



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Las leyes electorales como fabricantes del sistema
político: La España de la Transición

Autor

PABLO BORQUE DEL RINCÓN

Director

CARMELO ROMERO SALVADOR

Facultad de Filosofía y Letras

Año 2018

INDICE

-Resumen.....	p.3
-Introducción y fuentes.....	p.4
1-Leyes electorales y su poder en los sistemas representativos.....	p.7
2-Origen del Sistema electoral español.....	p.23
2.1-Elementos del Sistema electoral.....	p.33
2.1.1-Circunscripción electoral.....	p.33
2.1.2-Magnitud de la asamblea.....	p.34
2.1.3-Formula electoral.....	p.35
2.1.4-Barrera electoral.....	p.36
2.1.5-Tipo de listas.....	p.36
3-De la ley a la Praxis: los efectos de las normativas en el Sistema político español	
p.38	
-Conclusiones.....	p.48
-Bibliografía	p.51

Resumen

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es realizar un análisis de la normativa electoral que parte de la Transición para llegar a comprender como esta condiciona de forma sustancial al sistema político, diseñándolo en última instancia.

Partimos poniendo en valor los efectos de las leyes electorales en los regímenes parlamentarios españoles desde el S XIX, para más tarde buscar tanto el origen, como los objetivos de la ley electoral en el contexto de la Transición. Por último, comprobaremos los particulares efectos que provoca sobre el sistema político.

Palabras clave: Ley electoral, sistema político, circunscripción, sufragio.

Abstract

The main purpose of this research is to analyze the electoral rules, which appeared during the Transition, to understand how it determines the politic system.

This study enhance electoral laws effects at Spanish parliaments since SXIX to look for the electoral law origins and objectives during the transition. To conclude, we will check its influence on the actual politic system.

Keywords: Electoral law, political system, district, suffrage.

Introducción y fuentes

El triunfo del liberalismo trae consigo una nueva forma de legitimación del poder del Estado. Esta se basará, por primera vez, en sistemas representativos, siendo el sufragio la base que articule los mismos. Los sistemas electorales desempeñan un papel esencial, ya que son las normas que tratan de establecer la manera por la que esos votos se traducen en escaños. Así, las leyes electorales, son la piedra angular sobre la que se asientan los sistemas políticos, y en tanto que son leyes, no son imparciales, ni producto de una cuestión técnica, sino que responden a los intereses de los grupos que las crean. De este modo, se trata, a partir de su control, de establecer las bases para la construcción de un sistema político que les sea favorable.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es realizar un análisis sobre la ley electoral actual, en tanto que es un producto de su tiempo, para, a partir de este, comprender cómo interviene en la conformación del sistema político que parte de la Transición. Destacamos la necesidad de analizar las raíces sobre las que se asienta el sistema político, ya que, sólo así, podremos explicar el por qué los devenires históricos y políticos del sistema son los que son, y no otros. El análisis de las normativas electorales permiten al historiador dotarse de una visión amplia y global, siempre crítica, de los sistemas políticos representativos, proporcionándole las claves para responder a buena parte de los interrogantes que se plantea sobre los mismos. De ahí, la necesidad de poner en valor la materia puesto que, para conocer el rumbo de un camino es necesario observar qué dirección toma en su punto de partida.

Habiendo realizado un análisis del sistema electoral, sin obviar los contextos históricos en las que se insertan, hemos optado por una pluralidad bibliográfica, que partiendo de los estudios electorales, se complementan con otros campos como la historia contemporánea, la historia del derecho o la ciencia política. De este modo, hemos querido, desde el rigor histórico y el análisis crítico, mostrar la visión amplia y global que merece la materia. Sin embargo, pese a apoyarnos en ellas, el trabajo no debe interpretarse como un ejercicio de erudición bibliográfica, sino más bien, como una labor interpretativa sobre los efectos que la ley electoral ejerce sobre el sistema político en el contexto de la Transición, condicionando el funcionamiento del sistema político.

En lo referente a la estructuración del trabajo hemos optado por un método cronológico, que nos permita, a partir de la proyección histórica de la evolución de los sistemas electorales en España determinar la importancia de estos, en tanto a su influencia en el diseño del sistema. Continuamos con una contextualización del origen

del sistema electoral español, centrándonos en la Ley para la Reforma Política como articuladora del proceso, para poder entender qué tipo de normativa y las razones que la impulsan, de cara al análisis en la práctica de cómo los efectos de la ley determinan los condicionantes del sistema político producto de la Transición. Todo ello, se complementa con el correspondiente apartado de conclusiones, además de otro de referencias bibliográficas. Además, queremos señalar como, tanto el modelo de citas, como las referencias bibliográficas se basan en el criterio establecido por la revista *Ayer*, publicación de prestigio entre los estudiosos de la historia contemporánea.

El punto de partida, así como parte de las conclusiones del trabajo, es destacar la importancia que las leyes electorales tienen como condicionantes básicos de los sistemas políticos, puesto que sus efectos tienden a distorsionar la voluntad real de los electores, condicionando los resultados del sistema a los intereses de los grupos que las elaboran.

Así, comienza nuestro trabajo estableciendo una trayectoria general, a partir del origen del liberalismo, de los distintos regímenes políticos liberales de la España del siglo XIX y principios. Observamos cómo se plasma la concepción oligárquica del liberalismo de la época, donde, a través de los estudios de Margarita Caballero y Carmelo Romero en la revista *Historia Agraria*¹, conocemos como la propiedad será la condición necesaria a la hora de poder acceder al derecho de sufragio durante buena parte del siglo. A través de la limitación de los "quienes", y sobre todo conociendo ya los distintos "arreglos" de las leyes electorales, se busca por parte de los sectores hegemónicos conservar el poder, desarrollando un tipo de sistemas políticos oligárquicos y caciquiles, cuyos exponentes máximos son el sistema de Isabel II y el de la Restauración, y que no desembocarán en un sistema democrático como tal hasta la II República. Los sistemas políticos que establecen las leyes electorales en este amplio proceso histórico condicionarán, en tanto a las experiencias, los pensamientos e inquietudes posteriores, siendo necesario hacer referencia a ellos.

El segundo bloque consiste en explicar el contexto histórico de la Transición, en tanto a que durante su desarrollo, los sectores provenientes del franquismo que ostentan el poder establecen las normativas electorales que regularán el periodo democrático. La configuración del sistema de forma previa al establecimiento de la democracia se produce, como apunta Nuñez Seixas, con el objetivo de diseñar un sistema político que atendiese a sus intereses. Se trata de explicar los condicionamientos históricos que influyen en la elaboración de la Ley para la Reforma Política, que será el eje legislativo en el que estos intereses de crear un sistema mayoritario se plasman, apuntalándose su "espíritu" en la legislación posterior del

¹ Carmelo ROMERO y Margarita CABALLERO: *Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868)*, Revista Historia Agraria n.º 38, Abril 2006.

² La sociedad estamental es la forma en la que el Antiguo Régimen divide a las sociedades en tres

PSOE (LOREG). De esta forma, señala Santos Juliá cómo se busca, en última instancia, por parte de los sectores tardofranquistas que ejercen el poder, la conservación del mismo en el periodo democrático. Concluiremos el apartado con una breve explicación sobre los elementos del sistema electoral, con el fin de facilitar la comprensión de las distintas variables que componen el sistema, y sobre las que trabajaremos en el apartado posterior.

Por último, una vez determinados los condicionantes en los que se desarrolla el "alumbramiento" del sistema electoral, trataremos en el tercer apartado de desarrollar los efectos prácticos que tienen en el sistema electoral, diseñando el tipo de sistema político que se busca con la elaboración de la normativa electoral. Mediante el análisis de los condicionantes de la ley comprobamos como se establece un modelo mayoritario tanto para el Senado como para el Congreso, a pesar de su teórico modelo proporcional.

Los análisis sobre desproporción del voto de Alberto Penadés nos ayudan a comprender como se refuerza un modelo bipartidista, frente a las fuerzas de menor tamaño que acusan de forma grave este efecto. Además, se tiende a un "sesgo conservador" del sistema, primando en representación a pequeñas provincias. Los efectos del sistema condicionan al sistema político en su conjunto, influyendo tanto sobre los electores como en los partidos. De este modo, podremos explicar comportamientos, planteamientos o actitudes de los distintos actores, llegando a una mayor comprensión del sistema.

Trasladándome a un ámbito más personal, he de indicar que el motivo que me ha llevado a escoger esta línea temática, no es otro que mi interés en la comprensión de los sistemas políticos y sus dinámicas, aspectos que sin conocer en profundidad los efectos de las leyes electorales considero difíciles de alcanzar. Siempre me ha resultado interesante observar los efectos de la ley electoral, planteándome cuánto poder tenían estas, algo que mi acercamiento a los estudios electorales me ha permitido comprobar. Considero importante resaltar la importancia de los mismos, pues son el punto de apoyo sobre el que se configuran los sistemas políticos, de ahí que su comprensión no sea, ni mucho menos, un asunto menor.

1.Leyes electorales y su poder en los sistemas representativos

La Revolución Francesa de 1789 constituye un eje central a la hora de establecer diferencias sustantivas entre dos formas organizativas de la sociedad y del estado. Por un lado, la del Antiguo Régimen, con un sistema social basado en la desigualdad jurídica fundamentada a través de la pertenencia a un estamento, generalmente por nacimiento, privilegiando en derechos a nobleza y clero, frente al heterogéneo tercer estado, donde conviven grupos tan dispares en riqueza como la burguesía y el campesinado²; al tiempo que el ejercicio del poder político recae en la figura de la monarquía, cuyo devenir en los siglos XVII y XVIII condujo a una concentración de su poder, llegándolo a ejercer de forma prácticamente absoluta. Así, la soberanía, recaía en la monarquía y se justificaba mediante el derecho divino³.

Por otro lado, el sistema liberal -inaugurado por el periodo revolucionario francés y extendido, en diferentes etapas y con distintas características, a la totalidad de los países europeos a lo largo del siglo XIX-, establece los principios de igualdad ante la ley y de respeto a los derechos individuales, poniendo en primer plano el de la propiedad privada. Así mismo, y en cuanto al sistema político, la soberanía reside en la nación, una entidad abstracta y única que elimina la diversidad social presentando el rostro de una totalidad homogénea, permitiendo distinguir pueblo de nación,

² La sociedad estamental es la forma en la que el Antiguo Régimen divide a las sociedades en tres estamentos basados en su funcionalidad social: nobleza, clero y tercer estado. Son grupos sociales cerrados, garantizando una estabilidad social, donde el nacimiento generalmente otorga la posición, exceptuando el caso del clero y las concesiones de títulos nobiliarios por parte de la monarquía. La desigualdad jurídica se basa en una serie de derechos y privilegios que los grupos dominantes ejercen sobre el tercer estado, siendo la exención fiscal la fundamental, en un momento donde las monarquías incrementan los gastos del Estado de forma sustancial. No hay que olvidar cómo el sistema de propiedad de "manos muertas", no adscrito a las reglas del mercado, garantiza la conservación de esta en manos de nobleza y clero, limitando de forma sustancial su acceso a la burguesía, garantizando en última instancia, la reproducción social de un orden social y económico decimonónico

³ Marina ALFONSO MOLA, Carlos MARTÍNEZ SHAW: *Historia Moderna: Europa, África, Asia y América*, Madrid, UNED, 2005, p.473.

convirtiéndola en el cuerpo político de la nueva sociedad, aplicando así las tesis oligárquicas y elitistas que permitan acaparar y justificar el ejercicio del poder político⁴.

De este modo, las revoluciones liberales burguesas, en tanto en cuanto la burguesía se convierte en clase hegemónica, establecen la novedad de los sistemas representativos, articulados a través del sufragio, estableciendo así, con la división de poderes, la composición de las cámaras legislativas, como expresión de la voluntad de la nación.

Ahora bien, establecido el sistema representativo, es necesario plantearnos quiénes ejercen esa representación, en nombre de quiénes y cómo llegan a ejercerla, lo que, de alguna manera, conlleva el analizar su punto de partida: la legislación electoral.

