people who ask for a reform. The article analyses the Congress of Deputies, exploring its system of election and the possible reforms envisaged in the Spanish Constitution. The

Ainhoa Uribe es Profesora Titular y Coordinadora Académica del Grado en Ciencias Políticas en la Universidad CEU San Pablo. Doctora en Estudios Europeos (Universidad CEU Cardenal Herrera), Máster en Relaciones Internacionales (Universidad de Deusto), Especialista en Procesos de Paz y Resolución de Conflictos (Universidad de Uppsala), Máster en Agentes de Igualdad de Oportunidades (Universidad CEU Cardenal Herrera) y Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad del País Vasco).

main hypothesis is that the majoritarian effects of the system (designed during the Transition) have been reduced. Hence, the electoral system is less disproportional now than it was before. However, the inequality, in terms of the representation of the provinces, has been increased. From a methodological perspective, the article uses the Lijphart's index of disproportionality and the coefficient of representation, from 1977 to 2016. The conclusion is that disproportionality has been corrected but inequality has been increased. Therefore, it should be necessary to implement a partial (not total) reform of the electoral system, in order to improve the relationship between deputies and citizens.

KEY WORDS: Electoral system – proportionality – index of disproportionality – Congress of Deputies – political parties – coefficient of representation – Parliament

INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

El artículo aborda la transición desde una perspectiva electoral, centrandolo su análisis en el diseño y aplicación práctica de los elementos que articulan la celebración de las primeras elecciones generales. No obstante lo cual, esta visión politológica de la transición no puede obviar la necesidad de realizar algunas reflexiones sobre la historia en la que se enmarca el proceso.

A este respecto, son muchos los estudios destacados. Juan Linz¹ subraya la importancia de tener un régimen autoritario y no totalitario en el momento en el que muere Franco, ya que ello supuso una ventaja comparada a la hora de abordar la transición. En un régimen totalitario no cabe la oposición al régimen y la negociación política hubiese sido muy complicada e incluso inviable. Por el contrario, el pluralismo del régimen habría dado lugar a la emergencia de ciertas fuerzas de oposición y semi-oposición que facilitaron la transición.

Para Carlos Huneeus, otro factor adicional clave en el colapso del régimen es la parada biológica del mismo a la muerte del caudillo, es decir, el franquismo fue un complejo entramado institucional que resultó funcional y eficaz hasta la muerte de Franco; sin embargo, al morir el dictador, “el franquismo mostró que no estaba de acuerdo para impulsar una estrategia común para regular el problema sucesorio”², lo que llevó a poner distintas alternativas sobre la mesa, entre las que estaba la evolución del régimen hacia una democracia.

1 Véanse Juan LINZ, “Opposition to under an Authoritarian regime: The case of Spain” en R.A. Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press, 1973. Juan LINZ, “Transiciones a la democracia”, *REIS*, 51, 1990, p. 7-33. Juan LINZ, “La transición a la democracia en España en perspectiva comparada” en Ramón COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

2 Carlos HUNEEUS, “La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional”, en J. SANTAMARÍA (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 36.

Otra explicación la da Paul Preston, para quien el oportunismo político de la derecha será la clave que haga sumar fuerzas en 1976, como una forma de salvarse, buscando un nuevo acomodo político en la democracia³. Las fuerzas políticas dentro del régimen quedan así divididas entre los inmovilistas y los aperturistas, como recuerdan Raymond Carr y Juan Pablo Fusi⁴. Si bien, Manuel Fraga⁵ destaca que la transición había empezado años antes, en la década de los sesenta, cuando arranca, con sus más y sus menos, la liberalización económica del régimen. En otras palabras, los cambios socioeconómicos habrían favorecido una evolución del franquismo, que desembocó, primero, en su liberalización y, después, en su crisis y desaparición.

La mejora económica no sólo redundó en los bolsillos de los españoles, sino también en el debate interno y la sociedad civil. Como destacan Julio Valdeón, Joseph Pérez y Santos Juliá: “desde principios de 1969 se hizo cada vez más evidente la tensión entre un sector del Movimiento, que pretendía asegurar su continuidad ampliando su base social (...) y los tecnócratas que se habían propuesto controlar la transición hacia la monarquía (...). Estas dos estrategias políticas enfrentadas y la creciente parálisis del gobierno ante los desafíos que planteaba una oposición cada vez más activa entre la clase obrera, los estudiantes universitarios, un sector importante del clero católico y los movimientos nacionalistas abrieron una crisis política sin precedentes en los anales de la dictadura”⁶. El retorno de la sociedad y la oposición al régimen franquista es también analizado por Charles Powell⁷.

La brecha interna en el país irá aumentando, a ello se sumarán la crisis del petróleo de 1973 y la crisis exterior con Marruecos por la invasión del Sahara. Las posibilidades de mantener el régimen con un general que agoniza en la cama son escasas. “En noviembre de 1975 Arias era tan cadáver político como Franco lo era físico”⁸.

La desaprobación internacional del franquismo⁹ y el liderazgo del rey Juan Carlos¹⁰, serán también las claves del motor del cambio. El propio don Juan Carlos “había comprendido la necesidad de reformar la monarquía de las leyes

3 Paul PRESTON, “Los orígenes de la transición: dictadura, terrorismo y cambio social”, *Sistema*, 68-69, 1985, p. 131-140 (p.133-134).

4 Raymond CARR y Juan Pablo FUSI, *Spain: Dictatorship to Democracy*, Londres: George Allen Unwin, 1987.

5 Manuel FRAGA, “Testimonio de Manuel Fraga”, en Charles POWELL (ed.), *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 74 y s.

6 Julio VALDEÓN, Joseph PÉREZ y Santos JULIÁ, *Historia de España*, Madrid: Espasa, 2011, p. 545.

7 Charles POWELL, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza-Janés, 2001, p. 47-88.

8 Julio VALDEÓN, Joseph PÉREZ y Santos JULIÁ, *op.cit.*, 2011, p. 553.

9 Véase el análisis de Charles Powell sobre la vulnerabilidad exterior del régimen autoritario en Charles POWELL, *op.cit.*, 2001, p. 118-125.

10 Véase el análisis sobre los dilemas de Franco respecto a su sucesión en *ibidem*, p. 108 y s.

fundamentales incluso antes de efectuar su juramento como sucesor de Franco a título de rey en 1969”¹¹, como destaca Charles Powell.

Para Cayo Sastre, “la opción democrática como única alternativa al régimen autoritario de Franco subyace en muchas interpretaciones sobre la transición. Y no cabe duda de que, vistas así las cosas, se reduce el carácter de excepcionalidad que se ha atribuido al caso español”¹². Por ello, Cayo Sastre recuerda que “existe la creencia, bastante generalizada, de que la transición fue posible gracias a una mezcla extraña e inédita de pragmatismo en los políticos y madurez política del pueblo”¹³.

El consenso acerca de que la democracia era la única salida aceleró el proceso. Leopoldo Calvo-Sotelo, al hacer balance de las primeras elecciones democráticas décadas después, destacaba que “en cuatro meses pasan muchas cosas. La celeridad es un rasgo propio de la transición española (...), el ritmo vivo impreso a la transición por Adolfo Suárez fue uno de sus aciertos mayores”¹⁴. La cronología es muy acelerada: Adolfo Suárez es nombrado presidente el 3 de junio de 1976; el 18 de noviembre se aprueba la Ley para la Reforma Política. Una ley, como nos recuerda Calvo-Sotelo “para y no ley de reforma política: porque hubo una viva polémica, ya apagada sobre esas dos preposiciones. La ley no fue una ley de reforma porque no la reglamentaba, sino una ley para permitir la reforma, cuyo contenido no está incluido en ella”¹⁵, ya que se aprobaría, posteriormente, mediante referéndum el 15 de diciembre. Poco después, el 8 de febrero de 1977 se aprobó el decreto-ley que permitió la legalización del partido comunista (efectiva el 9 de abril), al tiempo que el 18 de marzo de 1977 se dio luz verde al decreto-ley electoral. El 15 de abril el Rey y el Presidente firmaron la convocatoria de elecciones, celebrándose las mismas el 15 de junio.

La celeridad de los acontecimientos se combina, según Leopoldo Calvo-Sotelo, con la improvisación del proceso. Una improvisación que, sin embargo, destaca por la buena ordenación electoral, a su juicio, porque el sistema electoral diseñado en la transición “en lo sustancial ha permanecido hasta hoy rigiendo las sucesivas elecciones en España”¹⁶.

En efecto, en España tenemos un complejo caleidoscopio de sistemas electorales, a lo largo y ancho del territorio, que comparten una raíz común: el método de elección del Congreso, que nace en la Ley para la Reforma Política de 1976.

11 *Ibidem*, p. 115.

12 Cayo SASTRE GARCÍA, “La transición política en España: Una sociedad desmovilizada”, *REIS*, 80, 1997, p. 33-68 (p. 39).

13 *Ibidem*, p. 40-41.

14 Leopoldo CALVO-SOTELO BUSTELO, “Testimonio de Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo”, en Charles POWELL (ed.), *op.cit.*, 1998, p. 61.

15 *Ibidem*, p. 60.

16 *Ibidem*, p. 60.

Junto a la similitud en los rasgos básicos de dichos procedimientos, debemos destacar su estabilidad. En otras palabras, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) apenas ha sido modificada en el tiempo. Sin embargo, la sociología ha querido que lo que se diseñara en la transición, no funcione hoy igual que antes, del mismo modo que la España de ayer no es la de hoy.

En consecuencia, la hipótesis de central de este trabajo consiste en que los efectos mayoritarios del sistema electoral adoptado en la transición se han ido diluyendo en el tiempo, por lo que el sistema electoral es más proporcional ahora que antes, pese a lo cual, ha aumentado la desigualdad del voto. Como variables explicativas y causales de la corrección de la desproporcionalidad se explorarán dos fundamentalmente: 1) la disminución de la población rural en las circunscripciones electorales sobrerrepresentadas; y 2) la concentración del voto en dos grandes partidos políticos. Como variable explicativa de la desigualdad del voto se plantean dos factores fundamentales, como son: 1) la existencia de un mínimo de diputados por provincia; y 2) el cambio demográfico, fundamentalmente por la despoblación de las zonas rurales y el aumento de la población en las zonas urbanas y litorales.

De acuerdo al principio “una persona, un voto” (*one person, one vote*), cada voto tendría que tener el mismo peso en el reparto posterior de los escaños. ¿Cómo medimos entonces si esta situación se produce o no en un sistema electoral? Existen dos procedimientos básicos: 1) Partir de los índices que calculan la diferencia entre el porcentaje de escaños obtenido por un partido y el porcentaje de votos que recibió –esto sería la medición de la desproporcionalidad en términos absolutos-; o bien, 2) optar por los índices que miden la desproporcionalidad en términos relativos, dividiendo el porcentaje de escaños obtenidos por el porcentaje de votos recibidos. De este modo, siendo “S” (*seat*) el escaño, “V” el voto (*vote*), la siguiente fórmula representaría la situación ideal, en la que hay una proporcionalidad absoluta, ya que el porcentaje de escaños obtenidos por un partido (S_i) es igual al porcentaje de los votos emitidos (V_i).

$$\frac{S_i}{V_i} = \frac{S}{V}, \quad i = \overline{1, n}.$$

La ecuación sería la siguiente: un partido estaría sobrerrepresentado si su porcentaje de escaños “efectivo” (o artificial) es mayor a su porcentaje de votos, esto es si: $\%S > \%V$ o si: $\frac{S_i}{V_i} > \frac{S}{V}$; y estaría infrarrepresentado si ocurriera justo lo contrario.