En los inicios del sistema liberal, el carácter oligárquico y elitista al que aspira la burguesía en la construcción de dicho sistema, se plasma en la consagración de la gran propiedad como condición necesaria a la hora de ser ciudadano políticamente activo, además claro está de la condición de varón; es decir tan sólo una exigua minoría propietaria tendrá acceso al derecho de sufragio, y por tanto la voluntad de la nación se asemejará a la voluntad de la "propiedad". De esa forma, las revoluciones burguesas consiguen limitar la representación, determinado así el carácter de la legislación en función de sus intereses de clase, fundamentalmente observable en la referida a las transformaciones de la propiedad feudal –"imperfecta" en la terminología burguesa-liberal"- en propiedad privada, plena, mediante los procesos de desamortizaciones eclesiásticas y civiles, de abolición de mayorazgos y de eliminación del régimen señorial. Por tanto, la élite económica consigue que, a través del requisito de la propiedad para ejercer el sufragio, garantizar tanto que la representación de la nación, y por tanto la legislación que permite transformaciones económicas y sociales,

⁴ Idea desarrollada por el filósofo francés Emmanuel Sieyès, uno de los principales inspiradores del pensamiento revolucionario francés, en su obra "El tercer Estado". Establece con ella los fundamentos de la nación moderna, tratándola de alejar de una visión popular.

se identifique con sus intereses de clase, como convertirse en la élite política rectora del proceso.⁵

En ese sentido, destaca la justificación teórica del sufragio censitario de Benjamin Constant, un filósofo liberal de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Constant argumenta y justifica la limitación del sufragio en función de la capacidad que, tras excluir a menores de edad y extranjero —a las mujeres ni las menciona y, por tanto, quedan excluidas directamente— ésta se corresponde plenamente con la propiedad, ya que "sólo la propiedad —interés y cultura— hace a los hombres capacitados para el ejercicio de los derechos políticos". En ese sentido recalca que «en nuestras sociedades actuales aquellos a quienes la indigencia retiene en una eterna dependencia y a quienes condenan a trabajos de jornaleros, no son ni más cultos que los niños ni más interesados que los extranjeros en los asuntos públicos y en una prosperidad nacional, de la que desconocen los elementos integrantes y de cuyas ventajas sólo participan indirectamente».⁶

La oleada revolucionaria de 1848 conocida como "Primavera de los pueblos" supone un hito fundamental del siglo XIX. La lucha contra el Antiguo Régimen permitió una conjunción de intereses entre burguesías y clases populares durante el periodo de pugna en el que el liberalismo trata de imponerse. Sin embargo, el triunfo de los sistemas liberales, deja entrever el carácter oligárquico con el que operan, tanto en lo referido a la propiedad como a la base de representación. Los sucesos revolucionarios de 1848 se identifican, entre otras cuestiones, por representar la lucha entre el liberalismo oligárquico y el liberalismo democrático. La exigencia del sufragio universal masculino, donde frente a la condición de la propiedad, la mera ciudadanía garantizaba el acceso a participar en la elección de los sistemas representativos, fue el común denominador de este proceso que afectó a diferentes países europeos⁷. En

⁵ Margarita CABALLERO y Carmelo ROMERO SALVADOR: *Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868)*, Revista Historia Agraria· n.º 38, Abril 2006, pp 7-11

⁶ Benjamin CONSTANT: *Curso de política constitucional*, Madrid, 1968, Taurus (1ª ed. 1818-1820), pp 49-51.

⁷ Francia consigue el establecimiento del sufragio universal masculino en 1848 tras la proclamación de la II República. En Alemania se consigue en marzo de ese mismo año, tras establecer un parlamento unificado en Frankfurt. Sin embargo, la contrarrevolución en ambos países frustra este logro democrático, que tendrá que esperar a las últimas décadas del siglo para hacerse realidad en los principales estados liberales de Europa Occidental.

España, la primera vez que se implantó fue en las elecciones a cortes constituyentes de 1869, para volver a eliminarse en 1876, con la Restauración, y consolidarse en 1890 para el Congreso, si bien el Senado mantuvo el sufragio censitario. Esta conquista no fue tanto producto de una demanda popular, sino, en opinión de Tusell, más bien de intereses políticos de los liberales frente al líder conservador Cánovas del Castillo.⁸

La trascendencia de los "quiénes" en el ejercicio del sufragio, influyendo en qué tipo de representantes y, por consiguiente, las políticas que caracterizarán al sistema es un factor significativo, si bien aclaramos que no es, ni mucho menos, el único elemento del sistema electoral que determina el tipo de sistema político y su funcionamiento. Debemos prestar atención además a los cómo para comprender su complejidad. ¿Cómo el marco territorial de elección y su magnitud influye en la elección de los representantes, la relación entre ellos, y entre los propios representantes?, ¿Cómo los "arreglos" de la ley electoral influyen en los propios resultados, tanto distorsionando la opinión de los electores, como condicionándola?, ¿Cómo los tamaños de las cámaras y sus barreras de entrada condicionan su composición? ¿Cómo afecta el número de cámaras en el funcionamiento del sistema?, etc. En definitiva, podemos afirmar que tan importante o más que los "quienes" serán los numerosos "cómo" por los cuales el sistema electoral condiciona el sistema político en todos sus aspectos. No nos extenderemos más, por el momento, en estos aspectos, limitándonos a ofrecer en este apartado unas breves pinceladas sobre los distintos regímenes parlamentarios existentes en la historia de España hasta el advenimiento del régimen político producto de la Transición española, nuestro objeto de estudio.

Los sistemas liberales establecen las cámaras elegidas mediante el sufragio como el epicentro de la vida política de la nación y, en función de su composición, las leyes y los gobiernos⁹ se orientarán en un sentido u otro. El estudio de los regímenes parlamentarios se suele centrar en la legislación aprobada, las labores y cambios de los

⁸ Javier TUSELL: *El sufragio universal en España (1891-1936): un balance historiográfico*, Revista Ayer nº3, 1991, p.17.

⁹ Los gobiernos en los sistemas parlamentarios son elegidos por la cámara legislativa, en contraposición con los sistemas presidencialistas, como Francia o EEUU, donde, a pesar de la existencia de cámaras legislativas es el elector quien elige directamente al presidente.

gobiernos, e incluso la composición parlamentaria a través del análisis de resultados electorales. Si bien, volvemos a resaltar la importancia de analizar un aspecto tan relegado como clave a la hora de explicar ciertos devenires y dificultades de un sistema: la ley electoral.¹⁰ Por medio del análisis de aquella podemos conocer la forma por la que los distintos sistemas electorales condicionan de manera sustancial a los sistemas políticos.

Dieter Nohlen, uno de los mayores expertos en estudios electorales, define al sistema electoral de forma restringida como "las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios -en el caso de elecciones legislativas o en cargos de gobiernos -por lo que se refiere a elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc -"¹¹.

Estas normas que conforman el sistema electoral están articuladas por medio de una ley electoral que, como toda normativa, no es ni "inocente", ni la única posible, sino que es la que es por responder, prioritariamente, a los intereses de los grupos dominantes que la elaboran. Afirmamos, en este sentido, que no sólo la teoría condiciona la praxis, sino que la teoría, es decir, en este caso, la ley electoral, es producto de una realidad política, social y económica concreta que la condiciona.¹² De ahí, que la elección de unas reglas de juego u otras no sea cuestión baladí, pues de esta decisión dependerá en buena medida cómo será el sistema político en tanto al número de partidos con representación, sus características, su relación con el electorado, con el resto de partidos, los comportamientos de quienes aspiren a un cargo, etc. Podemos decir, como gusta de repetir el profesor Carmelo Romero, en paralelismo a la máxima de Arquímedes "dadme un punto de apoyo y moveré el mundo", que una ley electoral es aquel "punto de apoyo" en el que se asienta la "construcción" de un sistema político.

¹⁰ Carmelo ROMERO SALVADOR: *Urnas y escaños los desequilibrios de la ley*, pp 79-97. Artículo insertado en *La II República en la encrucijada: el segundo bienio*, Zaragoza, Cortes de Aragón.

¹¹ Dieter NOHLEN: *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, p 19

¹² Margarita CABALLERO DOMINGUEZ: *El derecho de representación: sufragio y leyes electorales* Revista Ayer nº34, 1999, p.42.

En consecuencia, grandes investigadores de la materia como Giovanni Sartori señalan que "el sistema electoral es una de las partes más esenciales de los sistemas políticos. No sólo el instrumento político más fácil de manipular sino que influyen en el sistema de partidos y afectan al alcance de la representación".¹³ Otros politólogos, como Arend Lijphart, defienden que "la elección del sistema electoral está entre las más importantes —y puede decirse que la más importante— de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias"¹⁴. Queda clara la vital importancia de la ley electoral en la configuración del sistema político y sus características y, por tanto, para el devenir histórico y político de cada régimen, pues no será el mismo en función de la composición parlamentaria, o las relaciones entre partidos, en las cuales influye de manera decisiva.

Pese a no ser los sistemas políticos objetos prioritarios de análisis en el trabajo, consideramos preciso hacer un breve repaso histórico, a modo introductorio, de cómo han influido en la práctica las leyes electorales en los distintos regímenes constitucionales de la historia de España, dado que, de alguna forma, esa variada tradición parlamentaria fue tenida en cuenta a la hora de establecer la ley electoral en los inicios de la Transición.

La constitución de Cádiz de 1812 es la primera expresión de la historia constitucional española. Surge en el contexto de la Guerra de Independencia (1808-1814), en un momento en el que el rey no se encuentra en España y ese vacío de poder, de cara a la organización de la guerra y de las instituciones, se articula por medio del fenómeno del Juntismo. Se convocan cortes tradicionales, única fuente de legitimidad en el Antiguo Régimen ante la falta del rey, si bien su carácter extraordinario permitió la elección sin distinciones -esto es, no por estamentos- de diputados.¹⁵ Estas Cortes, rompiendo con la legalidad del Antiguo Régimen, promulgan

¹³ Dieter NOHLEN: *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, p 20.

¹⁴ Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO: *Todavía no sé quiénes, pero ganaremos :manipulación política del sistema electoral*, Zona Abierta 110-111, 2005.

¹⁵ Las Cortes, como órgano institucional del Antiguo Régimen consistían en la reunión de los tres estamentos en los que se divide la sociedad: nobleza, clero y tercer estado. Las circunstancias de la guerra permiten que por primera vez se omita dicho criterio de selección, resultando fundamental en la promulgación de una Constitución, máximo exponente de los sistemas liberales, rompiendo con la legalidad del Antiguo Régimen.

la que será el primer texto constitucional español, estableciendo la soberanía nacional, la igualdad ante la ley o la separación de poderes, entre otros principios liberales. Este periodo de "Guerra y Revolución, en palabras de Josep Fontana, marcó el inicio del liberalismo político en nuestro país a través de un proceso de legitimación de la lucha del bando patriota ante los franceses.¹⁶

La Constitución establece un sistema representativo a través de una sola cámara encargada de legislar, factor entendible ante el temor de los liberales a que la cámara alta se convirtiera, o se asociara, en una cámara estamental de nobleza y clero, frente a una cámara baja reservada al tercer estado. De esta manera, la elección de una única cámara, donde se expresa la soberanía nacional, tiende a hacer efectivas las aspiraciones de ruptura con el Antiguo Régimen. Se elige además un sistema electoral, a raíz del artículo 34 de la Constitución, basado en el sufragio universal masculino indirecto en cuarto grado. Ello conlleva que no se elige directamente a los diputados-uno cada "70.000 almas de población"- que compondrán la cámara legislativa. El cuerpo electoral de varones mayores de 25 años se agrupa en un sistema de juntas parroquiales conformadas por unos doscientos electores. Cada parroquia selecciona de este modo a once compromisarios de parroquia, que a su vez escogen a los electores de parroquia a nivel nacional, unos dieciséis mil a escala nacional. Estos a su vez, efectúan la tercera criba, seleccionando a los electores de partido judicial, una quincena de hombres por provincia que determinarán quienes serán los diputados provinciales.¹⁷

Por consiguiente, existe una gran diferencia, pese a tratarse en principio de sufragio universal, con lo que, en democracia, se entenderá por tal. Al fin y al cabo, este sistema indirecto conlleva que, al final, es un grupo muy reducido de personas por provincia quienes eligen a los diputados que representan la soberanía nacional. Este método de elección indirecto parte de un cuerpo electoral inicial numeroso que va reduciéndose notablemente en cada una de las cuatro fases y que, en la última instancia, la decisión corresponde a una muy reducida minoría, es decir, a una élite. Este sistema está "mirando" no a la futura democracia, sino a las formas

¹⁶ Josep FONTANA: *Historia de España: La época del liberalismo*, Barcelona, Círculo de lectores, 2008, pp57-71.

¹⁷ Raymond CARR: *"España 1808-2008"*, Barcelona, Ariel, 2008, pp.89-95.

representativas del Antiguo Régimen en las cortes tradicionales que es, al fin y al cabo, lo que han vivido. Fue puesto en marcha en 1813, interrumpiéndose con la Restauración absolutista de 1814, durante el Trienio Liberal en dos ocasiones (1820-1823) y en 1836, al estar vigente la Constitución de Cádiz.¹⁸

La experiencia liberal del Trienio se agota por la intervención de los "Cien mil hijos de San Luis" que supone el restablecimiento del estado absolutista en la persona de Fernando VII. La hija de éste, Isabel II, accede al trono en 1833, si bien, dada su edad –tres años- habrá una regencia, primero de su madre, María Cristina de Nápoles (1833-1840) y luego, (1840-1843), del general Espartero. Se abre la etapa de consolidación del liberalismo en España, de un tipo de liberalismo oligárquico por ley y caciquil por práctica,¹⁹ que tendrá que enfrentarse a dificultades como serán las dos guerras carlistas del periodo, un sector que tratarán de involucionar hacia posiciones absolutistas. Las dificultades a las que se verá sometido el sistema, se plasmarán en la numerosa legislación electoral, sobre todo, durante la regencia de María Cristina. Además, la manipulación y las corruptelas serán la norma, pues durante las veintidós elecciones del periodo, en tan sólo dos, las de 1837 y 1839 el gobierno convocante no obtuvo una mayoría parlamentaria.

El nexo común de las siete normas electorales del periodo será el establecimiento de un sufragio censitario, restringiéndose a la gran propiedad, exceptuando las elecciones de 1836 con la vigencia fugaz de la legislación de la Constitución de 1812.

¹⁸ Este tipo de sufragio, pese a no establecer el principio de la propiedad como condición para ejercerse, supone también una limitación clara, puesto que delega en última instancia la elección de los representantes en una minoría, aún más pequeña que con un sufragio censitario restrictivo.

¹⁹ El sistema es oligárquico por ley, ya que sigue manteniendo la propiedad como condición sine qua non para poder ser un ciudadano políticamente activo, es decir tener derecho al voto. Este, se reserva a la gran propiedad, nunca superando más del 1.1% de la población, por lo que los representantes de la nación responderán a sus intereses de clase.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL CUERPO ELECTORAL ENTRE 1837 Y 1854

Año de elección	Nº de Electores	% población total	% crecimiento
1837	267.290	2,2	
1839	381.853	3,1	42,9
1840	461.583	3,8	20,9
1841	533.642	4,4	15,6
1843-Febrero	591.508	4,8	10,8
1843-Septiembre	592.337	4,9	0,1
1844	635.517	5,2	7,3
1854	695.110	4,5	9,4

Fuente: CABALLERO, M. (1995): «Las primeras Cortes del Estatuto Real: la representación soriana en el Estamento de Procuradores», Madrid, Alianza, p.94.