Sin embargo, la desproporcionalidad es inherente a todos los sistemas electorales, por lo que se puede afirmar que no existe ningún sistema electoral en el mundo en el que el porcentaje de votos emitidos a una candidatura sea igual

al porcentaje de escaños obtenidos. Balinski y Young¹⁷ incluso han llegado a demostrar la imposibilidad de asignar escaños de un modo estrictamente proporcional. No obstante lo cual, existen sistemas más y menos proporcionales, como es obvio, por ello, hay múltiples formas de medir la desproporcionalidad. Arendt Lijphart será pionero al comparar de forma sistemática los índices propuestos por otros autores y los efectos de los sistemas electorales¹⁸. A él se seguirán otros estudios más actuales, como el de Pippa Norris¹⁹, Jorge Urdaño²⁰ o el de Alexander Karpov²¹. Éste último analiza una veintena de métodos de medición de la desproporcionalidad, y afirma que la desviación respecto a la igualdad en el reparto entre votos y escaños no es solo un problema matemático, sino que se trata fundamentalmente de un problema político, ya que afecta a las preferencias reales de los ciudadanos, generando una distorsión. Para Karpov, los sistemas políticos reales no pueden lograr la igualdad, ello deja fuera de juego a los partidos pequeños, que no logran obtener representación, siendo las leyes electorales el principal mecanismo de exclusión de estas minorías.

Uno de los primeros autores en elaborar un índice de desproporcionalidad fue Rae²², quien elabora un índice a partir de la diferencia entre los votos y los escaños de cada partido, atendiendo al número de partidos. Para ello, suma las diferencias entre los porcentajes de votos y los escaños de cada partido, exceptuando a las candidaturas que consiguen menos del 0'5 por ciento de los votos. El resultado se divide por el número de partidos. El problema de esta fórmula es que viene condicionada por el número de partidos (n), de modo que cuando el número de partidos que finalmente no son elegidos es muy alto, el valor del índice resulta muy bajo.

$$I_{Rae} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |s_i - v_i| .$$

Corrigiendo la situación anterior, podemos hablar del índice de Grofman²³, que calcula la diferencia entre votos y escaños, dividiendo el resultado entre

17 Michael L. BALINSKI y H.Peyton YOUNG, *Fair representation*, New Haven: Yale University Press, 1982.

18 Arendt LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1994.

19 Pippa NORRIS, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Harvard: Harvard University Press, 2004.

20 Jorge URDÁÑOZ GANUZA, "Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados", *REIS*, 115, 2006, p. 257-295.

21 Alexander KARPOV, "Mathematical Modeling of Voting Systems and Elections: Theory and Applications", *Mathematical and Computer Modelling*, Volumen 48, Issues 9-10, Noviembre 2008, p. 1421-1438, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0895717708001933>

22 Douglas RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Harvard University Press, 1971.

23 Bernard GROFMAN, "Measures of Bias and Proportionality in Seats-Votes Relationships", *Political Methodology*, 9, 1983, p. 295-327.

el número de partidos que obtienen escaños (E), en lugar de entre el número total de partidos.

$$I_G = \frac{1}{E} \sum_{i=1}^n |s_i - v_i|,$$

Otro índice de desproporcionalidad clásico es el de Loosemore y Hanby²⁴, donde se suma la diferencia entre el porcentaje de votos y los escaños de cada partido, dividiendo el resultado final entre dos.

$$I_{LH} = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |s_i - v_i|.$$

Por su parte, Lijphart²⁵ calcula el índice del mismo modo que Rae, pero dividiendo el resultado entre dos (esto es, entre los dos grandes partidos que obtienen los resultados). El índice, por tanto, se calcula exclusivamente en función de los dos grandes partidos, que son los que obtienen una mayor prima (o desviación) en el número de escaños.

$$I_L = \frac{|s_i - v_i| + |s_j - v_j|}{2}.$$

Además, cabe citar el índice de cuadrados mínimos de Gallagher²⁶, que suma la diferencia entre el porcentaje de votos y los escaños de cada partido, elevada al cuadrado. El resultado obtenido se divide por dos y se extrae después la raíz cuadrada. El índice resulta muy sensible, por lo que requiere realizar diversas correcciones posteriores, lo cual complica su interpretación.

$$Lsq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (s_i - v_i)^2}.$$

El propio Gallagher realiza una comparación entre su método y los métodos de Rae y Loosemore y Hanby. En su estudio demuestra cómo España, tras la Transición, se encuentra situada próxima a países que aplican sistemas electorales mayoritarios como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Francia o el Reino Unido y muy alejada de los países que emplean métodos proporcionales (método que exige nuestra Constitución). Por el contrario, países que aplican también la fórmula proporcional D'Hondt, como los Países Bajos, Bélgica, Noruega o

²⁴ John LOOSEMORE y Victor J. HANBY, "The Theoretical limits in List Systems of Proportional Representation", *European Journal of Political Research*, 5:3, 1977, p. 219-244.

²⁵ Arendt LIJPHART, *op.cit.*, 1994.

²⁶ Michael GALLAGHER, "Proportionality and disproportionality in electoral systems", *Electoral Studies*, 10:1, 1991, p. 33-51, en http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElectoralStudies1991.pdf

Finlandia, tienen unos resultados menos desproporcionales que España, fruto de la combinación de dicha fórmula con otros elementos (fundamentalmente por la aplicación de circunscripciones electorales de mayor tamaño que nuestras provincias, así como por la aplicación de barreras electorales más bajas). Véase a este respecto, la siguiente tabla, en la que España queda al final de la misma (entre 1979 y 1989), ya sea aplicando el índice de desproporcionalidad de Gallagher, el de Rae o el de Loosemore-Hanby. Los valores más bajos representan a los países más proporcionales y los más altos (como España) serían los de los sistemas más desproporcionales.

Tabla 1. Desproporcionalidad en 82 elecciones en 23 países (1979-1989). Índices.

País	Gallagher (índice de cuadrados mínimos)	Loosemore-Hanby	Rae
Alemania Occid.	1'0	1'4	0'5
Países Bajos	1'4	2'7	0'4
Austria	1'5	2'3	0'8
Dinamarca	1'8	3'4	0'6
Suecia	1'9	2'9	0'8
Italia	2'7	4'8	0'7
Islandia	2'8	4'2	1'3
Irlanda	3'3	4'7	1'4
Israel	3'3	5'7	0'6
Finlandia	3'3	6'5	1'3
Suiza	3'5	6'8	0'8
Noruega	3'8	4'8	1'1
Bélgica	3'9	8'2	1'1
Grecia	4'2	5'8	2'0
Portugal	4'3	6'6	1'6
Luxemburgo	4'4	7'7	1'9
Noruega	4'8	8'6	2'0
Japón	5'7	8'3	2'3
Francia	7'4	12'2	3'2
Grecia	7'7	10'3	3'5
Australia	9'4	13'2	5'9
España	9'7	15'4	2'2
Canadá	13'0	16'0	5'8
Nueva Zelanda	14'0	17'1	9'2
Francia	14'3	19'6	5'9
Reino Unido	16'6	20'0	7'0

Fuente: Extracto de la Tabla 4 en Michael GALLAGHER, "Proportionality and disproportionality in electoral systems", *Electoral Studies*, 10:1, 1991, p. 33-51 (p. 46), en http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElectoralStudies1991.pdf

Todos estos índices, y muchos otros, intentan explicar la desproporcionalidad de los sistemas electorales. Aunque para Urdanoz habría formas más simples para calcular la desproporcionalidad, precisamente atendiendo al porcentaje de votos que se quedan sin representación, en lugar de acudiendo a tanta fórmula matemática, que hace muy compleja la interpretación de un problema real: la falta de representación de buena parte de los ciudadanos.

En consecuencia, en el presente estudio, referido al sistema electoral español, aplicado en el Congreso de los Diputados, se emplearán dos técnicas metodológicas de investigación:

- El índice de Lijphart, que nos permite medir la desproporcionalidad relativa, se calculará desde las primeras elecciones hasta los comicios de junio de 2016. Esta fórmula mide la diferencia entre el porcentaje de votos válidos emitidos y el porcentaje de escaños obtenidos, atendido sólo a los dos partidos más votados en las elecciones en España.
- La medición del cociente de representación, ya que ello determina el ratio de diputados que hay por población, esto es, cuántas personas se ven representadas hoy por un diputado, frente a lo que ocurría en 1977.

En esta línea, el trabajo asume la premisa de la existencia de una probada desproporcionalidad en nuestro sistema desde la Transición, como demuestra Gallagher. Igualmente, se parte de estudios previos, como el realizado por Pablo Oñate y Francisco Ocaña en el que se mide la desproporcionalidad del sistema desde 1977 hasta 1996²⁷. Ambos autores coinciden en señalar que empleándose cualquier índice, los resultados siempre son los mismos: en España hay una gran desviación entre el porcentaje de votos emitidos (o los escaños naturales) y el porcentaje de escaños obtenidos. De modo que Ocaña y Oñate apuntan a una causa evidente: "Para la elección del Congreso de los Diputados se utilizan circunscripciones de magnitud bastante reducida: su promedio es de 6,7 escaños, prácticamente el límite mínimo imprescindible para que la fórmula electoral deje de tener efectos irremediabilmente mayoritarios (...)"²⁸. José Ramón Montero²⁹ lo achaca también a ese límite mínimo. La consecuen-

²⁷ Francisco OCAÑA y Pablo OÑATE, "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *REIS*, 86, 1999, p. 223-281, en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_086_11.pdf

²⁸ *Ibidem*, p. 232.

²⁹ José Ramón MONTERO, "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", en J. MONTABES (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, p. 37-70 (p. 39).

cia será, para Ocaña y Montero³⁰, “que en muchos de los distritos pequeños la elección registrará unos considerables sesgos mayoritarios”. Este fenómeno ha sido denominado por Baras y Botella como “bipartidismo circunscriptivo”³¹. Veamos, por tanto, qué ha sucedido en el tiempo y cuáles son los rasgos de nuestro sistema electoral.

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL DE LA TRANSICIÓN: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

El sistema electoral español cuenta como antecedentes con la Ley para la Reforma Política (LRP), de enero de 1977, y el Decreto Ley de Normas Electorales, de marzo de 1977 (aunque las primeras elecciones celebradas en España serán de carácter municipal y se regirán por la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 21 de noviembre de 1975).