Por tanto, la gran propiedad como garantía de acceso a la condición de votante, velando por que las reformas tendentes a la construcción del Estado liberal, fundamentalmente en lo referente a las transformaciones de la propiedad, se desarrolle en función de sus intereses de clase, impidiendo además tanto, en la práctica, el acceso a ésta por parte de sectores medios y campesinos como el derecho de sufragio. Aunque existen variaciones de exigencia de propiedad para tener derechos político-electorales cuando gobiernan y legislan los liberales progresistas y los moderados, como puede verse en el cuadro adjunto, hay un nexo común y fundamental en ellos: la exigencia de propiedad y, por tanto, la garantía de que la élite propietaria sea la rectora del sistema político isabelino.²⁰ Este hecho es, obviamente, lo que confiere al sistema su característica de oligárquico en el pleno sentido del término.

Más intenso, no obstante que el debate en “la familia liberal” para establecer la diferencia entre ciudadanos políticamente activos de pasivos, fue el que se dio, para establecer los marcos territoriales de elección. Así, la pugna entre pequeños distritos - distritos uninominales- y las provincias –circunscripciones plurinominales- fue el “caballo de batalla” que dividió a moderados y progresistas durante buena parte del siglo. El asunto era de vital importancia, pues condicionaba notablemente la conformación del sistema político. Los distritos uninominales, preferidos por los moderados, consistían en la división del territorio en pequeñas circunscripciones donde tan sólo se elegía un diputado, permitiendo un mayor control de caciques y

²⁰ Carmelo ROMERO y Margarita CABALLERO: *Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868)*, Revista Historia Agraria n.º 38, Abril 2006, pp-7-8

personalidades locales destacables. De esta forma, el control del sistema sería más férreo, ejercido desde la cercanía de lo local. Por contra, los progresistas, apostaron por los distritos plurinominales, aquellos con base en la provincia como circunscripción y dónde se escogían varios diputados. Era la forma de garantizar que el componente del voto basculara, tanto en lo ideológico como en el partidismo, frente al poder y la influencia de los caciques locales en los distritos uninominales.²¹

Por lo que respecta al número de cámaras, ya hemos indicado que en la Constitución del 12 se establecía un sistema unicameral; el Estatuto Real de 1834, una forma de carta otorgada desde el poder, por la Regente María Cristina y su jefe de Gobierno, Martínez de la Rosa, fijaba la división en dos cámaras. Una "baja", conocida como Estamento de Procuradores, y otra "alta", la Cámara de Próceres. Esta última, como representante de los "intereses morales" de la nación,²² no tendrá carácter electivo, y estará formada por derecho propio y vitalicio por la gran nobleza, los "Grandes de España", así como por otros miembros nombrados desde el poder real, reservando estos cargos a altas dignidades eclesiásticas, altos magistrados del estado o cargos preeminentes de la nobleza. Se plasma en la realidad, el tipo de liberalismo que triunfa en España, aquel basado en "reponer las viejas leyes, pero adaptadas a los tiempos". La cámara baja –Estamento de Procuradores– sí estará compuesta por miembros electos por sufragio censitario masculino e indirecto en segundo grado. Serán, en primer lugar, dieciséis mil grandes propietarios, sobre una población de doce millones de personas quienes, elegirán de forma indirecta a unos mil representantes que, ahora sí, determinarán la condición de diputado.²³

Junto con los intereses de la gran propiedad, que garantiza ser el sector que capitaneé el sistema político, y por tanto las transformaciones a realizar, a través de un ínfimo cuerpo electoral producto sufragio censitario muy limitado, se da la incorporación de los sectores hegemónicos del Antiguo Régimen, construyendo esta particular forma de liberalismo oligárquico que garantice el reparto de poder entre

²¹ Carmelo ROMERO SALVADOR: *Urnas y escaños los desequilibrios de la ley*, pp 86-87. Artículo insertado en *La II República en la encrucijada: el segundo bienio*, Zaragoza, Cortes de Aragón.

²² Se trata de los intereses, claro está, de los sectores de un tipo de élite, que si bien no tiene por qué ser económica, viniendo del Antiguo Régimen, saben acomodarse al sistema, encontrando un hueco en él.

²³ Ángel BAHAMONDE y Jesús A. MARTÍNEZ: *Historia de España siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994, pp 197-203.

nuevas y viejas élites, en un contexto donde las guerras carlistas suponen una amenaza en la construcción del Estado liberal.

La “Revolución Gloriosa” de 1868 pone fin al reinado de Isabel II, inaugurándose el llamado "Sexenio Democrático", un breve paréntesis, que a través de la Constitución de 1869, y por primera vez en las elecciones constituyentes fundacionales del mismo año establece el principio del sufragio universal masculino y directo, aquella demanda del liberalismo democrático frente al liberalismo oligárquico. La condición de propietario, en sus diferentes listones, se desecharía como forma de acceso a la condición de elector, siendo la mera ciudadanía el garante del mismo.²⁴ Este aspecto, unido a las amplias libertades que garantizaba la Constitución, destacando el derecho a libre asociación, supuso el florecimiento de grupos políticos que trataron de superar a los partidos de notables del periodo anterior, destacando la importancia de grupos republicanos.

Asimismo, se establecen dos cámaras colegisladoras, Congreso y Senado. Mientras el primero era elegido por sufragio universal directo, el Senado mantuvo una naturaleza más elitista y conservadora, puesto que su elección se realizaba por sufragio universal indirecto además de ser necesarios una serie de requisitos en su acceso como el haber desempeñado altos cargos en la administración estatal, tener un título universitario o formar parte de los grandes propietarios e industriales de la nación.²⁵ No debemos olvidar el marco territorial sobre el que se ejercerá el sufragio, los distritos uninominales, estableciéndose tanto una continuidad con la etapa anterior, como una incongruencia por parte de los progresistas, quienes habían hecho de su bandera la lucha por los distritos plurinominales.

De esta forma, el carácter democrático que el sistema introducía se veía ensombrecido por estas condiciones que la ley electoral imponía, limitando el acceso al cargo a cualquier ciudadano por el mero hecho de serlo.

²⁴ Es significativo el cambio, donde los ciudadanos políticamente activos, es decir, con derecho a sufragio pasan del 1% al 25% de la población total. En ambos, la condición de varón mayor de edad limita el cómputo global de la población con derechos políticos, sin embargo supone un avance desterrar el principio de la propiedad, que con sus diferentes listones, generalmente muy altos, limitaron el acceso al sufragio de buena parte de una ciudadanía, que si bien era igual ante la ley, no podía participar en la elaboración de la misma.

²⁵ Ibid, pp 554-555

En el caso de la Restauración, las leyes electorales que regulan el periodo, con fecha de 1876, 1890 y 1907, aunque con diferencias entroncan en un punto clave, el mantenimiento de un sistema "oligárquico y caciquil", en palabras de Joaquín Costa, si bien, y por lo que hemos comentado con anterioridad, era un aspecto que mostraba más bien una continuidad con la etapa isabelina que una característica exclusiva de este Régimen. Basado en la idea de Cánovas, y con claras concomitancias con el sistema inglés, el sistema se basaría en una alternancia pacífica entre dos grandes partidos de notables, ambos representantes de las clases propietarias: el Partido Liberal y el Partido Conservador. El caciquismo y el falseamiento electoral por medio de todo tipo de técnicas eran la clave en las elecciones del periodo, que no eran libres, sino que estaban manipuladas y fabricadas previamente desde el poder estatal para obtener el resultado que garantizase el turno pacífico.²⁶

Por lo que respecta a los marcos territoriales de elección, la característica clave y común de las 3 leyes electorales del periodo fue la división del territorio nacional en pequeños distritos uninominales que predominaban notablemente -312 diputados- sobre las minoritarias circunscripciones plurinominales²⁷ -88 diputados-. En estas últimas se elegían varios diputados, que correspondían a las zonas urbanas más pobladas, donde la elección era más libre, al no poder ejercer los caciques su influencia, y con un mayor sentido ideológico-partidista. No es extraño, dado lo dicho, que fuera en estas circunscripciones plurinominales y urbanas donde republicanos y socialistas obtenían la representación. No obstante, dado el predominio de los pequeños distritos uninominales, fundamentalmente rurales, la influencia local de los caciques locales siguió resultando clave a la hora de la "fabricación de las elecciones"²⁸. Como ya indicábamos al tratar el período isabelino, esta pugna por el tipo de marco territorial entre las diferentes familias del liberalismo, era una cuestión muy importante pues, independientemente del número de ciudadanos con acceso al

²⁶ Ramón VILLARES y Javier MORENO LUZÓN: *Restauración y Dictadura*, Volumen 7 Historia de España, Barcelona, Critica-Marcial Pons, 2009, pp 97-120.

²⁷ Sobre un total de cuatrocientos diputados que conformaban el Congreso, tres cuartas partes eran electos en pequeños distritos uninominales, frente a un cuarto en distritos plurinominales, correspondientes a grandes zonas urbanas.

²⁸ Estos caciques eran la cara visible de un sistema basado en la manipulación orquestada desde el gobierno. Con el fin de garantizar el turno pacífico, ambos partidos pactaban quién sería el vencedor en cada circunscripción. Así, repartiéndose el territorio, una vez llegaban las elecciones se procedía a "fabricar" el resultado electoral mediante todo tipo de falseamientos.

derecho de sufragio, estos serían más fácilmente controlados desde el poder de la cercanía, donde los oligarcas locales ejercen la influencia directa a la hora de captar el voto que, unido a las distintas fórmulas de falseamiento, garantizan el resultado previsto. Por medio del "encasillado", los partidos del turno se dividían los distritos, resultando elegido, prácticamente siempre, el representante pactado. De este modo se garantiza la permanencia del turno, siendo la estabilidad del sistema el principio rector del mismo²⁹. Es de destacar, que si bien la ley electoral de 1890 introdujo el sufragio universal masculino para la elección de diputados, no de senadores, el sistema se mantuvo con su funcionamiento habitual, ya que más importante que quiénes tengan acceso al voto, supone el control y manipulación del sistema³⁰

El sistema fue, por otra parte, bicameral, siendo el congreso electo por medio de sufragio censitario hasta 1890, y a partir de entonces por sufragio universal masculino. El Senado recibe prerrogativas similares a las del Congreso, orientando más la acción política hacia dicha cámara con respecto al periodo anterior. Se compone, a partes iguales, por miembros vitalicios, bien por derecho propio como es el caso de la Alta nobleza poseedora del título de Grande de España, o las altas jerarquías militares y religiosas. La otra mitad, unos ciento ochenta senadores, obtendrán sus actas tras una elección vía sufragio censitario, reservando el derecho de voto a los grandes propietarios. De este modo, proporcionándole un mayor peso en la vida política a una cámara que, por su composición y forma de elección, se orientará a posiciones políticas más conservadoras, se garantiza la naturaleza oligárquica por ley del sistema. Este aspecto, se complementa con una praxis caciquil en lo referente a los sistemas de elección parlamentarios, cerrando el círculo en torno al control del sistema por parte de la élite.³¹

La Restauración nos ejemplifica la importancia de las leyes electorales a la hora de fabricar sistemas políticos. La forma de repartir las circunscripciones, donde los

²⁹ Frente al periodo anterior, donde el militarismo fue fundamental, siendo el pronunciamiento la forma de acceso de los partidos al poder político, vinculándose cada uno de ellos a la figura de un gran general; esta etapa se caracterizó por una alternancia pacífica de los dos partidos del sistema, una de las bases que sustentaban el pacto del sistema.

³⁰ José VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos. partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia Estudios, 2001, pp 465-492.

³¹ Ramón VILLARES y Javier MORENO LUZÓN: *Restauración y Dictadura*, Volumen 7 Historia de España, Barcelona, Critica-Marcial Pons, 2009, p.48

distritos uninominales eran abrumadoramente mayoritarios, favorecía muy mucho el falseamiento por medio del encasillado, y así garantizaba la supervivencia de este sistema liberal oligárquico basado en el turnismo de dos partidos de notables , impidiendo una presencia destacada a los partidos de fuera del turno, fundamentalmente republicanos y socialistas. La élite burguesa liberal garantizaba el ejercicio y mantenimiento del poder político. Así, la "ingeniería electoral", es decir el cómo el sistema es capaz de manipular y fabricar resultados, fue más útil que los propios votos, que si bien aunque la base del sufragio pudo ser ampliada, consiguiendo un sufragio universal masculino, este no tuvo efecto sobre un sistema bien diseñado y férreamente controlado.

Evolución del cuerpo electoral con sufragio universal ³⁰

	Número electores	Porcentaje elect.-población
<i>Constitución de 1812</i>		
Elecciones 1836 (oct.)	3.000.000	24,7
<i>Decreto 9-11-1868</i>	3.801.071	22,9
<i>Constitución de 1869</i>		
<i>Ley Electoral 20-8-1870</i>		
Elecciones 1871	4.030.792	24,2
Ley Electoral 11-3-1873	4.551.436	27,4
Elecciones 1876	3.989.612	24,0
<i>Constitución de 1876</i>		
<i>Ley Electoral 26-6-1890</i>		
Elecciones 1891	4.800.000	27,3
Elecciones 1907	4.579.114	23,0
Elecciones 1916	4.753.699	23,8
Elecciones 1923	4.783.432	20,2
<i>Decreto 8-5-1931</i>	6.200.000	26,2
<i>Constitución de 1931</i>		
Elecciones 1933	12.913.038	54,5
Elecciones 1936	13.553.710	57,2

Fuente: Margarita CABALLERO: `` El derecho de representación: sufragio y leyes electorales, Revista Ayer nº34, 1999, p.56.