Los primeros comicios que se producen tras la dictadura son de índole municipal. Éstos obsesionaban al gobierno porque fueron precisamente unos comicios locales, y no un golpe de mano o una huelga general, los que provocaron el cambio político en España, el 14 de abril de 1931, fecha de la proclamación de la II República en Eibar (Guipúzcoa). Como recuerdan Julio Valdeón, Joseph Pérez y Santos Juliá: “después de una campaña electoral en la que participaron todos los partidos con mítines, manifiestos, propagandas, el triunfo de las candidaturas republicano-socialistas el 12 de abril de 1931 en 41 de las 50 capitales de provincia constituyó un veredicto inapelable: el rey debía marcharse. A las pocas horas de conocerse los resultados electorales se proclamaba la República española desde los balcones de los ayuntamientos”³².

De acuerdo con la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 21 de noviembre de 1975, se debía permitir la elección por sufragio universal de los representantes municipales, pero la cuestión no dejaba de inquietar a las autoridades. La nueva Ley de Bases de Régimen Local disponía que los Alcaldes serían elegidos por los Concejales. Y estos últimos lo serían a su vez por los vecinos incluidos en el censo electoral, mediante sufragio directo, igual y secreto (véase la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local, base cuarta). El Ministerio de la Gobernación aprobó el Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, por el que se convocan las elecciones para proveer los cargos de Presidentes de Diputaciones y Cabildos Insulares y de Alcaldes, de acuerdo con el nuevo Estatuto de Régimen Local, sin embargo, se establecen excepciones relevantes, que las convierten en unas elecciones parciales.

30 Francisco OCAÑA y Pablo OÑATE, *op.cit.*, p. 232.

31 M. BARAS y Joan BOTELLA, *El sistema electoral*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 104.

32 Julio VALDEÓN, Joseph PÉREZ y Santos JULIÁ, *op.cit.*, 2011, p. 494-495.

A saber, el artículo primero del Decreto, en su apartado uno, dispone que se convocan elecciones para cubrir: “a) La totalidad de los Presidentes de Diputación Provincial, excluida la de Navarra; b) La totalidad de los Presidentes de los Cabildos Insulares de Canarias; c) La totalidad de los Alcaldes de capitales de provincia y de ciudades de más de cien mil habitantes, exceptuándose Madrid y Barcelona por su régimen especial; d) La Mitad de los Alcaldes de los restantes municipios no capitales, determinada por provincias”. En este último caso, el apartado dos del artículo uno precisa que la determinación de los alcaldes a elegir se hará “en atención a la mayor antigüedad en el cargo”. Sin embargo, se trata en todos los casos de candidatos independientes que, una vez aceptadas sus candidaturas, podrán ser apoyadas por “asociaciones políticas” en el proceso electoral, como establece el artículo cuarto. Para la elección del Presidente de la Diputación o del Cabildo y del Alcalde se dispone, en el artículo sexto, que ésta “se verificará mediante votación secreta efectuada por los Diputados, Consejeros o Concejales, siendo proclamado el candidato que obtenga, como mínimo, un número de votos equivalente a los dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación (...). Si en la primera votación no se obtuviera dicha mayoría, se repetirá la misma entre los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos, bastando entonces para ser elegido la mayoría simple”. Si la segunda vuelta fallara, no se contempla la posibilidad de repetir la votación, sino que “en caso de empate será proclamado el candidato de más edad”. Tras la aprobación del controvertido Decreto, las primeras elecciones municipales se celebraron finalmente el 25 de enero de 1976, pero el miedo al fantasma republicano llevó al aplazamiento de las segundas elecciones municipales hasta el 3 de abril de 1979.

Josep María Colomer, al analizar la transición distingue tres fases. Una primera (los seis primeros meses de 1976), en la que se plantea el dilema entre reforma y ruptura: “un gobierno dominado por los aperturistas, presidido por Carlos Arias, trató de impulsar su proyecto de reforma frente a los rupturistas. Intentó negociar con los continuistas y algunos ultras (...). Su fracaso puede ser interpretado pues, como una derrota de la reforma frente a la ruptura en esta fase”³³. Un segundo momento se refiere a los siguientes seis meses de 1976, en los que hay que elegir entre reforma y continuidad: “el gobierno presidido por Adolfo Suárez logró celebrar en diciembre un referéndum sobre la reforma política en el que el voto afirmativo fue lógicamente defendido por los partidarios de la reforma, pero (...) el voto negativo fue defendido por los continuistas, mientras que la oposición democrática partidaria de la ruptura (...) promovía la abstención. La victoria del sí

³³ Josep M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona: Anagrama, 1998, p. 41-42

en el referéndum significó claramente un triunfo de la reforma frente a la continuidad”³⁴. La tercera y última fase planteó la elección entre la ruptura y la continuidad: “tras las elecciones generales de junio de 1977, los acuerdos parlamentarios entre los reformistas en el Gobierno y la oposición rupturista, a costa de los continuistas, permitieron alcanzar el objetivo de la ruptura: un proceso constituyente y la aprobación mayoritaria en referéndum de una nueva Constitución”³⁵.

Para Gregorio Peces-Barba, “las elecciones del 15 de junio, propiciadas en continuidad aparente y sin ruptura formal del sistema anterior, fueron sin embargo la expresión clave de un nuevo poder, de un poder que tenía la pretensión de establecer la democracia. Todo el aparato anterior quedó arrumbado, sus valores descartados, y se empezaron a construir los nuevos, el espíritu de la transición que culminó en la Constitución”³⁶. Para José Ramón Montero, las elecciones de junio de 1977, además de ser fundacionales, “fueron decisivas para solventar los especiales problemas de la transición española”³⁷, ya que sirvieron para articular una doble transición simultánea: “la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático y la transición desde un estado unitario rígidamente centralista hacia el Estado de las Autonomías”³⁸. Las dificultades, en este sentido eran notables: otros países que habían intentado hacer sendas transiciones habían fracasado, al tiempo que “en el proceso de descentralización los ciudadanos carecían de preferencias o estaban desconcertados –excepto los del País Vasco, Cataluña y quizás Galicia–, los dirigentes políticos se encontraban divididos (...), puesto que una recuperación del denominado Estado integral de la II República resultaba inviable y el federalismo arrastraba unas connotaciones históricas sumamente negativas”³⁹. Estos problemas fueron adecuadamente encauzados por las elecciones de 1977, en opinión de Montero, “al establecer un sistema de partidos poco fragmentado y en el que pese a ello estuvieron presentes las fuerzas políticas nacionales y regionales más significativas”⁴⁰. Clave en este proceso de transición, por tanto, fue el sistema electoral.

El marco jurídico que ampara el procedimiento electoral de las elecciones de junio de 1977 se debe a la pluma de Landelino Lavilla, quien extremó las precauciones en su articulación. Como recuerdo Leopoldo Calvo-Sotelo, “para

34 *Ibidem*, p. 42.

35 *Ibidem*, p. 42.

36 Gregorio PECES-BARBA, “Testimonio de Gregorio Peces-Barba”, en Charles POWELL, *op.cit.*, 1998, p. 72.

37 José Ramón MONTERO, “Las elecciones fundacionales y sus consecuencias”, en Charles POWELL (ed.), *op.cit.*, 1998, p. 41-49 (p. 43).

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*.

que no se pensara que se intentaba hacer las elecciones (...) desde el gobierno, entre otras precauciones se tomó la de incluir también a los ministros en la lista de los inelegibles⁴¹. La duda residía entonces si esto afectaba también al Presidente del gobierno, pero finalmente se adoptó la decisión de que el Presidente no era igual a un Primer Ministro, por lo que dicha inelegibilidad no afectaba a Adolfo Suárez.

Las nuevas reglas del juego democrático huyen del modelo republicano, fundamentalmente porque el sistema mayoritario de la II República había producido una inestabilidad política y una polarización electoral, peligrosa para la estabilidad que se buscaba. Stanley Payne, al respecto, recuerda que el funcionamiento del sistema republicano se vio obstaculizado por “un sistema electoral defectuoso y un índice sumamente alto de rotación del personal político. El sistema electoral corrigió en demasía al alza el problema de potencial de la proporcionalidad multipartidista dando origen a efectos muy sesgados que traducían cualquier desplazamiento de la opinión pública o cualquier cambio importante de las estrategias de las alianzas en masivas oscilaciones polarizantes de la representación (...). Un error mayúsculo fue no haber avanzado hacia una reforma electoral en 1935”⁴².

Sólo la formación Alianza Popular seguía defendiendo el empleo de una fórmula electoral mayoritaria, mientras al otro lado de la balanza el acuerdo era unánime: el sistema debía ser proporcional. Partiendo de esta idea, la Ley para la Reforma Política estableció el marco de referencia sobre el que se debían construir los nuevos pilares electorales: la provincia como circunscripción electoral, el empleo de una fórmula mayoritaria para la elección del Senado y una fórmula proporcional para la elección del Congreso de los Diputados, combinada ésta última con dispositivos correctores de la proporcionalidad y una barrera mínima de votos.

La Ley para la Reforma Política estipulaba lo siguiente: “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular: dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases: 1ª. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso. 2ª. La circunscripción elec-

⁴¹ Leopoldo CALVO-SOTELO, *op.cit.*, 1998, p. 63

⁴² Stanley G. PAYNE, *La primera democracia española. La segunda república 1931-1936*, Barcelona: Paidós, 1995, p. 422.

toral será la provincia, fijándose un número inicial de Diputados para cada una de ellas. Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario”.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, recogiendo el mandato de la LRP, desarrolló los elementos anteriores. Por un lado, en el Senado, se atribuían cuatro senadores por distrito provincial y se empleaba una fórmula electoral mayoritaria, mediante la variante del voto plural limitado, en tanto que los ciudadanos no escogen directamente a todos los Senadores. En el Congreso, el principio de representación a aplicar debía ser proporcional y la fórmula D'Hondt. Su tamaño quedaba establecido en 350 Diputados, elegidos en circunscripciones pequeñas, de carácter provincial. Se asignaba además un número mínimo de dos Diputados por provincia y el resto en función de la población. El conjunto se completaba con una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

En este sentido, dice Alzaga que, para cumplir el mandato de aplicar dispositivos correctores del sistema de representación proporcional en el Congreso de los Diputados, se empleó “todo un arsenal de técnicas electorales *ad hoc*, entre las que no es precisamente la más efectiva la cláusula de exclusión en la distribución de escaños de aquellos partidos que no alcancen un porcentaje mínimo de sufragios, que era paradójicamente el único dispositivo expresamente previsto en aquella Ley. Un mayor papel desempeñó la ausencia de todo mecanismo de distribución de restos. También será un dispositivo determinante la combinación del bajo número de escaños (350) con la circunscripción provincial, que arrojaría un importante número de circunscripciones por las que se elegían menos de cinco diputados, lo que en la práctica suponía dejar en las mismas sin valor el voto a favor de los partidos que allí no obtuviesen un porcentaje de sufragios próximo al 15 o al 20%. La dinámica del voto útil estaba servida para las elecciones al Congreso, casi con tanta fuerza como la desencadenada por el sistema mayoritario para las elecciones al Senado”⁴³. De ahí que desde el comienzo de la democracia se perciben los efectos de la desproporcionalidad inherente en el sistema.

Como recuerdan José Ramón Montero y Pedro Riera, uno de los redactores del Decreto-Ley de 1977, Oscar Alzaga, reconoció haber recibido el encargo de diseñar un sistema “que permitiera a Unión de Centro Democrático (UCD) alcanzar la mayoría absoluta de escaños en el Congreso con sólo el 36-37 por 100 de los votos, justamente el porcentaje que le auguraban las encuestas”⁴⁴.

⁴³ Óscar ALZAGA, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Constitución y Fuentes del Derecho*, Tomo I, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, p. 225.

⁴⁴ Fuente: Óscar ALZAGA, según José Ramón MONTERO y Pedro RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, p. 8, en www.consejo-estado.es

No debe extrañar la aplicación de dispositivos correctores: ya hemos dicho que los sistemas electorales no producen resultados neutros. Esto es lo que explicaría que, aplicando distintos índices de desproporcionalidad, como hacía Gallagher, España se sitúe próximo a países que emplean fórmulas mayoritarias.

Maurice Duverger y Dieter Nohlen serán dos personas clave en el encuentro que celebra la oposición democrática al régimen, en noviembre de 1976, en el edificio Eurobuilding de Madrid, mientras las cortes franquistas debaten la Ley para la Reforma Política. Dieter Nohlen, en un monográfico sobre las primeras elecciones, publicado por el Congreso de los Diputados en 1998, recuerda la importancia de los acuerdos políticos, más que la de los modelos teóricos a la hora de diseñar un sistema electoral. Nohlen cita cómo en dicha reunión señaló “lo decisivo que sería la elección del distrito, el método de conversión del voto en escaños, el umbral de exclusión o el sistema electoral en su conjunto, en las preferencias que tendrían los partidos y en el peso de su representación parlamentaria”⁴⁵. La creencia de los efectos correctivos sobre la proporcionalidad de elementos como la fórmula D’Hondt o el umbral electoral facilitaron el consenso entre los partidos.

Durante la negociación de la Ley de Reforma Política se parte de la base de la teoría de Maurice Duverger⁴⁶, según la cual, los sistemas mayoritarios tienden al bipartidismo, mientras que los sistemas proporcionales tienden al pluripartidismo. Duverger, al desarrollar sus tesis en *Les Parties Politiques* (1954), si bien conoce que son muchos los elementos que conforman el sistema electoral y que influyen por tanto en la configuración de las mayorías artificiales, como las circunscripciones, las barreras electorales, etc., asocia los efectos del sistema electoral a la fórmula aplicada. De modo que, según Duverger, cuando se aplican fórmulas mayoritarias el sistema electoral tiene un efecto que reduce el número de partidos parlamentarios hasta el bipartidismo, mientras que las fórmulas proporcionales permiten el pluripartidismo. Este hecho preocupaba mucho durante la transición porque existían numerosas formaciones políticas y se consideraba que ello podía generar inestabilidad a la futura democracia española, de modo que era imprescindible que el sistema electoral redujera el número de partidos electorales. En la praxis, impera, así, el voto útil a las grandes formaciones (dado que las pequeñas no consiguen formar un grupo parlamentario propio y/o acceder a la representación).

⁴⁵ Dieter NOHLEN, “Las primeras elecciones democráticas y el sistema electoral”, en Charles POWELL (ed.), *op.cit.*, 1998, p. 51-55 (p.53).

⁴⁶ *Vid.* Maurice DUVERGER, *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

Estas tesis de Duverger han sido rebatidas con posterioridad, por autores como Giovanni Sartori, para quien los sistemas proporcionales tienen efectos reductores en función de su mayor o menor desproporcionalidad, por lo que un sistema proporcional impuro puede permitir uno o dos partidos de más en relación al formato bipartidista, es decir, un pluralismo moderado al haber tres o cuatro partidos parlamentarios; mientras que un sistema proporcional puro o bastante puro permitiría la existencia de hasta siete partidos en total⁴⁷. Con todo, Duverger estaba acertado al asociar el sistema electoral al sistema de partidos, al tiempo que no se puede negar su influencia intelectual en la configuración del sistema electoral español⁴⁸. La Alianza Popular se mostraba particularmente preocupada por la cuestión y prefería recurrir al modelo mayoritario de Westminster, ya que, además de favorecer el bipartidismo, confiaba en sus candidatos, más conocidos que los de la oposición —que habían permanecido en la clandestinidad—. Dentro de la Alianza Popular también había sectores que sostenían que el empleo de un sistema proporcional les garantizaba un número de asientos en el Congreso y el Senado, frente al sistema mayoritario que suponía un juego de suma cero. De ahí que, ante el riesgo de perderlo todo en unas elecciones mayoritarias, por un lado, y el riesgo de la fragmentación parlamentaria, por otro, el gobierno de Adolfo Suárez se decantó por la opción de articular un sistema proporcional impuro con efectos mayoritarios, a través de los mencionados dispositivos correctores. El resultado fue que, tras las elecciones de 1977, la sopa de letras de los partidos electorales⁴⁹ que se presentaban como candidatos quedó reducida a poco más de una decena de partidos parlamentarios.

El objetivo perseguido, de reducir la fragmentación parlamentaria se consigue claramente gracias a la LRP y al Decreto-ley de 1977, pero éste último tenía una vigencia limitada: su misión era regular las primeras elecciones a Cortes Generales. No obstante lo cual, las elecciones generales de 1979 y las de 1982 también siguieron los criterios marcados en el citado Decreto-ley, máxime cuando la Constitución de 1978 elevó a rango constitucional el citado marco electoral, aunque remitía a una futura Ley Orgánica el desarrollo del sistema electoral español. Ley que tardó, paradójicamente, siete años en aprobarse.

⁴⁷ Giovanni SARTORI, “Sistemas Electorales”, *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza, 1992, p. 243-268.

⁴⁸ Véase una reflexión sobre la influencia de Duverger en el sistema electoral español en Antonio TORRES DEL MORAL, “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, *UNED. Revista de Derecho Político*, nº 74, enero-abril 2009, p. 51-111 (p. 59 y s.).

⁴⁹ Recuérdese que se presentaron cerca de 5.400 candidatos para los 350 escaños del Congreso, agrupados en 585 candidaturas.

BALANCE DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral español diseñado en la transición se caracteriza por dos elementos: su complejidad y su estabilidad.

Su complejidad deriva de la variedad de modalidades a través de las cuales se ejerce el sufragio en el conjunto del territorio. La base jurídica del régimen reposa los principios fundamentales contenidos en artículo 1 de la Constitución, que señala que “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna los valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. 3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. En desarrollo de los mismos, nuestra Carta Magna define y concreta una serie de reglas, en los artículos 66, 67, 68, 69, 70, 71, 140, 141 y 152, que establecen el marco de referencia del sistema electoral, tanto para la elección del Congreso, el Senado, los Parlamentos autonómicos, los Ayuntamientos y otros.

Los elementos comunes a todos estos procedimientos de elección de las instituciones democráticas españolas están recogidos en la parte general o Título Primero de la Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). Son: el derecho de sufragio activo y pasivo⁵⁰, las condiciones de

50 El derecho de sufragio aparece en la Constitución (artículos 68, 69, 140 y 152) y es desarrollado por la LOREG (artículos 2, 4 y 5). El derecho al sufragio se define como universal, libre, igual, directo y secreto. Su disfrute implica que pueden ejercer el derecho de voto todos los ciudadanos españoles mayores de edad que no estén comprendidos en alguno de los supuestos genéricos del artículo 3 de la LOREG y que se encuentren inscritos en el Censo Electoral. Además, existe una prohibición expresa (artículo 5 LOREG) de cualquier tipo de coacción, amenaza o uso de la fuerza que esté dirigida a forzar el sentido del voto del ciudadano, lo que, a su vez, se refuerza con la consiguiente tipificación penal de las conductas que impidan el disfrute de la libertad del voto (artículo 146 LOREG). El voto es además directo en todos los supuestos, excepto en las elecciones a las Diputaciones Provinciales y lo referido a los Senadores de representación territorial. Por último, el voto es secreto, ya que el artículo 5 de la LOREG prohíbe que ningún ciudadano pueda verse obligado a revelar el sentido de su voto, lo cual implica una sanción penal (art. 146.1.b LOREG). El artículo 6 de la LOREG habilita el derecho de sufragio pasivo a todos los ciudadanos españoles, mayores de edad, e inscritos en el Censo, siempre y cuando no incurran en las denominadas causas de inelegibilidad. Estas pueden derivarse por dos motivos: De un lado, por el cargo o función que desempeñan determinadas personas, entre las que el artículo 70 CE menciona expresamente a los miembros del Tribunal Constitucional, los Altos Cargos de la Administración del Estado que determine la ley, el Defensor del Pueblo, los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo, y los miembros de las Juntas Electorales. De otro lado, existen causas de inelegibilidad que responden a una supuesta indignidad del sujeto, como es el caso de que esté condenado a penas privativas de libertad o la condena verse sobre delitos de rebelión o terrorismo, aun cuando todavía no haya sentencia (artículo 6.2 LOREG).

emisión del sufragio⁵¹, la Administración Electoral⁵², la Oficina del Censo y el escrutinio general⁵³, la presentación y proclamación de candidatos⁵⁴, la cam-

51 Respecto a la emisión del sufragio (arts. 84-94 LOREG), cabe decir que esta cuestión resulta importante en un doble sentido. En primer lugar, en cuando al soporte material de emisión del sufragio. Hay que decir al respecto que el modelo oficial de papeletas y sobres electorales es aprobado por las respectivas Juntas Electorales, correspondiendo a la Administración del Estado asegurar la disponibilidad de sobres y papeletas de todas las candidaturas. Ésta ha sido una de las disposiciones de la LOREG que ha sufrido una modificación, para permitir el voto secreto de los discapacitados, con especial atención a los invidentes. Igualmente, es uno de los puntos que se discuten cuando se debate sobre la inclusión del voto electrónico en España. En segundo lugar, cabe hablar de cómo, cuándo y dónde, los electores votan. Para ello, el día señalado para la celebración de la votación o jornada electoral, las Secciones y Mesas electorales –integradas por Presidente y dos Vocales– deben quedar constituidas a las ocho horas de la mañana, debiendo contar, como mínimo, con una urna por cada elección que se celebre y una cabina de votación. Asimismo, en cada Mesa o Sección deberán existir, en número suficiente, papeletas y sobres electorales de cada candidatura. Los colegios electorales se cierran a las veinte horas del día establecido como jornada electoral, para dar comienzo al escrutinio.

52 La Administración Electoral es otra de las cuestiones comunes a todos los regímenes electorales de nuestro país. Se trata de la autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases. Depende, por tanto, de esta autoridad que el proceso se desarrolle en términos de igualdad de oportunidades entre todos los contendientes, actuando con neutralidad y sin sesgos favorables para ninguno de ellos. De la Administración electoral depende a su vez que las elecciones sean consideradas transparentes, libres y competitivas, y, en consecuencia, sean aceptadas como la fuente legítima del poder político. En el caso español, la LOREG (artículos 8 al 30) regula una Administración fuertemente judicializada y de estructura jerárquica, que cuenta, paralelamente, y como entidad colaboradora de tipo técnico, con la Oficina del Censo Electoral (arts. 31-41) que, si bien cuelga de la Administración del Estado (ya que está encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística), ejerce sus funciones bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central. La Administración electoral es la encargada de señalar los lugares donde van a desarrollarse las elecciones, los denominados “colegios electorales” en el caso español. Se trata de lugares de uso público –escuelas, centros administrativos o culturales–, de fácil acceso a los electores y distribuidos por el territorio, para evitar desplazamientos largos y difíciles de los electores. Las operaciones de la votación y el escrutinio se confían a una “Mesa electoral”, compuesta por un pequeño número de electores de la zona designados por sorteo. Esta designación deberá ser pública y con todas las garantías de imparcialidad.