Durante la II República (1931-1936), un régimen liberal democrático unicameral, la ley electoral también mostró su gran poder a la hora de determinar la composición del parlamento. Plasmada en inicio en un Decreto de mayo de 1931, y aprobada a posteriori por las Cortes Constituyentes, con la modificación de 1933, se caracterizó en esencia por la extensión de las circunscripciones plurinominales al

conjunto del Estado, reservando a las ciudades circunscripciones propias. Así, con la mirada puesta al pasado se trató de evitar, no con éxito, el fenómeno caciquil que marcó el periodo de la Restauración, donde el dominio de los pequeños distritos había facilitado mucho una orientación del sufragio en torno a la influencia de oligarcas locales.³²

Además resulta paradigmático, que la primera experiencia realmente democrática optase por un sistema unicameral, cuando tenía como objetivo avanzar hacia una descentralización territorial. No tiene que ver, tanto por dejar sin representación a los territorios, sino con los miedos ante lo vivido. Hablamos de un liberalismo oligárquico, que durante el siglo XIX ha usado las cámaras altas como "trinchera" de los grandes poderes, nobiliarios o económicos, suponiendo un freno en las aspiraciones de transformación. Por tanto, la reacción ante las inercias y experiencias del pasado, llevan a los constituyentes a optar por un sistema unicameral. Se mantuvo el sistema de asignación de escaños mayoritario, por el cual la lista ganadora obtenía en torno al 80% de los escaños, mientras que la minoría le correspondía el 20% restante. Así, y contando con el sistema de listas abiertas, se primaron la elaboración de coaliciones entre partidos muy diferentes, ya que la desproporción que provocaba hacía que una pequeña diferencia de votos supusiese poder optar al primer puesto, y por tanto, la mayoría de diputados.³³

La ley por tanto distorsionaba los votos emitidos de los escaños reales, desarrollando grandes desproporciones. Paradigmático es el caso de las elecciones a Cortes de 1933, donde con tan sólo una diferencia de votos del 3% en favor de las derechas, estas obtuvieron 201 actas frente a las 97 de la izquierda, es decir, el doble de diputados. Estos "arreglos", producto de una ley electoral concreta condicionaban decisivamente la acción de los partidos. Sus efectos encaminaban a coaliciones electorales entre ellos, y por tanto entre bloques. Penalizaba así la fragmentación de los bloques ideológicos, si bien las listas abiertas permitieron la existencia de un gran número de partidos, que aunque podían concurrir en la misma lista eran independientes en su labor parlamentaria. Por tanto, esta ley primando la generación

³² Carmelo ROMERO SALVADOR: *Urnas y escaños los desequilibrios de la ley*, p 89. Artículo insertado en *La II República en la encrucijada: el segundo bienio*, Zaragoza, Cortes de Aragón.

³³ *Ibid.*, pp 88-97

de bloques, no fue bien vista en la etapa de transición española, donde representó un "antimodelo" al identificarla con una división polarizada entre las dos Españas.³⁴

³⁴ José R. MONTERO, Francisco J. LLERA y Mariano TORCAL: *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas nº58, pp 10-15.

2. Origen del Sistema electoral español

La muerte del dictador Franco el 20 de noviembre de 1975 puso fin a una dictadura de casi cuarenta años en España. Después de Franco, las instituciones se venía repitiendo desde los sectores hegemónicos del régimen franquista. Pero ¿era posible la continuidad del régimen dictatorial, del franquismo, sin Franco y en un contexto europeo occidental en el que, tras "la revolución de los claveles" en Portugal un año antes -25 de abril de 1974-, la única dictadura era la española?

Sin un camino fijado previamente, se inicia un proceso de transición a la democracia "desde arriba", es decir tutelada desde los sectores franquistas que aun ostentan el poder, si bien aspectos fundamentales fueron pactados con la oposición democrática. El curso de este complejo fenómeno de cambio político se vio envuelto en una serie de conflictos, acompañados de un ambiente de crisis económica e incertidumbre política. El resultado final, fue el desarrollo de un sistema democrático, con un amplio abanico de derechos y libertades, homologable al resto de países europeos del momento. Todo ello, basado en la Constitución democrática de 1978, que establece la monarquía parlamentaria como forma de gobierno.³⁵

Según lo dispuesto en la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado³⁶, Juan Carlos de Borbón jura su cargo de Jefe del Estado ante las Cortes franquistas dos días después de la muerte del dictador. Consciente de que su fuente de legitimidad radica en la dictadura, trata de salvar la institución monárquica iniciando un proceso reformista controlado desde las instituciones. Ante un contexto europeo donde las últimas dictaduras, como indicábamos, han desaparecido, el camino a la democracia

³⁵ Julián CASANOVA, Carlos GIL ANDRES: *"Breve historia de España en el siglo XX"*, Barcelona, Ariel, 2012, p.203.

³⁶ Fechada en 1947, constituye la quinta Ley Fundamental del Franquismo, es decir las leyes que articulaban los poderes del Estado durante la dictadura. Define a España como "un Estado católico, social y representativo que de acuerdo con su tradición se declara constituido en Reino". Convirtiendo de facto al país en una monarquía, se elabora de cara a la sucesión del dictador, que según esta disposición legal, el nuevo Jefe del Estado será propuesto por Franco a título de rey. En 1969, Juan Carlos de Borbón, acepta el nombramiento como sucesor haciendo "cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y los principios que forman el Movimiento Nacional".

no era una opción, sino una necesidad. Ante ello, se tratará de establecer un complejo equilibrio entre la continuidad y el cambio.

La materialización de esta apuesta se verá reflejada en el nombramiento del primer gobierno de la Monarquía, presidido por Carlos Arias Navarro y con Torcuato Fernández Miranda, como hombre de máxima confianza del rey, como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. Arias Navarro, que presidía el gobierno desde 1973, pertenecía a los sectores más inmovilistas del franquismo y no contaba con la confianza del monarca. Pese a ello, ante la amenaza de su dimisión consiguió mantener el puesto, a cambio de ponerse al mando de un gobierno donde primó un talante más reformista del que él mismo mostraba, con personalidades como Manuel Fraga Iribarne como vicepresidente segundo y ministro de la gobernación, José María de Areilza en Justicia, Alfonso Osorio o el propio Adolfo Suárez como Ministro Secretario General del Movimiento.³⁷

Destaca así cómo serán los sectores provenientes del régimen, en el poder, quienes dirigirán los cambios que experimenta España tras la muerte del dictador. Sólo en ese sentido se puede explicar el alcance de las reformas planteadas, siendo la reforma desde el propio régimen, y no la ruptura con el mismo, como planteaban las fuerzas democráticas organizadas alrededor de la "Platajunta", la que acabó triunfando. La tensión reforma-ruptura fue una de las características clave del periodo, ya que, pese a poder coincidir en la consecución de un sistema democrático como salida histórica a este proceso³⁸, sus planteamientos en las formas eran totalmente opuestas y, claro está, de ello dependía el tipo de sistema político a instaurar.³⁹

³⁷ Charles POWELL: "España en democracia, 1975-2000. *Las claves de la profunda transformación de España*", Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2001, pp 146-149.

³⁸ Destacan las diferentes concepciones que las distintas "familias" políticas del tardofranquismo adoptan ante el interrogante de qué hacer tras la muerte de Franco frente a una oposición democrática que apuesta, inicialmente, por la ruptura. Por un lado, encontramos a los sectores más inmovilistas, conocidos como popularmente como "el bunker", que apuestan por mantener el carácter autoritario del régimen. Por otro lado, el sector aperturista, con Fraga como uno de los hombres fuertes, y más tarde constituido en el núcleo de Alianza Popular (AP), apuesta por reformas limitadas para adecuar al régimen a las nuevas condiciones socio-políticas y evitar así la ruptura. En un tercer lugar, las posiciones reformistas, que acabarán dirigiendo el proceso y constituyendo UCD, abogan por una salida hacia posiciones democráticas, pero manteniendo elementos de continuidad y sirviéndose de los beneficios que la posición de poder otorga.

³⁹ Xose M. NUÑEZ SEIXAS, Lina GÁLVEZ MUÑOZ y Javier MUÑOZ SORO: *"España en democracia, 1975-2011, volumen 10"*, Barcelona, Planeta, 2017, pp 35-66.

El gobierno Arias propone, a comienzos de 1976, un proyecto de construcción de una "democracia española", como método de adaptación de las instituciones del régimen a unas nuevas condiciones sociopolíticas, con el objetivo último de mantener la esencia del mismo. Desde el gobierno se repetía aquello de que "sólo se reforma aquello que se quiere mantener", condensando el alcance e intenciones de dicha reforma. Fue Fraga el encargado de liderar esta propuesta que, como apunta Santos Juliá, "creyéndose un nuevo Cánovas intentó una apertura controlada que consistía en ampliar el campo definiendo desde el Gobierno quiénes y bajo qué condiciones podían participar en el nuevo juego político".⁴⁰ Conscientes de las reticencias que levantarían entre los sectores más inmovilistas se trató de dar agilidad al proceso, aprobando un procedimiento ad hoc en las Cortes, institución que tendría que dar el visto bueno a este proyecto.

Partía dicho proyecto de ensanchar la base de las instituciones "representativas", con la creación de un sistema bicameral, con un congreso de 300 diputados electos por sufragio universal, adoptando la provincia como circunscripción; y un Senado donde 85 de sus 285 miembros serían designados desde los poderes del Estado, además de conferirle a éste la iniciativa constitucional. Por si fuera poco, en esta "democracia a la española", el nombramiento del presidente del gobierno era potestad del Rey y del Consejo del Reino.⁴¹

Asimismo, se aprobó sin mayor problema el proyecto de ley de Reunión⁴², por el que se regulaba dicho derecho. Por contra, el proyecto de ley de Asociaciones, la eufemística legalización de los partidos, contaba con las reticencias de los procuradores de las Cortes franquistas⁴³, que mostraron la incompatibilidad que planteaba con los principios rectores de la dictadura. Sin embargo, el proyecto de ley fue aprobado tras el discurso del ministro Adolfo Suárez donde apuntó a que "vamos a elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de la calle es normal",

⁴⁰ Santos JULIÁ: "En torno a los proyectos de Transición y sus imprevistos resultados", en "La transición, treinta años después", Barcelona, Península, 2006, p.71.

⁴¹ Julián CASANOVA, Carlos GIL ANDRES: "Historia de España en el siglo XX", Barcelona, Ariel, 2009, p.310.

⁴² Ley 17/1976 del 29 de mayo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado (B.O.E)* a 31 de mayo de 1976.

⁴³ Estas Cortes fueron designadas en 1971, finalizando su mandato en octubre de 1975. Sin embargo, fueron prorrogadas a marzo de 1976 en un inicio, y más tarde hasta junio de 1977.

terminando incluso permitiéndose citar a Machado. A pesar de ello, los partidos deberían ser autorizados previamente, lo que dejaba bajo potestad del gobierno una cuestión tan básica para el funcionamiento de cualquier régimen democrático libre, revelando el alicorto vuelo de dicha reforma. Para hacer efectiva la legalización de partidos, sin embargo, era necesario despenalizar su propia existencia, aspecto que fue rechazado ante el miedo que inspiraba a las Cortes franquistas la mera posibilidad de legalización del Partido Comunista, viéndose en la necesidad el gobierno de retirar el proyecto.

En este mismo sentido, el resto de modificaciones de las Leyes Fundamentales fueron igualmente rechazadas, reafirmando el fracaso de este proyecto de esencia continuista, que trataba de imponer un sistema donde la democracia sería limitada y controlada desde el poder. Ante dicho revés, unido a la constante presión que ejercía el movimiento democrático en las calles, la situación para el gobierno se hizo insostenible y Arias Navarro se vio forzado a dimitir, aspecto que se concretó el 1 de julio de 1976⁴⁴.

Se inicia el segundo gobierno de la monarquía bajo la presidencia de Adolfo Suarez, ministro Secretario General del Movimiento y mucho más acorde, incluso por cuestión de edad, con el propio rey. Frente al fracaso de los modelos continuistas, y ante una constante presión interna de los sectores democráticos, junto a un contexto europeo donde las últimas dictaduras, de Grecia y Portugal, acaban de llegar a su fin, la evolución hacia un sistema democrático no era una opción, sino, como indicábamos, una necesidad.