53 Otra fase importante en el proceso electoral se refiere a lo relativo al censo electoral y al escrutinio general (Arts. 103-108 LOREG). A la Mesa le corresponde identificar a los electores antes de que emitan su voto, para comprobar que se hayan inscrito en el Censo. Igualmente, la Mesa facilita las papeletas y asegura el secreto del voto, mediante la disposición de unas cabinas o salas privadas para seleccionar la candidatura. A este respecto, la Mesa podría pedir la asistencia de la fuerza o autoridad pública si se produjeran coacciones que alteraran el secreto y la libertad del voto. Además, algunas legislaciones electorales, como la española, prevén la posibilidad de que los electores emitan el voto por correo.

54 La presentación de candidaturas (Arts. 44-48 LOREG) es otro de los elementos comunes. Según el artículo 44 de la LOREG, pueden presentarse como candidatos los partidos políticos, las federaciones de éstos, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que cumplan con los requisitos legalmente establecidos. A ellos se ha sumado uno más recientemente, tras la aprobación de la Ley 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres, que ha supuesto la incorporación de un nuevo artículo 44 bis en la LOREG, para exigir la composición equilibrada entre hombres y mujeres en las listas electorales que se presenten. La obligación no se exige en listas municipales o de cabildos insulares de municipios o islas con una población igual o inferior a los 5.000 habitantes.

paña electoral y los recursos⁵⁵, la tipificación de las conductas delictivas⁵⁶ y el control de los gastos electorales⁵⁷.

Más allá de estas disposiciones comunes, cada elección específica cuenta con un régimen jurídico particular, fijado bien en las disposiciones especiales de la LOREG, bien en la legislación autonómica.

De otro lado, el sistema electoral español ha contado con una estabilidad notable, puesto que las modificaciones producidas no afectan a los elementos centrales del sistema, como son la barrera electoral, el tipo de fórmula electoral, el tamaño de la circunscripción o el tipo de lista, entre otros, sino a cuestiones de carácter procedimental o formal, generalmente⁵⁸.

Un sistema electoral no es algo que se cambie todas las legislaturas. Alfonso Fernández-Miranda⁵⁹ explica esto, en base a dos razones. La primera radica en el hecho de que, aunque no todos los elementos de un sistema electoral forman parte de la Constitución y, en consecuencia, no tienen la misma rigidez, todos ellos son “normas materialmente constitucionales, en el sentido de que están en el centro de cualquier Constitución política por tratarse de normas referidas nada menos que a las reglas de juego para la legítima

55 La campaña electoral se refiere al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios (arts. 50-69 LOREG).

56 Artículos 135-153 LOREG.

57 Artículos 130-134 LOREG.

58 Las reformas de la LOREG hacen referencia a: la reducción de los gastos electorales (Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo); la mejora del voto por correo (Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre); la realización de reformas como consecuencia del ingreso de España en la Unión Europea, el cual obligó a regular el derecho de sufragio al Parlamento Europeo de los ciudadanos de la Unión residentes en España (Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo) y a ampliar el derecho de sufragio a los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales (Ley Orgánica 1/1997 de 30 de mayo); la revisión del censo electoral (Ley Orgánica 3/1995 de 23 de marzo); la garantía del secreto de voto de las personas que sufren discapacidades (Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre); la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres); la reforma relativa a cuestiones como el tamaño de las papeletas, las instrucciones a la hora de votar, o el orden de presentación de los candidatos en las listas (Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre); las modificaciones sobre el cómputo del censo, la regulación de la campaña institucional, o la regulación de la jornada de votación (Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero); la precisión sobre las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de cargo público, en caso de estar condenado por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal (Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero); y la exigencia de publicación de las rentas percibidas por los parlamentarios durante su mandato, así como las variaciones experimentadas en su patrimonio personal (Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio). Véanse las leyes de modificación de la LOREG en <http://www.infoelectoral.interior.es/ley-organica-del-regimen-electoral-y-sus-modificaciones>

59 Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, “Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, *Revista de Derecho Político*, nº 74, enero-abril 2009, UNED, p. 19-46.

conquista del poder”. Esta peculiar naturaleza obliga a que exista un elevado consenso para su aprobación, lo cual produce un factor de estabilización y permanencia de los sistemas electorales. Basta recordar, en esta línea, que las reformas realizadas hasta ahora en la LOREG han sido de menor calado (mejora del censo, garantía del voto secreto a los invidentes, etc.), sin afectar, en ningún caso, a los elementos claves del sistema electoral. La única excepción radica en el sistema de elección del Parlamento Europeo, para el que se ha modificado el tamaño del distrito electoral y se ha suprimido la barrera. La segunda razón de la estabilidad electoral, según el catedrático de Derecho Constitucional, reposa en el hecho de que las leyes electorales, como todas las leyes, son elaboradas por los partidos parlamentarios y viceversa, es decir, los partidos electorales han llegado a formar parte del Parlamento gracias a esas leyes, por lo que, como le ocurrió al PSOE en 1982, “no es inusual que las críticas a un sistema electoral, vertidas desde la oposición, se diluyan en el aire cuando se accede al Gobierno”.

Ignacio Lago y José Ramón Montero⁶⁰ destacan que el proceso de negociación de nuestro sistema electoral en la Transición fue muy largo (casi tres años), lo que permitió debatir ampliamente la cuestión. De modo que para los autores, “a la postre, la extraordinaria continuidad mostrada por los distintos componentes del sistema electoral parece evidenciar el acierto de los políticos que los diseñaron”.

Asimismo, José Ramón Montero y Pedro Riera⁶¹ subrayan que, “la continuidad manifestada por la LOREG estaba además reforzada por dos hechos significativos. El primero radica en el consenso generado por la propia LOREG durante los trámites de su discusión y aprobación parlamentarias. En el Congreso, sólo se presentaron enmiendas sustantivas por algunos Diputados del Grupo Mixto, que naturalmente fueron rechazadas en nombre del acuerdo alcanzado por todos los restantes Grupos parlamentarios; pero el proyecto fue finalmente aprobado por una virtual unanimidad, ya que sólo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones. En el Senado, las enmiendas fueron menos numerosas y tuvieron menor alcance. José Ramón Montero y Pedro Riera recuerdan que las enmiendas presentadas en el Congreso por el Grupo Mixto perseguían ampliar el número de Diputados a 400, asignar un diputado por provincia, cambiar la fórmula D’Hondt por otra más proporcional que permitiera el reparto de restos y eliminar la barrera legar del 3 por ciento⁶². El consenso fue aún mayor: el proyecto obtuvo un único voto en contra. El segundo hecho consiste en la extensión de los

⁶⁰ Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO, “Todavía no sé quiénes pero ganaremos”, *Working Paper* 45, 2005, p. 3

⁶¹ José Ramón MONTERO y Pedro RIERA, *op.cit.*, 2008, p. 11.

⁶² *Vid.* Nota 17, en *ibidem*, p. 11.

elementos básicos del sistema electoral a las Comunidades Autónomas, que han reproducido distorsiones similares para la elección de sus respectivos Parlamentos”. Veamos, por tanto los rasgos del sistema de elección del Congreso de los Diputados.

LA ELECCIÓN DE LAS CORTES GENERALES (ARTÍCULOS 66-71 CE)

El artículo 66 de la Constitución recuerda que “las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. Seguidamente, el artículo 67 dispone que nadie pueda ser miembro simultáneamente de ambas Cámaras, ni acumular el acta de Diputado Autonómico con el de Diputado del Congreso. Por su parte, el artículo 70 se refiere a las causas de incompatibilidad e inelegibilidad y el artículo 71 establece la inviolabilidad de los Diputados y Senadores. La clave del sistema de elección de las Cortes Generales reside en el artículo 68, que precisa vagamente las condiciones de elección del Congreso, y en el artículo 69, que hace lo propio respecto del Senado.

El artículo 68 CE dispone que:

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.
4. El Congreso es elegido por cuatro años (...).
5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y los sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”.

Esto es, el artículo 68 CE establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300–400 Diputados) de manera proporcional a la población. La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población, se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Volviendo al artículo 68 CE, para el reparto de los escaños por provincias, éste sólo exige que se sigan “criterios de representación proporcional”, por lo que la LOREG recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada “D’Hondt”. La fórmula D’Hondt, como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lague, con una secuencia más espaciada en números impares (1,3,5,7...n), o la serie Udda (1.4, 3, 5, 7...n) que favorecen en menor medida a las grandes y perjudican en menor medida a las formaciones medianas y pequeñas. E incluso cabe optar por las llamadas fórmulas del cociente, que permiten repartir los restos de votos de cada partido, resultando más proporcional el saldo de escaños alcanzado que con las fórmulas de divisor como la D’Hondt⁶³.

La aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que en el Congreso de los Diputados se sitúa en el 3 por ciento, de los votos válidos emitidos en el distrito. A este respecto, conviene recordar que la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de la barrera. Tómese como ejemplo la sentencia del Tribunal Constitucional STC 75/1985, de 21 de junio, donde se afirma que

⁶³ Véase una explicación más completa sobre las fórmulas electorales proporcionales en Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, Joaquín MARCO MARCO y Ainhoa URIBE OTALORA, *op.cit.*, 2008, p. 130-145.

“esa validez constitucional se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art.23 CE, sino que es también, a través de esta manifestación de estos derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél”.

EFFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El impacto de la barrera electoral existente es reducido si atendemos, en exclusiva, a los partidos que estaban próximos al 3 por ciento y por décimas se quedaron fuera del reparto de escaños –recuérdese el caso del CDS en la circunscripción de Madrid en las legislativas de 1993, que obtuvo el 2’99 por ciento de los válidos en Madrid-. Aunque, es verdad que los afectados por la barrera son bastantes partidos nacionales de apoyo difuso (IU, UPyD, Ciudadanos). Dichas formaciones, excluidas, sí superarían un límite más bajo, próximo al 1 por ciento, como el neerlandés o el israelí. Por ello, Ignacio Lago y José Ramón Montero, señalan que “el umbral efectivo español se encuentra entre los más elevados de todos los sistemas proporcionales europeos (...) sólo superado por los del sistema irlandés”⁶⁴.

Por otro lado, la combinación de la fórmula D’Hondt con los distritos de un tamaño pequeño-mediano (y, en menor medida, con la barrera del 3%) produce unos resultados negativos en términos de proporcionalidad. Hace años, teóricos, como Rae⁶⁵, descubrieron que el principal factor determinante de la proporcionalidad era el tamaño de la circunscripción electoral. Nohlen⁶⁶ distingue las circunscripciones según sean: pequeñas (3-5 escaños), medianas (6-10 escaños) y grandes (más de 10 puestos, hasta el máximo del distrito nacional único –que se da en España únicamente en las elecciones al Parlamento Europeo-. Partiendo de esa base, en España hay cerca de una treintena de distritos pequeños, poco más de una decena de medianos y unos pocos grandes. La primera consecuencia es, como recuerda Fernando Garrido Falla, “la alteración del principio fundamental de igualdad de sufragio. Éste exige en efecto que cada elegido represente una fracción aproximadamente idéntica de población. Ahora bien, al establecerse una representación mínima por circunscripción, unido a la limitación del número de puestos

64 Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO, “Todavía no sé quiénes, pero ganaremos”, Working Paper, 45, 2005, p. 36 http://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1234889428674/subhome/Departamento_de_Ciencia_Politica_y_Relaciones_Internacionales.htm

65 RAE, *op.cit.*, 1971, p. 114 y s.

66 Dieter NOHLEN, *Sistemas Electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.

elegibles, se aboca a que en las grandes circunscripciones cada elegido tenga que representar a fracciones de población muy superiores a las representadas por los elegidos en las pequeñas o medianas, y, en consecuencia, a atribuir al voto de los electores de una circunscripción mayor eficacia que al de los pertenecientes a otra⁶⁷.

A este respecto, la hipótesis de trabajo consiste en que los efectos mayoritarios del sistema electoral diseñado en la transición se han ido diluyendo en el tiempo, por lo que el sistema electoral es más proporcional ahora que antes, si bien, la otra cara de la moneda es que ha ido aumentando la desigualdad del voto entre provincias. Veamos si se corrobora la hipótesis a la luz de los datos.

**Tabla 2. Concentración de escaños en los dos primeros partidos.
Elecciones al Congreso 1977-2016**

Elec- ción	1º partido	Esc.-votos		2º partido	Esc.-votos	
	Votos (%)	Escaños efectivos (nº) (%)	Desvia- ción (%)	Votos (%)	Escaños efectivos (nº) (%)	Desvia- ción (%)
1977	34'44	166 47'43	+ 12'99	29'32	118 33'71	+ 4'39
1979	34'84	168 48'00	+ 13'16	30'40	121 34'57	+ 4'17
1982	48'11	202 57'71	+ 9'60	26'36	107 30'57	+ 4'21
1986	44'06	184 52'57	+ 8'51	25'97	105 30'00	+ 4'03
1989	39'60	175 50'00	+ 10'40	25'79	107 30'57	+ 4'78
1993	38'78	159 45'43	+ 6'65	34'76	141 40'29	+ 5'53
1996	38'79	156 44'57	+ 5'78	37'63	141 40'29	+ 2'66
2000	44'52	183 52'29	+ 7'77	34'16	125 35'71	+ 1'55
2004	42'64	164 46'86	+ 4'22	37'64	148 42'29	+ 4'65
2008	43'64	169 48'29	+ 4'65	40'11	154 44'00	+ 3'89
2011	44'63	186 53'14	+8'51	28'76	110 31'42	+2'66

⁶⁷ Fernando GARRIDO FALLA *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 2001, p. 1138.

Dic. 2015	28'71	123 35'14	+6'43	22'0	90 25'71	+3'71
Junio 2016	33,01	137 39'14	+6'13	22,66	85 24'28	+1'62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <http://www.infoelectoral.mir.es/> y <http://www.infoelectoral.mir.es/listado-de-elecciones-celebradas-por-fecha>

La tabla 2 recoge los datos de concentración de los escaños “efectivos” (o artificialmente obtenidos) entre los dos principales partidos, desde 1977 hasta las elecciones de junio de 2016. La desviación relativa (o “prima”) se refiere a la diferencia entre el porcentaje de votos y los escaños artificiales. Como puede verse, las primas de ambos se han ido reduciendo en el tiempo, hasta el punto de que el partido ganador de las elecciones obtenía, en el año 1977, un saldo positivo del 12'99 por ciento en términos de escaños y, en el año 2004 y en 2008, la prima se redujo a un 4'22 y un 4'65 por ciento respectivamente. En la actualidad la prima sería del 6% (elecciones de junio de 2016). Esto es, desde 1977 la mayoría artificial generada por el sistema electoral español se habría visto reducida en el tiempo, especialmente, a partir de los años noventa. Alberto Penadés y Salvador Santiuste⁶⁸ también han señalado que las elecciones de 2004 y de 2008 fueron los comicios más proporcionales desde la Transición. No obstante lo cual, en las elecciones generales de 2011, 2015 la desviación habría aumentado ligeramente, para volver a descender en 2016. La razón es sencilla: los comportamientos electorales difieren de un proceso a otro, por lo que no se puede establecer como algo fijo la mayor o menor desproporcionalidad de un sistema. Si bien, la tendencia histórica en España es la disminución gradual de la desproporcionalidad. De hecho, el resultado global de la desviación, aplicando el índice de Lijphart, a los dos partidos ganadores de las elecciones es el siguiente:

Tabla 3. Concentración de escaños en los dos primeros partidos. Elecciones al Congreso 1977-2016

Elección	1º partido Esc.-votos	2º partido Esc.-votos		
	Prima (%)	Prima (%)	Prima total (%)	Índice de Lijphart
1977	+ 12'99	+ 4'39	+17'38	8'69

⁶⁸ Alberto PENADÉS y Salvador SANTIUSTE, “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto”, *Revista Española de Ciencia Política*, 32, julio 2013, p. 89-116.

1979	+ 13'16	+ 4'17	+17'33	8'66
1982	+ 9'60	+ 4'21	+13'81	6'09
1986	+ 8'51	+ 4'03	+12'54	6'27
1989	+ 10'40	+ 4'78	+15'18	7'59
1993	+ 6'65	+ 5'53	+12'18	6'09
1996	+ 5'78	+ 2'66	+8'44	4'22
2000	+ 7'77	+ 1'55	+9'32	4'66
2004	+ 4'22	+ 4'65	+8'87	4'43
2008	+ 4'65	+ 3'89	+8'54	4'27
2011	+8'51	+2'66	+11'17	5'58
Dic. 2015	+6'43	+3'71	+10'14	5'07
Junio 2016	+6'13	+1'62	+7'75	3'88

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <http://www.infoelectoral.mir.es/>

El índice de Lijphart verifica la primera intuición: la desviación del sistema electoral en el Congreso de los diputados se ha ido corrigiendo gradualmente (de una desviación de 8'69 puntos en 1977, pasamos a una desviación de 3'88 en 2016), con las excepciones ya señaladas de 2011 y 2015, donde se altera un poco la tendencia a la baja.

La reducción de la desproporcionalidad obedece a dos variables explicativas fundamentales: una de carácter permanente, otra de corte coyuntural.

El factor permanente en el tiempo reside en el hecho de que un tercio de los Diputados se distribuye de acuerdo a la población, pero hay provincias (las más rurales y menos desarrolladas) que están perdiendo de forma constante población, lo cual implica que pierden gradualmente parte de sus Diputados. Estas provincias se ubican fundamentalmente en Comunidades Autónomas como Castilla y León, Galicia o Aragón. Así, hoy en día, al perder parte de los Diputados, como consecuencia de su constante despoblación, no confieren tantas primas en sus distritos al partido ganador como lo hacían antaño.

El factor coyuntural es el bipartidismo (impuro). Ello se debía a la ausencia de un tercer partido bisagra a nivel nacional (ausente desde 1993 hasta

2015). El voto de los ciudadanos se concentra en torno a dos partidos políticos (que reclaman para sí el espacio del centro), lo cual reduce la posibilidad de ofrecer grandes primas a un único partido. Con todo, pese a la concentración del voto, en España nunca ha existido un bipartidismo puro, porque en determinadas zonas geográficas hay partidos nacionalistas fuertes. Penadés y Santiuste lo explican así: “al coordinarse más votantes en torno a los dos mayores partidos, el sistema tiene “menos trabajo” y la desviación es menor”⁶⁹. Esta reducción de la desviación se incrementa con el surgimiento de Ciudadanos y Podemos: En los comicios de 2015 y 2016, el espacio político se reparte entre más fuerzas, por lo que el sistema no puede conceder tantas primas. En consecuencia, el arco parlamentario refleja el mayor nivel de pluralismo de la historia y el menor nivel de desproporcionalidad (3’88 puntos en el índice Lijphart).

La buena noticia, por tanto, es la reducción de la desproporcionalidad. La mala noticia es que, fruto de la evolución del censo electoral (y del mínimo de dos diputados por provincia), el ratio diputado/ciudadanos está más distorsionado que nunca desde la Transición.

La cuestión de la igualdad de voto implica la sobrerrepresentación de unas provincias, frente a otras. Son muchos los estudios al respecto⁷⁰. Estos trabajos se centran en la ratio habitantes/diputados, lo que permite establecer un parámetro comparativo entre las distintas circunscripciones, mediante el cálculo del cociente de representación (CR) por provincias. Para ello, se divide el porcentaje de escaños de cada circunscripción entre el porcentaje de población. El resultado obtenido nos muestra, en términos relativos, el grado de infra o supra-representación.

Por ejemplo, las diferencias entre Soria y Madrid, tomando como punto de referencia las elecciones generales de 1977 y 2016, serían las siguientes:

Tabla 4. Cociente de representación Soria-Madrid. 1977. 2016

Elección 1977	Población	Población (%)	Escaños	Escaños (%)	Ratio 1 Diputado/hab.	CR
Soria	104.000	0’28	3	0’85	34.666’66	3’03
Madrid	4.365.544	12’09	32	9’14	136.423’25	0’75

⁶⁹ *Ibidem*, p. 98.

⁷⁰ Hay muchos estudios que miden la igualdad de voto en España. Véase por ejemplo el artículo de María GARROTE DE MARCOS, “Las elecciones de 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 30, enero-abril 2007, p. 54 y s., en http://www.indret.com/pdf/523_es.pdf

2016						
Soria	91.006	0'19	2	0'57	45.503	3
Madrid	6.436.996	13'80	36	10'28	178.805'4	0'74

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior <http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html>

Soria está sobrerrepresentada (con un CR de 3 puntos) frente a Madrid (cociente de 0'7 puntos). Las diferencias son alarmantes y, además, como señala María Garrote, “esta situación de desequilibrio territorial no hace sino aumentar, como evidencia la evolución de los distintos cocientes de representación de las circunscripciones desde 1977: las más grandes tienden a estar cada vez más infrarrepresentadas y las más pequeñas tienden a agravar su sobrerrepresentación. Estas dos tendencias se corresponden con dos zonas claras de nuestra geografía: la zona del interior peninsular, especialmente la región de Castilla y León, que ha sido la que tradicionalmente ha estado más sobrerrepresentada y presenta signos evidentes de despoblación progresiva; y en el extremo contrario, las regiones litorales que acusan una infrarrepresentación que se remonta al siglo XIX, unido a un crecimiento demográfico sostenido y a la expansión de las grandes urbes, que no hace sino agravar esta situación. Los movimientos de población y la inmigración masiva a estas zonas, especialmente los archipiélagos y el litoral mediterráneo, además de Madrid, parecen confirmar que el desequilibrio entre el centro y la periferia irá cada vez a más”⁷¹.