Ante tal coyuntura, desde los sectores tardo franquistas que ostentan el poder se apuesta por evitar la ruptura de todas las maneras posibles. Por ello, la tesis reformista aparece, para ellos, como la única opción viable. Reformar el sistema desde dentro, de "la ley a la ley" como supo sintetizar Suárez. El mantenimiento de la monarquía y el control del proceso por parte de estas élites, aprovechando para diseñar un sistema político que les beneficie, se antojan como las necesidades que

⁴⁴ Manuel CONTRERAS CASADO y Enrique CEBRIÁN ZAZURCA: *"La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia"*, Madrid, Revista de Estudios Políticos, 2015, pp 79-84.

tratan de preservar, algo que sólo pueden garantizar con la reforma del propio sistema.⁴⁵

Para ello, en el verano de 1976, se tomaron decisiones previas, como la modificación del Código Penal, legalizando el derecho de reunión y asociación, eso sí, conservando la limitación que, para esta tácita legalización de los partidos, suponía la autorización previa por parte del gobierno.⁴⁶ Suárez se reunirá con la cúpula del ejército, ante sus inquietudes, para explicarle sus planes, destacando que el proceso electoral estaría bajo control del gobierno, buscando su conformidad aludiendo, según numerosas opiniones, a que el Partido Comunista no sería legalizado y, por tanto, no participaría en las elecciones democráticas. El peligro de un golpe por parte del ejército amenazaba con echar por tierra los planes reformistas del gobierno, por lo que era clave contar con su conformidad.⁴⁷

Las bases de dicho proyecto reformista, centradas en una combinación de los principios de democracia orgánica e inorgánica, aparecieron en la "Ley para la Reforma Política", que constituiría la octava, y última, Ley Fundamental del franquismo, y supondría la derogación de facto de la estructura sobre la que se anclaba el régimen. Se aceptó el principio de soberanía nacional, que residía en el pueblo, por lo que había que trasladarle la palabra por la vía electoral. Esto supone romper "desde la ley" con la legitimidad del 18 de Julio sobre la que se instauraba la dictadura, estableciendo la legitimidad democrática como el principio sustentante del nuevo sistema. Otra serie de principios liberales y democráticos fueron plasmados, como el reconocimiento de la inviolabilidad de los derechos individuales, la división de poderes, el sufragio universal de todos los españoles mayores de edad o el reconocimiento del principio de pluralismo político.⁴⁸

A nivel institucional, se propuso un sistema bicameral formada por una cámara de representación ciudadana, el Congreso de los Diputados de 350 miembros; y una

⁴⁵ *Íbid.*, pp. 85-88

⁴⁶ Ley 21/1976 sobre el Derecho de Asociación Política.

⁴⁷ Santos JULIÁ: "*Né reforma, né rottura: solo una transizione della dictadura alla democrazia*", Rivista di Studi sulle Transitioni n°23, 2010, p.9.

⁴⁸ Manuel CONTRERAS CASADO y Enrique CEBRIÁN ZAZURCA: "*La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia*", Madrid, Revista de Estudios Políticos, 2015, pp 90-93

cámara de representación territorial, el Senado, de 250. Ambas, serían elegidas por sufragio universal siendo la provincia el marco de la circunscripción, pero para el caso del Senado se reservaría un quinto de los representantes a la designación real, entroncando con el espíritu conservador que históricamente había ostentado esta cámara durante los regímenes liberales del siglo XIX, buscando una función de freno a las posibles aspiraciones transformadoras que podían emanar de la cámara baja. Asimismo, se mantienen los poderes atribuidos al Jefe del Estado en la Ley Orgánica del Estado de 1967, así como se reconoce el derecho del propio monarca a someter a referéndum cualquier aspecto político. De este modo, observamos cómo en la construcción de este sistema político, se incluyen concesiones a principios de democracia inorgánica, limitando el alcance democrático del mismo.⁴⁹

Suárez era consciente de que su proyecto debía pasar el trámite de la aprobación por parte de las cortes franquistas. La oposición de los sectores del "bunker", capitaneados por los procuradores Blas Piñar y Fernández de la Vega, fue total ya que atentaba de frente contra el principio de legitimidad que supuso el golpe de Estado contra la República. Argumentaron cómo los partidos políticos y la democracia habían llevado a los españoles a la división y el enfrentamiento, conduciéndolos a una guerra civil, y por tanto mostraban sus preferencias por un sistema autoritario, haciendo gala del principio antiliberal que introdujo Falange durante, y antes de, la dictadura.⁵⁰

Sin embargo, otros sectores reticentes a la democracia, actuaron de forma más pragmática ante un camino que se planteaba como inevitable. Entre la remota posibilidad de un proceso rupturista por parte de una no suficientemente fuerte oposición, y otro reformista, controlado desde el sistema, en el que podrían imponer condiciones que determinaran las propias reglas del juego, dichos sectores optaron por el mal menor. Estos procuradores, agrupados en torno a Alianza Popular (AP), negociaron junto al Gobierno los aspectos referentes al sistema electoral, conscientes

⁴⁹ Principio que rechaza el sufragio como criterio de representación, reservando esta a órganos de decisión delegada de carácter corporativo, en este caso la Monarquía. Rechaza los principios liberales y democráticos, aludiendo a que la representación de la nación no radica en la voluntad popular, sino en los intereses de los distintos grupos e intereses que componen la sociedad.

⁵⁰ *Ibid.*, pp 95-100.

de que de ello dependía el tipo de sistema político que regiría en la nueva democracia española. Su preferencia era la de un sistema mayoritario en ambas cámaras que configurara un gobierno fuerte, puesto que éste, pensaban, les garantizaría mejores resultados que el que un sistema proporcional podía ofrecerles. El miedo a que, tras capitanear el proceso de transición, fuera la oposición democrática quien accediese al poder, era el motor que les impulsaba a negociar los "arreglos" que había que incorporar al sistema electoral.

Finalmente, se optó por un sistema mayoritario para el Senado con un sistema de listas abiertas, donde se elegirían cuatro representantes por provincia. Por contra, una fórmula proporcional para el Congreso que contendría "mecanismos correctores" como la necesidad de obtener un mínimo de votos del 3% para participar en el reparto de escaños en cada circunscripción, limitando el acceso de pequeños partidos. Además, y sobre todo, se atribuyeron un mínimo de dos escaños por circunscripción provincial, repartiendo el resto de escaños en función de la población. Se garantizaba, con cincuenta circunscripciones, un mayor peso de las provincias menos pobladas, de tendencia preferentemente conservadora, alejándose así del principio democrático de la igualdad del voto. Asimismo, se estableció un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las candidaturas al Congreso, así como la fórmula D'Hondt para el reparto de escaños.⁵¹

Resulta paradójico cómo el propio diseño del sistema electoral que regiría las primeras elecciones democráticas está contenido dentro de la última Ley Fundamental del Franquismo. Suárez introdujo las modificaciones que limitaban la proporcionalidad que exigían los sectores del régimen. Sin embargo, pese a negociar al mismo tiempo con la oposición democrática⁵², no les concedió ninguna cesión en esta materia. La legitimidad del propio sistema habría de partir de algún acuerdo con ellos, pero era consciente de que éste no era el momento, ya que la configuración de un sistema electoral previo y a la medida de los sectores directores del proceso de Transición

⁵¹ José Ramón MONTERO y Pedro RIERA: *"Informe sobre la reforma del sistema electoral"*, Madrid, Consejo de Estado, p.6-7.

⁵² Frente a un sistema mayoritario, los sectores democráticos apostaban por un sistema que garantizase la proporcionalidad, ya que las primeras elecciones tendrían un carácter constituyente, y la composición parlamentaria por tanto sería vital a la hora de establecer el tipo de Constitución que regiría el nuevo sistema.

resultaba el elemento esencial para diseñar un sistema político que atendiese a sus intereses.⁵³

Un sistema que evitase una gran fragmentación parlamentaria, primando a los partidos que resultasen mayoritarios y con un sesgo conservador, gracias a la adopción de la provincia como circunscripción con dos diputados fijos más los que le correspondiesen por población, son los objetivos con el que estas élites diseñan el sistema electoral. Su mirada está puesta en las primeras elecciones democráticas, donde las proyecciones electorales situaban a UCD⁵⁴ con un 36-37% de los votos. A partir de esa cifra, acomodan el sistema de cara a obtener una mayoría que les permita gobernar en un claro ejercicio de herética electoral, es decir la manipulación de los elementos del sistema con el fin de obtener el resultado idóneo.⁵⁵

Tras el complejo proceso de elaboración de la Ley para la Reforma Política (LRP), esta fue aprobada por las Cortes franquistas el 18 de Noviembre de 1976 por cuatrocientos veinticinco votos a favor frente a cincuenta y nueve en contra, y nueve abstenciones. Las cortes de la dictadura se hacían el "harakiri" al aprobar la ley que establece su disolución. Se abre el camino hacia la celebración de las primeras elecciones democráticas, pero la LRP tendrá que ser ratificada por Referéndum de acuerdo con lo estipulado en la legislación vigente, aspecto que se concretó el 15 de Diciembre de 1976, donde los españoles ratificaron con una mayoría aplastante⁵⁶ el proyecto reformista de Suarez. Se cumplía, por tanto, el deseo de evitar una ruptura,

⁵³ Xose M. NUÑEZ SEIXAS, Lina GÁLVEZ MUÑOZ y Javier MUÑOZ SORO: *"España en democracia, 1975-2011, volumen 10"*, Barcelona, Planeta, 2017, pp 66-75.

⁵⁴ Unión de Centro Democrático (UCD) fue una coalición electoral que gobernó España de 1977 a 1982, liderada por Adolfo Suarez. Es diseñada desde los sectores tardo franquistas de ámbito reformista con el objetivo de garantizar una plataforma que les permita conservar el poder durante el periodo democrático, agregándole para ellos a numerosos partidos políticos liberales, democristianos, socialdemócratas o regionalistas, en una amalgama compleja disuelta en 1983. Sus votos provenían de las zonas rurales y las clases medias urbanas, ocupando el papel de representante del "franquismo sociológico".

⁵⁵ Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO: *"Todavía no sé quiénes, pero ganaremos :manipulación política del sistema electoral"*, Zona Abierta, 110-111, 2005, pp.7-8.

⁵⁶ Una mayoría aplastante del 94% votó por el Sí en aquel plebiscito, con una participación del 77.8% del censo electoral. Los votos en blanco superaron al No (2.97% frente a 2.56%). Las grandes fuerzas de la oposición como el PCE y el PSOE optaron por la postura de la abstención. Sin embargo, la gran campaña propagandística unida a la incertidumbre que generaría una victoria del No en un momento de gran convulsión política y social, y con la amenaza del Ejército en todo momento, resultaron determinantes a la hora de explicar la aprobación del proyecto reformista a la democracia. Además es considerado el primer referéndum de la historia española al poder participar el conjunto de toda la población como base electoral.

caminando de la "ley a la ley", del sistema dictatorial al democrático, controlando el proceso en todo momento.⁵⁷

El siguiente paso en el proceso de Transición sería la celebración de las primeras elecciones democráticas tras la dictadura. Estas estarían reguladas por el Real Decreto Ley de Normas Electorales de marzo de 1977, al igual que las celebradas en 1979 y 1982, donde se desarrollan con fidelidad los aspectos acordados bajo la LRP en lo referente al sistema electoral. Sin embargo, a nivel político, la legalización del principal partido de la oposición a la dictadura, el PCE, supuso en Abril de ese mismo año el principal requisito para garantizar unas elecciones democráticas, donde todas las opciones políticas pudieran concurrir en igualdad, al menos teórica, de oportunidades. Esta legalización se produjo tras su renuncia a la República y a la bandera tricolor, aceptando una monarquía, que los sectores reformistas trataron de mantener en todo momento, adaptando su legitimación por parte de la dictadura a una legitimidad democrática.⁵⁸

Estas elecciones, las primeras democráticas tras la dictadura, se celebraron en Junio de 1977, dando como resultado una victoria cómoda de UCD sin mayoría, pero que le permitió gobernar. Se perfiló desde ya la creación de un sistema bipartidista, con el PSOE como el otro gran actor político. Los partidos que quedaron, en número de votos, en tercer, cuarto y quinto lugar -PCE, AP, PSP-US-, comprobaron, y sufrieron, la escasa proporcionalidad del sistema. Se hacían realidad las líneas maestras, que analizaremos con mayor detalle en el siguiente apartado, por las que fue "fabricado" este sistema electoral por parte de los sectores tardo franquistas. Garantizar una transición "moderada" a la democracia, en la que los sectores provenientes del régimen pudiesen limitar el alcance de las transformaciones inevitables a las que este país se tenía que verse sometido con el nuevo régimen democrático, fue el objetivo fundamental. El medio para hacerlo, el control del sistema electoral que, como apunta Sartori, "es una de las partes más esenciales de los sistemas políticos, no sólo el

⁵⁷ Julián CASANOVA, Carlos GIL ANDRES: *"Historia de España en el siglo XX"*, Barcelona, Ariel, 2009, pp.317-319.

⁵⁸ Charles J.ESDAILE y Javier TUSELL: *"Historia de España .Época Contemporánea (1808-2004)"*, Barcelona, Crítica, 2007, pp.727-729.

instrumento más fácil de manipular sino que influyen en el sistema de partidos y afectan al alcance de la representación".⁵⁹

Este sistema electoral para las primeras elecciones se consagró en la Constitución de 1978, que fija las normas básicas del sistema con el punto de partida de la LRP. Quedará, con dicha Constitución, ratificado el sistema bicameral formado por Congreso y Senado, confirmando la provincia como circunscripción. Se regula el tamaño del Congreso entre los 300 y 400 representantes, asignando a cada provincia un mínimo inicial de dos representantes (uno en el caso de Ceuta y de Melilla), asignándose el resto por criterios de población, todo ello bajo un criterio proporcional. En cuanto al Senado, se ratificaban los 4 representantes por provincia, a excepción de los territorios insulares que contarán con uno o tres senadores en función de su tamaño; ⁶⁰ así como Ceuta y Melilla con un representante por cada una. Además, como cámara de representación territorial en un sistema descentralizado, cada Comunidad Autónoma designará un senador, al que se le sumará uno por cada millón de habitantes que posea.⁶¹

La ley electoral vigente a día de hoy, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)⁶², fue promulgada en 1985 por el gobierno del PSOE, y se caracteriza por mantener la esencia fundamental de las anteriores normas electorales. Tan sólo destaca la novedad de regular el Congreso en base a 350 diputados. De este modo, se institucionaliza el conjunto normativo pre-democrático que parte de la Ley de la Reforma Política⁶³, consolidándose un sistema político y unas dinámicas determinadas que analizaremos a posteriori.