Igualmente, si, en lugar de ir a los casos más extremos, evaluamos el ratio global, a nivel nacional, de personas que representaba un diputado de media, en 1977 y las que representa en 2016 la diferencia es muy elevada: entre 1977 y 2016, los diputados se enfrentan al problema de que, de media, deben representar a 30.000 personas más, lo cual obviamente, hace mella en la relación diputado-ciudadano. En la actualidad, un diputado representa a más de 133.000 personas.

Tabla 5. Ratio nacional diputado/representados. 1977. 2016

Elección	Población (habitantes)	Ratio 1 diputado/nº representados
1977	36.079.654	103.084'726

⁷¹ *Ibidem*, p. 61.

Junio 2016	46.624.382	133.212'52
---------------	------------	------------

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior <http://www.in-foelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html>

Desde una perspectiva comparada, atendiendo a los últimos comicios celebrados a la Cámara Baja de otros Parlamentos nacionales, en sistemas electorales mayoritarios, como el Reino Unido, los 659 distritos tienen una media de 67.000 electores aproximadamente; y en Francia, el ratio es de algo menos de 70.000 habitantes. En Alemania, con un sistema electoral mixto, la horquilla va de 47.000 a 84.000 electores. En sistemas con circunscripciones proporcionales el ratio también es menor que en España: En Bélgica hay 73.000 habitantes aproximadamente por cada diputado; en Finlandia (con una baja densidad de población) hay 27.300 habitantes de media por cada diputado, y en los Países Bajos, el dato de las elecciones de 2012, fue de 111.666 habitantes por parlamentario⁷².

Esta situación exige aumentar el techo de Diputados, en nuestro país, de 350 a 400 (como permite la Constitución) o incluso plantear un incremento mayor. De acuerdo con Taagepera y Shugart⁷³, el número de parlamentarios, en casi la totalidad de parlamentos democráticos del mundo, es más o menos proporcional a la raíz cúbica de la población. Esto supone, por ejemplo, que, en España, sobre una población de 47 millones de habitantes, la representación tendría que ser de 360 diputados, cifra que se sitúa en la horquilla de los 350-400 diputados que permite nuestra Constitución. Veamos, por tanto, las posibles reformas a plantear.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ELECTORAL

La razón que sustenta las peticiones de reforma es clara: el problema fundamental del sistema es que persiste la desproporcionalidad (aunque se haya corregido parcialmente) y se vulnera el principio constitucional de la igualdad de voto.

La garantía del voto igual es una constante en la mayor parte de las Constituciones europeas. Tómese como muestra el artículo 3 de la Constitución francesa de 1946 y 1958, el artículo 48 de la Constitución italiana de 1947, el artículo 1 de la Constitución sueca de 1975, el artículo 61 de la Constitución belga de 1994 o el artículo 48 de la Constitución portuguesa de 1976. Pero, en opinión del Consejo de Estado, “el análisis crítico de las desigualdades en

⁷² Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Interparliamentary Union, en www.ipu.org

⁷³ Rein TAAGEPERA, y Matthew Soberg SHUGART, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.

la atribución de escaños no debe realizarse desde la perspectiva de igualdad del poder del voto de los electores, sino de la igualdad de oportunidades de las distintas candidaturas⁷⁴.

Con objeto de desarrollar los escenarios hipotéticos de reforma, es necesario abordar una serie de cuestiones previas, como:

- El tamaño de la cámara
- El diseño de las circunscripciones uninominales y plurinominales
- La barrera electoral
- Las fórmulas electorales

El primer factor a considerar en un sistema electoral es el del tamaño del cuerpo representativo. La cuestión del tamaño es importante, no tanto por el tamaño en sí mismo, sino en cuanto a que la dimensión de la Asamblea tiene una influencia importante sobre la propia de las unidades electorales y ésta, a su vez, lo tiene sobre los rendimientos de la fórmula electoral que en cada caso se adopte. En principio la decisión sobre el tamaño es arbitraria, sujeta a cálculo político, cabiendo anotar a lo sumo, que una Asamblea pequeña tiende a desempeñar mal las funciones de deliberación y representación que le son propias, y algo semejante sucede si el tamaño resulta excesivo.

El tamaño del Parlamento se puede fijar de modos diversos que obedecen en el fondo a dos técnicas distintas: o bien existe un tamaño predeterminado y las unidades electorales y la distribución, en su caso, se ajustan periódicamente (método del cual es ejemplo la Cámara de Representantes de los Estados Unidos); o bien se establece una cuota –generalmente mediante la técnica de atribuir un escaño a un número determinado de habitantes–, y en cada convocatoria electoral, o periódicamente, se ajusta el tamaño de la Cámara a los cambios demográficos, siendo esta segunda la técnica de más frecuente utilización. En este último caso, el establecimiento de la cuota es arbitrario, y depende únicamente de la decisión política que adopte el autor de la Constitución o de la ley electoral, por lo que no es infrecuente que, al efecto de limitar la capacidad de las mayorías parlamentarias, se proceda a condicionar o determinar la cuota mediante reglas constitucionales.

El tamaño de la Cámara está estrechamente ligado a la decisión que se adopte sobre el tipo de unidad electoral que se va a escoger. Así, la elección en distrito uninominal favorece un tamaño considerable de la Cámara con la finalidad de que la relación electores/diputado sea baja. De hecho, sólo en distritos electorales de reducido tamaño es factible que la opción que comentamos pueda tener el efecto de personalizar la elección, al facilitar la relación directa y el conocimiento inmediato de los candidatos y, en su caso, del diputado del distrito, que es el eje en torno al cual gira la figura del diputado electo en distri-

⁷⁴ CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, p. 164, en www.consejo-estado.es

to uninominal. Por el contrario, la opción a favor de la elección proporcional, que exige por naturaleza distritos electorales amplios para poder generar un resultado de proporcionalidad significativa, puede hacerse compatible con un tamaño moderado de la Asamblea, bastando para ello con que el número de distritos no sea grande. En contrapartida, la asociación de tamaño moderado de la Asamblea y un número elevado de distritos electorales hace que estos últimos tiendan a ser reducidos e induce la producción de resultados más próximos a un patrón mayoritario, como sucede en España.

El segundo factor importante es la elección en circunscripción plurinominal. La técnica más usada al crear las circunscripciones pasa por establecer una ratio diputados/población y atribuir a cada circunscripción el número aproximado de puestos que se corresponden con el múltiplo de la ratio que comprende la población de la circunscripción misma. La clave de representación será tanto más respetuosa con el principio de sufragio universal, cuanto menores sean las desviaciones existentes entre el reparto de escaños y la distribución espacial de la población. No obstante, no son infrecuentes las desviaciones puntuales para facilitar la representación de territorios ultramarinos (los 4 escaños de Groenlandia y las Färoe en el *Folketing* danés, por ejemplo), o de las minorías étnicas (los escaños de las minorías nacionales en Croacia o Eslovenia). En Europa, el único caso de desviación sistemática y de cierta consideración es el del Congreso de los Diputados español.

La determinación de la circunscripción es un elemento fundamental en los casos en los que aparece asociada al uso de una fórmula electoral proporcional, ya que la inmensa mayoría de estas últimas es sensible, bien que en términos distintos, al tamaño de la circunscripción. Es decir, una fórmula que, en principio, es proporcional, puede perder en la práctica buena parte de esa proporcionalidad en función del tamaño de la circunscripción. Esa sensibilidad tiende a ser más elevada en los casos de las fórmulas electorales que distribuyen restos atendiendo al criterio de la mayor media, y más reducida en los demás casos. En términos generales, cuanto mayor sea el tamaño medio de la circunscripción y menor la dispersión del tamaño de las mismas, menor será la influencia de dicha técnica en la determinación del resultado electoral, y viceversa.

El tercer factor a tener en cuenta es la barrera electoral. Resulta obvio que en todo método de elección existe un umbral de apoyo electoral por debajo del cual las reglas generales del sistema impiden alcanzar representación. Ese umbral depende de un complejo de variables: condiciones de candidatura, tamaño del distrito, fórmula electoral, tipo de voto, etc. Si bien, en general, ese umbral tiende a ser más alto en los casos de elección conforme al principio mayoritario, que en los casos de elección de acuerdo con el principio proporcional. Es, pues, un instrumento para limitar el acceso a la representación de candidatos o formaciones que accederían a la misma de acuerdo con las reglas generales del

sistema, caso de no existir ese obstáculo adicional. La barrera, por tanto, opera al margen de las reglas generales del sistema, al efecto de corregir los resultados que se siguen de su aplicación, restringiendo el acceso a la representación de las minorías. Se trata, por tanto, de un *instituto contraminoritario* y, por ello, supone un correctivo de la representación proporcional en el sentido de aumentar la representación de las mayorías, concediendo a éstas mayores rendimientos.

La barrera puede consistir, bien en la exigencia de alcanzar un número mínimo de escaños para “ser tenidos en cuenta” (un escaño en alguna circunscripción, como sucede en Noruega, o los tres mandatos directos que exige la ley federal alemana), bien exigir una determinada cuota mínima (el 5 por ciento del voto federal en el caso alemán), o incluso en exigir una serie de cuotas crecientes (como en el caso checo). Otra posibilidad es no exigir barrera alguna para entrar en el reparto electoral. Sin embargo, en nuestro país no es habitual la no exigencia de una barrera electoral (salvo cuando opera el principio mayoritario, como ocurre en Ceuta y Melilla o en Senado).

Por último, La gama de fórmulas proporcionales es variadísima, girando todas en torno a la idea de repartir los escaños en razón del número de sufragios. Existen dos grandes grupos de fórmulas proporcionales, lo que llamaremos los “métodos del cociente electoral” y los “métodos del divisor”. El procedimiento más elemental para efectuar la distribución proporcional es el método del cociente electoral: al dividir el número de votos válidos emitidos a candidaturas (VVEC) entre el del total de escaños en disputa, se obtiene un cociente electoral que actúa como cifra repartidora; para efectuar la distribución de escaños, se divide el número de votos de cada partido por el cociente electoral o cifra repartidora, y se determina el número de escaños obtenidos por cada candidatura. No obstante, la división rara vez es exacta, lo que da lugar a la aparición del problema de los restos. Tal problema se puede solucionar bien por la manipulación del cociente (obteniendo uno más bajo –cociente electoral rectificado– mediante el incremento del denominador), bien mediante el uso de criterios adicionales para la atribución de restos (resto mayor o resto menor). Otra alternativa es prescindir de los métodos del cociente y utilizar los métodos del divisor que atienden a la lógica de la media mayor. Entre los métodos del divisor está la fórmula D’Hondt, por ejemplo.

El Consejo de Estado recibió el encargo, durante el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero de estudiar una posible reforma del sistema electoral, respetando el marco constitucional. Bajo esta premisa, el Consejo de Estado valoró en su Informe diversas opciones para mejorar la distribución de los escaños. A saber:

- Primero. Incrementar el número de Diputados hasta el tope de 400 (artículo 68.1 CE). Ello elevaría el número de “escaños a repartir entre circuns-

cripciones en función de sus habitantes, lo que compensaría la infrarrepresentación de las provincias más pobladas”⁷⁵.