⁵⁹ Giovanni SARTORI: "*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*", Basingstoke y Londres, Mac Millan, 1994, p.9.

⁶⁰ Art.68, punto 3 de la C.E de 1978 : " En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma"

⁶¹ Art.69, punto 5 de la C.E de 1978.

⁶² Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

⁶³ Silvio GAMBRINO: "*Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española*", Madrid, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº146, 2009, pp.22-29.

Nos vemos en la necesidad, antes de abordar el análisis de cómo afecta esta ley electoral al sistema político español, a abordar de forma resumida los elementos básicos de todo sistema electoral, de cara a comprender el tema de una manera más detallada.

2.1. Elementos del Sistema electoral

Todo sistema electoral está formado por una serie de elementos concretos, que en su combinación, desempeñan un papel condicionante del sistema político. Mediante el diseño del mismo, estos pueden ser alterados para influir de forma sustancial, pudiendo distorsionar la conversión de votos a escaños de forma notable. Hemos venido resaltando la importancia y la complejidad de los mismos para la "fabricación" de un sistema político determinado, recalando que las leyes electorales, en su complejidad, resultan la pieza fundamental sobre la que se asienta cualquier régimen parlamentario. Esto se demuestra, como hemos visto, en la constante polémica, en todos los tiempos y circunstancias, en torno a poder establecer los criterios de la misma. Serán así, como toda ley, expresión de los intereses de los grupos dominantes, tratando a través de la "ingeniería electoral", designar un sistema político lo más favorable respecto a sus intereses.⁶⁴

2.1.1. Circunscripción electoral

Entendemos como circunscripción electoral el ámbito territorial donde los sufragios se traducen en escaños parlamentarios. Por un lado, la cantidad de circunscripciones puede determinarse en base a criterios político-administrativos, o efectuando una creación "ad hoc". En el sistema electoral español se optó por la

⁶⁴ Carles BOIX. :*"Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies"*, en *American Journal of Political Science* nº 93, 1999 , pp .609-624.

provincia como marco territorial, estableciéndose cincuenta circunscripciones en el caso del Congreso, ampliándose en el caso del Senado a 59, puesto que los territorios insulares se constituyen como tal. La constitución de 1978 establece una descentralización territorial en base a Comunidades Autónomas, entes territoriales formados en la mayoría de casos por la agregación de diferentes provincias.⁶⁵ Resulta paradójico, de este modo, cómo se siguió manteniendo la provincia como marco territorial de elección, creando un mosaico de circunscripciones de tamaño más reducido que las CCAA, y por tanto menos proporcionales. En cierta medida, y dados los grandes cambios en cuanto a los modos de transporte y comunicación, abre la puerta a establecer paralelismos con los distritos uninominales que predominaron durante la Restauración. O dicho de otro modo, las provincias son hoy, electorales, lo que eran los distritos uninominales del XIX y primer tercio del XX y las Comunidades Autónomas podrían equivaler a las provincias de entonces.

El tamaño de las circunscripciones, en referencia al número de escaños que se reparten en cada una de ellas, tiene una trascendencia destacada ya que influye en la relación entre votos y escaños, así como en la posibilidad de obtener representación por parte de los partidos políticos.⁶⁶ En este sentido es claro que las circunscripciones pequeñas ofrecen una menor proporcionalidad que las de un tamaño mayor. El efecto que produce en el Congreso de los Diputados el reparto de 350 escaños entre 50 provincias radica en obtener marcos de una magnitud generalmente baja, alcanzando así los objetivos del sistema.

2.1.2. Magnitud de la Asamblea

La magnitud de las cámaras alude al número de representantes que serán electos en cada proceso electoral. El Congreso, en base a la ley electoral de 1985 (LOREG) en el artículo 162. , está formado por 350 diputados, estableciendo la

⁶⁵ Tan sólo encontramos cinco de diecisiete Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial : Madrid, Navarra, La Rioja, Cantabria, Asturias. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, pese a no ser consideradas administrativamente como CCAA, están formadas por una sola provincia.

⁶⁶ Dieter NOHLEN: *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, pp.23-24.

Constitución la posibilidad de regular este número entre los 300 y 400 miembros. Se apuesta así por mantener el tamaño establecido en la LRP. En cambio, el Senado está formado por una magnitud variable, puesto que pese a que cada una de sus 50 circunscripciones⁶⁷ eligen a cuatro senadores, las CCAA designan un senador cada una, más otro por cada millón de habitantes que posean.

El tamaño de las cámaras afecta a la proporcionalidad del sistema, pues a mayor tamaño mayor, lógicamente, proporcionalidad de las mismas, y mayor número de partidos podrán, teóricamente al menos, obtener representación. No es extraño por ello que algunos autores hayan incidido en que la modificación legal en base a los posibles 400 diputados establecidos por la C.E aumentaría –en realidad habría que decir que podría aumentar- la proporcionalidad y la representación de minorías.⁶⁸

2.1.3. Fórmula electoral

Consistente en la manera por la cual los votos se traducen en escaños dentro de una circunscripción, puede tener un carácter mayoritario o proporcional. En el primer caso, los escaños se reparten directamente entre las dos candidaturas que más votos hayan obtenido, con prima al primero. Este es el sistema elegido para el Senado, obteniendo tres - habitualmente, pues se trata de listas abiertas-, el partido más votado y uno el segundo, no quedando ninguno, por lo tanto, para el resto. Todo sistema mayoritario tiene como finalidad esencial, y en tanto en cuanto más prima y favorece al partido más votado, crear sólidas mayorías, rechazando los criterios de proporcionalidad.

En el caso del Congreso, se aplica una regla proporcional, aplicándose el método D'Hondt. Consiste en la división del número de votos de cada candidatura,

⁶⁷ Las 50 provincias eligen a cuatro senadores cada una de ellas. A Ceuta y Melilla les corresponden dos senadores, mientras que los territorios insulares son considerados como circunscripción. Las islas con mayor población, es decir Mallorca, Tenerife y Gran Canaria eligen a 3 representantes. Frente a ellas s las islas menores les corresponde un sólo senador: Menorca, Ibiza, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma.

⁶⁸ Hugo PICADO LEÓN: "*Implicaciones jurídicas del sistema electoral*", Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones nº6, 2008, p.20.

ordenadas de mayor a menor, entre divisores continuos partiendo del uno. Así, se obtienen unos cocientes decrecientes, asignando los escaños a los más altos. La fórmula proporcional influye, lógicamente, en la mayor proporcionalidad de la Cámara, sin embargo está muy en función del tamaño de las circunscripciones que es, en la práctica, elemento decisivo para una mayor o menor proporcionalidad.⁶⁹ Es destacable, por otra parte, la excepción de Ceuta y Melilla, donde, al contar sólo con un diputado, rige en la práctica el criterio mayoritario.

2.1.4. Barrera electoral

Las barreras electorales, también conocidas como barreras legales, son los procedimientos que tratan de limitar la representación en una circunscripción estableciendo un porcentaje mínimo de los sufragios para que se cuente con una candidatura a la hora del reparto de los escaños.⁷⁰ En España, la ley electoral determina que para al Congreso de los diputados esta barrera es del 3% de los sufragios. Por tanto, esta disposición, que ya aparece en la LRP. Supone un elemento más de limitación del pluripartidismo, tratando de crear un sistema de partidos grandes y fuertes. Esta medida garantiza que, al no contar con más candidaturas en el reparto de escaños, los grandes partidos salgan beneficiados obteniendo mayor representación.

2.1.5 Tipo de listas

El último elemento a analizar del sistema electoral es el tipo de listas por el que las candidaturas se presentan en cada circunscripción. Tanto la LRP, como las siguientes normativas electorales que emanan de ella, establecen que para el Congreso de los Diputados se contará con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Esto supone que el elector elige una candidatura única, no pudiendo elegir entre los representantes de la misma o de varias de ellas. De esta manera, se garantiza una

⁶⁹ Dieter NOHLEN: *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, pp 27-28.

⁷⁰ *Ibid.*, p 29.

mayor importancia de los partidos en el sistema político, dotándoles de un poder esencial, al impedir elegir al ciudadano entre los distintos representantes. Así, se crean estructuras de "partitocracia" que limitan el poder del voto del ciudadano en un sistema democrático.

En cambio, el sistema de listas abiertas regula el proceso electoral al Senado, contando con cuatro votos a repartir entre distintos candidatos, pudiendo elegirlos de candidaturas diferentes. Teóricamente, este sistema garantiza una mayor libertad de ciudadano, limitando el poder de los partidos.⁷¹

⁷¹ Mark JONES : «*Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas*», Santiago de Chile, Marcela RÍOS (ed.) Mujer y Política, 2008, pp 4-15.

3. De la ley a la praxis: los efectos de las normativas en el sistema político español

La inauguración del periodo democrático no sólo supuso dejar atrás cuarenta largos años de dictadura, sino que, para los sectores que pilotaron la Transición, significaba el comprobar “en la práctica” si el dominio que habían ejercido en dicho periodo traía como resultado el cumplimiento de sus aspiraciones. Estas radicaban en la creación de un sistema político que les fuera favorable, a través del diseño de la normativa electoral. En este sentido apunta Colomer a que se buscaba “la creación de unos mecanismos de representación que pudieran dar decisiva ventaja a las candidaturas que podían organizar desde el gobierno.”⁷² Sólo con los resultados electorales en la mano se podría comprobar tal aspecto.

Las elecciones al Congreso de 1977 nos ofrecen las primeras pistas al respecto. En ellas, la candidatura procedente del Gobierno (UCD) logró alzarse con la victoria, y finalmente con el gobierno, siendo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) la principal fuerza de oposición. Estas Cortes serían decisivas, ya que serían las encargadas de elaborar la Constitución por la que se regiría el nuevo sistema político. Procedemos a determinar el efecto de la ley electoral en base al análisis de los resultados electorales.

Elecciones al Congreso de los Diputados 1977

Candidatura	Votos	Porcentaje de votos (%)	Escaños	Porcentaje de escaños (%)	Número de votos por escaño
UCD	6.309.517	34.52	165	47.14	38.239
PSOE	5.371.886	29.32	118	33.71	45.524
PCE	1.709.867	9.33	20	5.71	85.493
AP	1.525.624	8.33	16	4.57	95.351
PSP-US	816.754	4.47	6	1.71	136.125
PCD	514.647	2.82	11	3.14	46.786
PNV	296.193	1.62	8	2.29	37.024

⁷² Josep M.COLOMER: “El arte de la manipulación política. Votaciones y teorías de juegos en la política española”, Barcelona, Anagrama, 1990, p 91.

EC-FED	143.954	0.79	1	0.29	143.954
--------	---------	------	---	------	---------

Fuente: Elaboración propia según datos extraídos de la página web del Congreso: (www.congreso.es). Elecciones generales de 15 de Junio de 1977: Distribución de votos y escaños en base a una participación del 78.83% de un Censo Electoral de 23583762 ciudadanos.

Observamos cómo la teórica igualdad del voto establecida por medio de la elección de un sistema proporcional queda en entredicho. La relación entre número de votos y diputados varía sustancialmente entre candidaturas, dándose situaciones donde a una candidatura le puede “costar” en votos cada diputado hasta cuatro veces menos que a otros. Es el caso de UCD, el primer partido, donde sus 38.329 votos por escaño se contraponen a los 143.954 por los que EC-FED⁷³ obtiene el suyo.

Esta desigualdad en el “precio” de cada escaño genera un premio de representación a los grandes partidos de ámbito nacional, en este caso UCD y PSOE, frente a las siguientes fuerzas políticas, respectivamente: PCE, AP y PSP-US. De este modo, se genera un sesgo mayoritario contrario al “espíritu” del sistema que afecta a los partidos de ámbito nacional, es decir, los que aspiran a representación en la totalidad o gran parte de las circunscripciones. Se establece la regla por la cual “cuanto mayor sea el tamaño del partido, menos votos le harán falta por cada escaño”, o lo que es lo mismo, “cuanto menor sea una fuerza de ámbito nacional más le cuesta cada escaño”. Así, mientras los dos grandes partidos obtienen sus actas con alrededor de 40.000 votos, las terceras, cuartas y quintas fuerzas necesitan el doble o el triple de sufragios.

Este efecto no se observa, generalmente, en las candidaturas que concentran sus votos en unas pocas circunscripciones, como es el caso de los partidos nacionalistas periféricos⁷⁴. De esta forma, la ratio votos-escaños alcanza valores similares a la de las dos grandes fuerzas nacionales en el caso de que estas fuerzas sean dominantes en sus circunscripciones, como el PNV o CDC. En cambio, con Esquerra Republicana de Catalunya, al no darse este caso, su escaño lo obtiene con la friolera de 143.954 votos.⁷⁵

¿Cómo puede la práctica contradecir de forma tan radical a la teoría? ¿Cómo aparecen tales desigualdades en un sistema supuestamente proporcional?

⁷³ ED-FED: Esquerra de Catalunya- Front Electoral Democràtic. Candidatura que aglutina al nacionalismo catalán de izquierdas.

⁷⁴ Con esta expresión hacemos referencia a los nacionalismos que surgen alrededor de principios del siglo XX en regiones periféricas del Estado, fundamentalmente en Cataluña y País Vasco donde adquieren un mayor desarrollo.

⁷⁵ El PNV se muestra como primera fuerza en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, siendo segunda en Álava y tercera en Navarra. Mientras, CDC es primera fuerza en Lérida y Gerona, tercera en Barcelona y cuarta en Tarragona. En cambio, Esquerra no pasa de ser la sexta fuerza en las cuatro provincias catalanas.