- Segundo. Modificar a la baja el número de Diputados por provincia (art. 68.2 CE), para recortar las desigualdades entre las circunscripciones pequeñas y las grandes. Con ello, no obstante, según el Consejo de Estado, “se harían más patentes, en las circunscripciones poco pobladas, las correcciones del principio de proporcionalidad características de la regla D’Hondt, que benefician a los partidos más votados (...), si bien la proporcionalidad global del sistema se incrementaría”⁷⁶.

- Tercero. Sustituir la actual fórmula D’Hondt por otra basada en el resto mayor o que la base del reparto de escaños no sea la población de derecho (formada por los electores presentes y los ausentes), sino sobre el conjunto de la población de la circunscripción, exceptuando a los extranjeros. El Consejo de Estado no ve mejoras significativas en la igualdad en el reparto de escaños optando por cualquiera de estas dos vías. Concretamente, en cuanto a la sustitución de la fórmula, dice que “es conocida su propensión a beneficiar a los partidos grandes (...). Con todo, sus efectos correctores de la proporcionalidad están en relación con la magnitud de la circunscripción (...). De este modo, salvo en las circunscripciones de tamaño intermedio, la regla D’Hondt tiene efectos similares a los de las otras fórmulas electorales”⁷⁷.

- Cuarto. Modificar la actual circunscripción electoral provincial y sustituirla por otras de mayor tamaño. Sin embargo, para el Consejo de Estado, “a la vista del contenido del artículo 68.3 de la Constitución, no es posible la creación de circunscripciones autonómicas, ni mucho menos una de alcance nacional”⁷⁸.

- Quinto. Reducción y/o supresión de la barrera electoral, pero el umbral electoral del 3 por cien no tiene relevancia significativa en el sistema electoral vigente, salvo en las provincias de Madrid y Barcelona. Por lo que, para el Consejo de Estado “en tal estado de cosas, no parece oportuno que éste sea un punto necesitado de reforma”⁷⁹.

- Sexto. Cambiar las listas cerradas y bloqueadas por otro sistema que incremente las opciones de elección de los ciudadanos y reduzca el dirigismo de los partidos. Según el Consejo de Estado, “la experiencia demuestra que, en los sistemas que utilizan listas abiertas y desbloqueadas, son muy pocos los electores que elaboran sus propias listas con nombres tomados de dife-

75 *Ibidem*, p. 175.

76 *Ibidem*, p. 176.

77 *Ibidem*, p. 189.

78 *Ibidem*, p. 190.

79 *Ibidem*, p. 199.

rentes candidaturas o alteran el orden en que los candidatos aparecen en una determinada lista de partidos (...). Así ocurre en España con las elecciones al Senado⁸⁰. Pese a ello, el Consejo de Estado se muestra favorable a introducir “alguna reforma del actual sistema de elaboración de las listas de candidatos (...) con el fin de que los electores se sintieran más partícipes del sistema electoral”⁸¹, apostando de forma específica por el mecanismo del voto preferencial.

Tras su análisis, para el Consejo de Estado, partiendo de la solicitud del Gobierno de respetar los principios constitucionales, “las mejoras de la proporcionalidad que pueden intentarse tienen un alcance más bien relativo y limitado”⁸², por lo que la cuestión ha seguido paralizada.

A la limitación de las posibles reformas que se pueden producir en el marco constitucional, cabe añadir la corrección de la desproporcionalidad que se ha producido desde la Transición de forma natural. Por ello, en mi opinión, no procede caminar hacia reformas radicales del sistema, máxime sin un gran acuerdo entre todas las fuerzas políticas (como parece que a día de hoy sucede). No obstante lo cual, ello no puede llevarnos a pensar tampoco que nada se puede reformar. Al contrario, pequeñas modificaciones de la LOREG mejorarían sustancialmente la relación entre los representantes y los representados.

Más aún, una reforma de nuestro sistema electoral puede tener efectos beneficiosos colaterales, en cuanto a la cultura política de los españoles se refiere. En otras palabras, los españoles, aun estando satisfechos con la democracia, sienten cierta desafección hacia los políticos y desconocen buena parte de los elementos básicos de nuestro sistema electoral. En esta línea, qué duda cabe de que modificar el sistema electoral no erradicaría el desinterés de los españoles hacia la política, pero quizás renovarían el espíritu democrático de la Constitución y del conjunto de los españoles.

CONSIDERACIONES FINALES

Vista la refutación de la hipótesis sobre el descenso de la desproporcionalidad inherente en el sistema diseñado en la Transición y, en contraposición, el aumento de la desigualdad, parece procedente abordar una modificación parcial, no total. La razón es sencilla: sin consensos nacionales básicos por parte de los principales partidos, no procede realizar grandes experimentos legislativos y/o constitucionales.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 205.

⁸¹ *Ibidem*, p. 206.

⁸² *Ibidem*, p. 190.

La modificación de la fórmula electoral no traería consecuencias relevantes, salvo para los partidos nacionales de apoyo difuso. Como tampoco sucedería con la reducción o eliminación de la barrera electoral, excepto para los partidos de ámbito nacional y apoyo difuso, si bien se puede contemplar esta opción. Frente a ello, el incremento del tamaño del distrito generaría unos efectos muy positivos en términos de representación, pero supondría, como afirma el Consejo de Estado, una reforma constitucional.

Por el contrario, una reforma útil y simple, en el Congreso de los Diputados, como sería el cambio del tipo de voto (por una modalidad preferencial), nos acercaría a países como Bélgica o Finlandia, con unos bajos índices de desproporcionalidad aun empleando D'Hondt. El cambio del tipo de voto podría favorecer así el acercamiento entre los representantes y los representados.

Otra vía sería bajar a uno el mínimo de escaños que se establecen por provincia. Ello reduciría el número de escaños de provincias como Soria, por ejemplo, y aumentaría el de distritos más poblados como Madrid o Barcelona. Este precio político habrá que debatirlo en un momento u otro, sin olvidar que tendría un mayor efecto sobre la proporcionalidad el citado cambio si aumentáramos el techo de 350 escaños a 400, como permite la Constitución.

Estas dos últimas cuestiones (el voto preferencial y el ratio diputado/habitante), más que una posible reforma, serían una necesidad urgente. Habría que ver cómo reaccionan los ciudadanos y los propios partidos, ante ese plus de responsabilidad política que supondría, para los diputados, poder acercarse a los ciudadanos; y para los votantes, poder optar por unos candidatos u otros, rompiendo así, además, con las dinámicas internas de los partidos a la hora configurar las listas. Parece lógico pensar que los efectos serían positivos.

Con todo, la búsqueda de una reforma, no debe hacernos olvidar que nuestro sistema, con sus fallos, ha favorecido la estabilidad y la gobernabilidad desde la Transición. El futuro sistema, debe seguir teniendo ese objetivo en el horizonte, cumpliendo con el principio de proporcionalidad y de igualdad de voto.

BIBLIOGRAFÍA

- Óscar ALZAGA, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Constitución y Fuentes del Derecho, Tomo I, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, p. 223.
- Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Manuel DELGADO-IRIBARREN, *Código electoral*, Madrid: El Consultor, 2008.
- Michael L. BALINSKI y H. Peyton YOUNG, *Fair representation*, New Haven: Yale University Press, 1982.

- M. BARAS y Joan BOTELLA, *El sistema electoral*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 104.
- Raymond CARR y Juan Pablo FUSI, *Spain: Dictatorship to Democracy*, Londres: George Allen & Unwin, 1987.
- Josep M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona: Anagrama, 1998.
- CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, en www.consejo-estado.es
- Maurice DUVERGER, *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, “Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, UNED, *Revista de Derecho Político*, nº 74, enero-abril 2009, p. 19-46.
- Michael GALLAGHER, “Proportionality and disproportionality in electoral systems”, *Electoral Studies*, 10:1, 1991, p. 33-51, en http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElectoralStudies1991.pdf
- Fernando GARRIDO FALLA *et alt.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 2001.
- María GARROTE DE MARCOS, “Las elecciones de 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 30, enero-abril 2007, p. 54 y s.
- Bernard GROFMAN, “Measures of Bias and Proportionality in Seats-Votes Relationships”, *Political Methodology*, 9, 1983, p. 295-327.
- Carlos HUNEEUS, “La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional”, en J. SANTAMARIA (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 36.
- Alexander KARPOV, “Mathematical Modeling of Voting Systems and Elections: Theory and Applications”, *Mathematical and Computer Modelling*, Volumen 48, Issues 9–10, Noviembre 2008, p. 1421–1438, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0895717708001933>
- Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO, “Todavía no sé quiénes, pero ganaremos”, *Working Paper*, 45, 2005, http://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1234889428674/subhome/Departamento_de_Ciencia_Politica_y_Relaciones_Internacionales.htm
- Arendt LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Juan LINZ, “Opposition to under an Authoritarian regime: The case of Spain” en R.A. DAHL (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press, 1973.

- Juan LINZ, “Transiciones a la democracia”, *REIS*, 51, 1990, p. 7-33.
- Juan LINZ, “La transición a la democracia en España en perspectiva comparada” en Ramón COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- John LOOSEMORE y Victor J.HANBY, “The Theoretical limits in List Systems of Proportional Representation”, *European Journal of Political Research*, 5:3, 1977, p. 219-244.
- Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA y Ainhoa URIBE OTALORA, “La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 70, 2008, 35 p.
- Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, Joaquín MARCO y Ainhoa URIBE, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, www.elecciones.mir.es
- José Ramón MONTERO, “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, en J. MONTABES (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, p. 37-70.
- José Ramón MONTERO y Pedro RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, en www.consejo-estado.es
- Dieter NOHLEN, *Sistemas Electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.
- Pippa NORRIS, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Harvard: Harvard University Press, 2004.
- Francisco OCAÑA y Pablo OÑATE, “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo”, *REIS*, 86, 1999, p. 223-281, en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_086_11.pdf
- Stanley G. PAYNE, *La primera democracia española. La segunda república 1931-1936*, Barcelona: Paidós, 1995.
- Alberto PENADÉS y Salvador SANTIUSTE, “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto”, *Revista Española de Ciencia Política*, 32, julio 2013, p. 89-116.
- Charles POWELL (ed.), *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998.
- Charles POWELL, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza-Janés, 2001.
- Paul PRESTON, “Los orígenes de la transición: dictadura, terrorismo y cambio social”, *Sistema*, 68-69, 1985, p. 131-140.
- Douglas RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Harvard University Press, 1971.

- Giovanni SARTORI, “Sistemas Electorales”, *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza, 1992, p. 243-268.
- Cayo SASTRE GARCÍA, “La transición política en España: Una sociedad desmovilizada”, *REIS*, 80, 1997, p. 33-68 (p. 39).
- Rein TAAGEPERA y Matthew Soberg SHUGART, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Antonio TORRES DEL MORAL, “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, UNED. *Revista de Derecho Político*, nº 74, enero-abril 2009, p. 51-111.
- Jorge URDÁNOZ GANUZA, “Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados”, *REIS*, 115, 2006, p. 257-295.
- Julio VALDEÓN, Joseph PÉREZ y Santos JULIÁ, *Historia de España*, Madrid: Espasa, 2011, p. 494-495.

ARTÍCULO RECIBIDO: 12-02-17, ACEPTADO: 27-03-17