La respuesta se debe hallar fundamentalmente en el tipo de circunscripción: la provincia. Queda claro por medio del análisis previo, que los efectos mayoritarios que el sistema otorga, primando a las candidaturas más votadas, se ejercen sobre el marco provincial. Este hecho garantiza una sobrerrepresentación de los partidos grandes de cada circunscripción frente a minorías dispersas⁷⁶. Así CDC y PNV, pese a tener respectivamente el 2.82% y 1.62% de los votos en el ámbito nacional, obtienen una mayor proporción de diputados respecto a sus votos, que la tercera y cuarta fuerza a nivel nacional, el PCE y AP, con el 9.33% y 8.33% de los sufragios totales. No estamos, por tanto, ante una prima a los partidos nacionalistas como se tiende a indicar, sino que, el efecto mayoritario se ejerce sobre el marco en el que se eligen los diputados, la provincia, beneficiando a los actores predominantes en cada una de ellas.

La elección de la provincia como circunscripción no fue casual, sino que respondía a unos intereses concretos: los de disminuir el grado de proporcionalidad, garantizando un peso mayor de los grandes partidos, limitando la representación de fuerzas pequeñas, y así tendiendo a la creación de un sistema mayoritario y bipartista.⁷⁷ Garantizando unas circunscripciones de tamaño reducido, que elegirán un número de diputados, en general pequeño, se influye de forma decisiva en proyectar un sistema tendente a reforzar a las mayorías.

Resulta paradójico cómo un sistema que, a partir de 1978, se articula territorialmente en base a las Comunidades Autónomas, entes territoriales de mayor tamaño que la provincia, mantenga esta como circunscripción. Rescatamos la idea que hemos ido repitiendo a lo largo del trabajo, aquella por la cual las leyes son producto de los sectores políticos dominantes, y representan sus intereses. Aquí podemos encontrar la respuesta al planteamiento, ya que, pese a existir una Constitución de por medio y una reforma electoral en 1985, esta mantiene no sólo la provincia como circunscripción, sino la esencia de la normativa electoral diseñada desde el tardofranquismo.

Esta tiende a la creación de un sistema bipartidista y que refuerza las mayorías. ¿Cómo esos sectores beneficiados por la ley iban a sugerir cambiarla? Ni UCD, ni PSOE se plantearon este dilema, por el contrario contribuyeron a mantener un sistema que les beneficiaba.

El efecto mayoritario se amplifica, aún más, con una serie de “mecanismos correctores” que apoyan a este tipo determinado de circunscripciones. Por una parte, la barrera electoral del 3% garantiza que los partidos que no lleguen a este porcentaje de sufragios no participen en el reparto de escaños. Supone un dispositivo que limita la

⁷⁶ 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 nº32, Julio de 2013, pp 100-104.

⁷⁷ Jordi CAPO: “Sistema electoral y gobernabilidad española”, Revista Española de Ciencia Política, Volumen 1 , nº1, p.60.

representación de minorías, evitando una fragmentación parlamentaria. Por otro lado, el efecto de la fórmula electoral de reparto de escaños, la ley D'Hondt impulsa a reforzar las mayorías, si bien ni mucho menos es el elemento decisivo.⁷⁸

Los partidos pequeños de ámbito nacional son los grandes perjudicados por los citados efectos de la ley electoral. Se limita su representación, limitándoles el acceso al parlamento⁷⁹. A la dispersión de su voto entre numerosas circunscripciones, se le une el impacto de los demás “arreglos” del sistema tendentes a crear mayor proporcionalidad.

Proporcionalidad y sus efectos sobre circunscripciones de distinto tamaño

Circunscripciones	Variables*	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	Media
Tipo I (1 a 5 escaños)	Desproporcionalidad (%).....	19,36	17,52	17,33	16,49	16,45	16,40	14,67	7,72	15,99
	Votos sin represent. (%).....	27,09	23,53	20,84	20,24	24,50	18,83	14,58	13,10	20,34
	NEPE.....	3,84	3,54	3,45	3,45	3,11	3,11	2,90	2,65	3,26
	NEPP.....	2,22	2,03	2,43	2,43	2,21	2,21	2,20	2,04	2,22
	Concentrac. votos (%).....	67,67	72,50	73,71	73,20	71,96	79,29	81,74	85,11	75,65
Concentrac. escaños (%).....	88,33	94,17	90,83	88,71	92,68	94,87	93,97	95,69	92,41	
Tipo II (6 a 9 escaños)	Desproporcionalidad (%).....	13,68	11,46	11,38	10,25	11,70	9,51	8,23	5,14	10,17
	Votos sin represent. (%).....	21,20	17,39	16,29	15,54	16,20	11,62	8,26	8,15	14,33
	NEPE.....	3,89	3,91	3,32	3,32	3,72	3,72	3,52	3,23	3,58
	NEPP.....	2,50	2,63	2,51	2,51	2,77	2,77	2,91	2,73	2,67
	Concentrac. votos (%).....	69,11	68,98	76,57	73,37	67,83	71,65	73,79	76,85	72,27
Concentrac. escaños (%).....	88,14	85,59	91,53	84,82	81,73	84,03	82,35	83,19	85,17	
Tipo III (10 o más escaños)	Desproporcionalidad (%).....	7,81	7,27	7,19	6,37	7,29	5,38	3,31	3,38	6,00
	Votos sin represent. (%).....	12,26	12,13	9,84	9,41	8,52	5,37	2,80	9,22	8,69
	NEPE.....	5,06	4,96	3,81	3,81	3,57	3,57	3,36	3,07	3,90
	NEPP.....	4,11	3,94	3,10	3,10	3,04	3,04	3,05	2,67	3,26
	Concentrac. votos (%).....	57,52	58,37	74,21	66,37	60,65	71,58	74,20	79,30	67,78
Concentrac. escaños (%).....	65,18	66,96	82,14	73,68	67,48	78,07	78,26	85,20	74,62	
España	Desproporcionalidad (%).....	10,62	10,54	8,17	7,35	8,97	6,82	5,33	5,61	7,93
	Votos sin represent. (%).....	23,57	20,75	18,17	17,63	20,11	15,08	11,28	11,72	17,29
	NEPE.....	4,46	4,29	3,20	3,59	4,09	3,52	3,31	3,02	3,69
	NEPP.....	2,91	2,81	2,33	2,68	2,65	2,67	2,72	2,48	2,68
	Concentrac. votos (%).....	63,94	65,61	74,85	70,46	65,82	73,55	75,96	79,95	71,27
Concentrac. escaños (%).....	80,86	82,57	88,29	82,57	80,57	85,71	84,86	88,00	84,18	

* La desproporcionalidad se ha calculado de acuerdo con el índice de mínimos cuadrados de Gallagher, $MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$, donde v_i es el porcentaje de votos del partido i y e_i su porcentaje de escaños; los porcentajes de votos sin representación son medias para cada circunscripción; NEPE es el número efectivo de partidos electorales y NEPP el de parlamentarios; finalmente, la concentración de votos y escaños recoge la suma de los porcentajes de los dos principales partidos.

Fuente: Alberto PENADÉS: “El sistema electoral español (1977-2000)”, en José Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero (eds), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos, 1999, p.306.

⁷⁸ Ramón SORIANO y Carlos ALARCÓN: “Las elecciones en España: ¿Votos iguales y libres?”, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº114, 2001, pp 120-122.

⁷⁹ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: “La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en las elecciones al congreso”, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº79, 1993, pp 314-319.

Las circunscripciones, a menor tamaño, presentan un mayor índice de desproporcionalidad, como hemos señalado anteriormente. Si bien, este gráfico resulta interesante, ya que indica como el sistema, al consolidarse en el tiempo, logra crear unos efectos psicológicos, a partir de sus efectos mecánicos ⁸⁰, tanto en los votantes como en los partidos. Los efectos mayoritarios del sistema producen en los partidos políticos la tendencia a limitar su participación en el proceso electoral ante la ausencia de expectativas de muchos partidos minoritarios de cara a obtener representación. De este modo, la inercia de los efectos del sistema, en su proceso de consolidación “expulsa” a candidaturas del mismo. Así, se limita la posibilidad de elección y el pluralismo político, circunstancia que se atenúa cuanto menor sea el tamaño de la circunscripción, tendiendo a presentarse aquellos partidos con algún mínimo de posibilidad de obtener un escaño.⁸¹

En tanto a los electores, estos “efectos psicológicos” se observan en que estos, tienden a orientar su voto en función de la percepción de la capacidad de la candidatura a obtener representación. El llamado “voto útil”, producto de los efectos desproporcionales del sistema, tiende a efectuar un voto más estratégico que ideológico, ante la percepción de que el sufragio será desaprovechado ante los efectos del sistema. Esta reacción del votante, se acentúa en aquellas circunscripciones de menor tamaño, donde se produce una limitación de candidaturas con posibilidad de obtener representación.⁸²

Precisamente, destacamos cómo la propia desproporcionalidad del sistema condiciona de forma determinante los comportamientos de los agentes involucrados en el proceso, tendiendo a adecuar sus acciones a las limitaciones que impone el sistema, consolidando y reforzando, en última instancia, el sistema mayoritario.

Por tanto, un sistema “teóricamente proporcional”, mediante la acción conjunta de una serie de factores, siendo la clave la combinación de multitud de circunscripciones con su reducido tamaño, acaba desarrollando un sesgo mayoritario acusado. Se convierte el sistema español en uno de los más desproporcionales a nivel de las democracias occidentales que no aplican un sistema mayoritario, superando incluso a alguno de este tipo como Australia, según Gallagher (véase cuadro).

⁸⁰ En ciencia política se ha desarrollado esta terminología referente a la incidencia de los sistemas electorales. Por un lado, los efectos mecánicos son los elementos del sistema que actúan sobre la conversión de votos en escaños, limitando la proporcionalidad del sistema. Estos efectos, inciden de forma decisiva en el comportamiento de los diferentes actores implicados en el proceso electoral: desde los partidos políticos a los votantes.

⁸¹ Ignacio LAGO PEÑAS y Santiago LAGO PEÑAS: “El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánicos y psicológicos”, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº107, 2000, p.229

⁸² *Ibid.*, pp242-246.

Las consecuencias inmediatas en el sistema político son la tendencia a desarrollar un bipartidismo, siendo estos dos partidos principales⁸³ quienes mayor beneficio obtengan del sesgo mayoritario del sistema, en detrimento de las fuerzas de menor tamaño, y especialmente aquellas que unen a esta característica una gran dispersión del voto. Esta característica condiciona además comportamientos tanto de votantes, como de sistemas políticos.

A nivel político, la normativa electoral, en base al sistema de listas cerradas y bloqueadas, ejerce gran influencia en determinar cómo serán los partidos políticos. Este modelo, consiste en una elección de una candidatura única, sin poder escoger dentro de las mismas a los representantes libremente. Así, los partidos adquieren un gran poder, desarrollándose un sistema partidocrático, es decir, dónde las cúpulas de los mismos eligen los puestos de las listas y quienes las conforman, determinando en última instancia que personas serán diputados. Así, votando a candidaturas únicas, se limita el poder ciudadano de elegir quienes serán sus representantes, y se configura que tipo de partidos sostendrán el sistema y su relación con el electorado. Estos representantes, al no depender tanto del voto ciudadano a la hora de alcanzar su acta de diputado, sino de una estructura partidista que le coloque en el lugar adecuado, desarrollarán comportamientos y actitudes en consonancia. La lealtad y el compromiso tenderá hacia el partido, del que depende tu posibilidad de ser diputado, y no tanto de la ciudadanía, creándose estructuras partidocráticas que empeoran la calidad de la democracia.⁸⁴

⁸³ Desde 1977 se va configurando este sistema bipartidista, siendo el PSOE y UCD sus referentes. Este último será sustituido en el papel de partido mayoritario que represente al centro derecha por Alianza Popular (AP) a partir de 1982, transformándose en 1989 en el Partido Popular (P.P). A partir del fenómeno del 15M en 2011 se abre una brecha de representación, debilitándose el bipartidismo, tendiendo a la creación de un sistema tetrapartidista, con la aparición en escena de Podemos y Ciudadanos, que si bien como tercera y cuarta fuerza, respectivamente, en las elecciones de 2015 y 2016, acusan los efectos del sistema electoral, especialmente la cuarta fuerza.

⁸⁴ Jordi CAPO: ``Sistema electoral y gobernabilidad española'', Revista Española de Ciencia Política , Volumen 1 , nº1, p.57

Cuadro : Índices de desproporcionalidad en las democracias occidentales

*Seis índices de desproporcionalidad en 82 elecciones en 23 países, 1979-1989**

	<i>Índices</i>						<i>Número de elecciones</i>
	<i>Mínimos cuadrados</i>	<i>Loose-more-Hanby</i>	<i>Rae</i>	<i>Sainte-Laguë</i>	<i>D'Hont</i>	<i>D'Hont (5%)</i>	
R. F. Alemania ..	1,0	1,4	0,5	1,3	1,02	1,02	3
Holanda	1,4	2,7	0,4	2,1	1,08	1,04	4
Austria	1,5	2,3	0,8	2,3	1,12	1,02	3
Dinamarca	1,8	3,4	0,6	3,5	1,09	1,06	5
Suecia	1,9	2,9	0,8	3,0	1,04	1,04	4
Italia	2,7	4,8	0,7	3,0	1,81	1,08	3
Islandia	2,8	4,2	1,3	2,3	1,23	1,16	3
Irlanda	3,3	4,7	1,4	2,9	1,15	1,09	5
Israel	3,3	5,7	0,6	5,0	1,12	1,08	3
Finlandia	3,3	6,5	1,3	4,4	1,20	1,11	3
Suiza	3,5	6,8	0,8	5,4	1,5	1,12	3
Noruega (a)	3,8	4,8	1,1	4,8	1,11	1,11	1
Bélgica	3,9	8,2	1,1	6,9	1,26	1,26	3
Grecia (b)	4,2	5,8	2,0	3,2	1,08	1,08	2
Portugal	4,3	6,6	1,6	5,6	1,12	1,12	5
Luxemburgo	4,4	7,7	1,9	5,8	1,13	1,13	3
Noruega (c)	4,8	8,6	2,0	7,1	1,18	1,18	2
Japón	5,7	8,3	2,3	4,6	1,15	1,15	4
Francia (d)	7,4	12,2	3,2	8,5	1,17	1,17	1
Grecia (e)	7,7	10,3	3,5	9,3	1,18	1,18	2
Australia	9,4	13,2	5,9	12,8	1,47	1,47	4
ESPAÑA	9,7	15,4	2,2	14,7	1,27	1,27	4
Canadá	13,0	16,0	5,8	14,4	1,34	1,34	4
Nueva Zelanda	14,0	17,1	9,2	19,4	1,32	1,32	3
Francia (f)	14,3	19,6	5,9	20,1	1,43	1,43	2
Reino Unido	16,6	20,0	7,0	23,5	1,49	1,34	3
Valor medio	5,6	8,1	2,4	7,3	1,23	1,16	

* Los países en cursiva tienen sistemas mayoritarios.

- (a) Elecciones de 1989, con fórmula D'Hondt con reparto posterior de ocho escaños para reducir la desproporcionalidad en las circunscripciones.
 (b) Elecciones de junio y de noviembre de 1989, con barreras para optar a repartos posteriores de escaños considerablemente reducidos.
 (c) Elecciones de 1981 y 1985, con fórmula D'Hondt sin reparto posterior de escaños.
 (d) Elecciones de 1986, con fórmula D'Hondt en circunscripciones de magnitud reducida.
 (e) Elecciones de 1981 y 1985, con proporcionalidad «reforzada» que incorpora barreras mínimas elevadas para optar a repartos de escaños en niveles superiores.
 (f) Elecciones de 1981 y 1988, con sistema mayoritario a doble vuelta.

Fuente: Michael GALLAGHAER: "Proportionality, disproportionality and electoral systems", en Electoral Studies nº10, p.46

Continuando con los efectos políticos de la normativa, es destacable como la circunscripción provincial permite añadir al sistema un sesgo conservador. Estableciendo un mínimo de dos diputados por provincia, asignándose el resto por criterios de población, se garantiza un mayor peso de las provincias pequeñas, quedando sobrerrepresentadas con respecto a su población, y en detrimento de las más pobladas, generalmente más urbanas y más proclives a un voto de izquierdas. Este "arreglo", introducido por Alianza Popular en las negociaciones de la LRP que llevaron a cabo con Suarez, tenía un objetivo claro: aumentar la representación del

voto del “franquismo sociológico”, que se localiza en mayor medida en aquellas provincias pequeñas de carácter rural.⁸⁵ 4

Tomando como referencia las recientes elecciones de 2016, planteamos cómo Castilla y León con 2.400.000 habitantes le corresponden 31 diputados, mientras que la Comunidad de Madrid con 6.500.000 habitantes elige a 35 diputados. Con este sencillo ejemplo, queremos poner en valor cómo unos votos valen más que otros, por la sencilla razón de su localización. La desproporción considerable, primando a las provincias menos pobladas, desvirtúa el principio de la igualdad del voto, y crea un sesgo conservador, al ser la tendencia habitual de estas políticamente hablando. De este modo, se garantiza una mayor ventaja representativa a partidos orientados a la derecha, frente a otras opciones políticas, cumpliendo así el objetivo que se quiso implementar durante el proceso de Transición por parte de las élites dirigentes.

Mediante este análisis de los efectos que tiene sobre el sistema político la normativa electoral referida al Congreso de los Diputados, hemos querido trazar las líneas maestras del mismo para esta cámara. Por un lado, la tendencia proporcional que atribuye la ley al sistema, se contrapone con unos mecanismos que le confieren una tendencia mayoritaria en la práctica. Estos permiten, mediante una desproporción destacable, una ventaja a los partidos mayoritarios en cada circunscripción desarrollando un sistema político tendente al bipartidismo, reforzando sus posiciones, en detrimento del resto de candidaturas, y en última instancia, limitando la representación de fuerzas minoritarias en el sistema. Asimismo, se establece un sesgo conservador, mediante una sobrerrepresentación de las provincias pequeñas, que unido a una tendencia partidocrática, en detrimento del poder ciudadano, configuran las esencias de dicho sistema. Este cumple los objetivos por los que fue creado: garantizar el diseño de un sistema político que permitiese conservar el poder a los sectores pre-democráticos que tutelaron el proceso de Transición, alternándolo con otra gran fuerza política, generando un sistema estable que se alejase lo más posible planteamientos de transformación profunda, estableciendo mediante el diseño de la ley electoral cómo sería el sistema político de la democracia, y por tanto conduciéndolo bajo sus intereses.⁸⁶

A nivel del Senado, hemos de destacar como la normativa electoral no trata de “engañar” como lo hace en el caso del Congreso. Se establece así un sistema mayoritario de asignación de los escaños, algo que se corresponde con la realidad. Con un sistema de listas abiertas, el ciudadano dispondrá de un número de votos igual al de representantes se elijan por su circunscripción. Estos votos se otorgan a la persona, pudiendo repartirse entre las distintas candidaturas. De este modo, los candidatos más

⁸⁵ Josep M. COLOMER: *“El arte de la manipulación electoral: votaciones y teoría de juegos en la política española”*, Barcelona, Anagrama, 1990, pp 74-75.

⁸⁶ Richard GUNTHER y Natalia GARCÍA-PARDO: *“Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español”*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas nº47, 1989, pp 77-78.

votados adquieren el acta de senador. Esta cámara se configura de cara a la representación territorial, por el que las CCAA elegirán , en base a sus parlamentos autonómicos, un senador cada una de ellas, más otro tanto por cada millón de habitantes posean.⁸⁷

La dificultad del análisis de los resultados electorales en el Senado, radica en que, al ser votos nominales, y no a una lista, resulta una tarea compleja realizar un conteo del número de votos por candidatura. Procedemos a un análisis de la desproporción que adquiere un sistema mayoritario, a través de una aproximación en base a los resultados en el Congreso, comparando el porcentaje de cada candidatura y su proporción en escaños de la Cámara Alta.

Aproximación a la proporción en el Senado. Elecciones 1986				
Candidatura	Resultado en el Congreso (%)	Diputados	Senadores	Porcentaje Senadores (% sobre 208)
PSOE	44.06	184	124	59.6
Coalición Popular	25.97	105	63	30.28
CDC	9.22	19	3	1.4
CIU	5.02	18	8	3.8
IU	4.63	7	-	-
PNV	1.53	6	7	3.3
HERRI BATAUNA	1.15	5	1	0.48

Fuente: Elaboración propia.

Se observa cómo el sistema mayoritario, ejerciéndose de nuevo en el marco provincial, determina unas desproporciones bastante destacables. Las dos fuerzas mayoritarias salen reforzadas en representación en comparación con su porcentaje de votos en el Congreso. Los efectos mayoritarios del sistema se dejan ver en cómo la tercera y cuarta fuerza de ámbito nacional, dada su dispersión del voto en numerosas circunscripciones alcanza pocos escaños. Si bien, esto no ocurre entre los partidos nacionalistas, que concentran sus votos en unas circunscripciones, evitando la

⁸⁷ Ramón SORIANO y Carlos ALARCÓN: ``Las elecciones en España:¿Votos iguales y libres?``, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº114, 2001, pp 120-121.

dispersión. En el caso de que sean dominantes, como el PNV, el efecto mayoritario jugará a su favor.

Por tanto destacar cómo los efectos del sistema mayoritario al Senado coinciden con los del Congreso, destacando el carácter mayoritario de ambos. El ejercicio del sufragio en base a circunscripciones de pequeña magnitud ratifica el principio mayoritario, primando a las fuerzas mayoritarias sobre las pequeñas fuerzas con dispersión del voto.

De este modo, se produce la configuración de un determinado sistema político de tendencia mayoritaria en ambas cámaras a raíz de los efectos de la ley electoral. Los objetivos por los que se diseña el sistema político, limitando la proporcionalidad del mismo se hacen realidad, estableciéndose un dominio del conjunto del sistema por parte de los partidos mayoritarios.

Es plenamente entendible cómo gracias al control bipartidista del sistema, del cual se benefician, este permanezca inmutable, sin voluntad de efectuar una reforma en sentido proporcional. Como recordábamos al inicio del trabajo, las leyes electorales son la base sobre las que pivotan los sistemas políticos. En tanto que no son neutras, son la expresión de la voluntad de los grupos dominantes. La normativa electoral que parte del periodo de la Transición no es menos, sino que, diseñándola con el objeto de controlar el poder durante el proceso de cambio de sistema, también trata de establecer con éxito cómo será el sistema político de la democracia, que en la medida de lo posible, buscaba, mediante la ley electoral, mantener el control del nuevo régimen democrático.

Conclusiones

Las leyes electorales juegan un papel central en los sistemas políticos representativos, constituyéndose como el "punto de apoyo" sobre el que estos se construyen. Como todas las leyes, no son neutras, sino que son producto de los intereses de los sectores que las promulgan. Por tanto, mediante su configuración, se puede alterar de forma sustancial el funcionamiento de un sistema político, permitiéndonos afirmar que son las leyes las que "fabrican" los sistemas políticos.

Los elementos del sistema electoral permiten poder determinar "quién" accede al derecho de sufragio, aspecto fundamental para el liberalismo oligárquico en el siglo XIX, ya que limitaba este derecho a los sectores propietarios, una exigua minoría social. De este modo, no sólo se determinaba el "quien" , sino "en nombre de quien" sería ejercido el mismo.

Sin embargo los elementos más importantes radican en establecer los "cómos", es decir, el tipo de circunscripción, la magnitud de la cámara, el umbral electoral, la existencia de una o dos cámaras, etc. De cómo se organicen estas variables, dependerá, unido a los "quienes" en el caso de los sistemas liberales oligárquicos, que tipo de sistema político se configurará, de ahí su importancia.

Gracias a la combinación acertada de dichos factores, se obtendrán las repercusiones buscadas ante el sistema, determinando la acción tanto de electores como de partidos. Esta lección fue bien aprendida por las élites dirigentes españolas desde el siglo XIX con el surgimiento de los sistemas representativos liberales. Estas, salvaguardando sus intereses, constituyeron sistemas oligárquicos y caciquiles, como lo son el periodo isabelino y la época de la Restauración, dónde el fraude y la manipulación electoral, especialmente destacable en este último periodo, se unían a los "arreglos de la ley electoral" de cara a obtener el resultado esperado, y por tanto controlar el sistema.

La época de consolidación de un liberalismo democrático tendría que esperar a 1931, con la llegada de la II República, que estableció un sistema de circunscripciones plurinominales frente a las uninominales del periodo anterior de la Restauración, que facilitaron el fraude. Esta lucha por el tamaño de los distritos ocupó buena parte de las discrepancias entre la "familia liberal" desde el reinado de Isabel II. No era aspecto menor, ya que determinar el tamaño de la circunscripción, suponía establecer qué tipo

de política, dentro de este tipo de liberalismo característico, se llevaría a cabo: la de proximidad tendente al dominio de caciques o una de orden más nacional e ideológica.

Las lecciones sobre las experiencias vividas fueron impregnando el pensamiento de aquellas élites que diseñaban la normativa electoral. No fueron menos las élites tardo-franquistas, que pilotando el periodo de la Transición, decidieron establecer las bases sobre las que pivotaría el sistema democrático, es decir, las normas electorales. Mediante la Ley para la Reforma Política sientan las líneas maestras que regirán los procesos electorales hasta nuestros días, resultando la esencia de la misma consolidada por la posterior legislatura. El objetivo por la que fue diseñada no era sino el de diseñar un sistema, que les permitiese obtener de nuevo el gobierno, así como garantizar un proceso de Transición controlado, sin un pluripartidismo excesivo.

La tendencia mayoritaria que se buscaba fue realidad unos años más tarde. Se consolidó un sistema bipartidista, gracias a la desproporción que la ley ejercía en favor de las primeras fuerzas de cada circunscripción, en detrimento de la representación de minorías. Pese a la teórica proporcionalidad, este sistema se configuró en la práctica como mayoritario. Se debía fundamentalmente a la "acción" de las provincias como circunscripción, debido a que el escaso número de diputados que repartían favorecía, junto al resto de arreglos del sistema, un modelo que primaba las grandes fuerzas de ámbito nacional.

Asimismo, el sistema, dotando de un mayor peso en la representación a las provincias pequeñas, gracias al sistema de mínimos de diputados, generó un sesgo conservador que quedará plasmado en el sistema político. Los propios "arreglos del sistema" fueron condicionando, en última instancia, acciones y actitudes, tanto de los electores como de los partidos políticos, generando unas dinámicas propias. A modo de ejemplo, se establece como el sistema de listas cerradas y bloqueadas generan una tendencia partitocrática, primando el poder de estos sobre el de los ciudadanos.

Por tanto, las normativas legales que parten de la Transición y se consolidan durante la democracia, generan un sistema para ambas cámaras de tendencia, en la práctica, mayoritaria. Se cumplen así los objetivos por la que esta fue diseñada, y se garantiza un sistema sin un pluripartidismo excesivo, con una ventaja en la

representación de los grandes partidos frente a los más pequeños, generando así un sistema tendente al bipartidismo, de forma que resulta más fácil controlar el sistema. Los objetivos por los que la ley fueron diseñadas fueron cumplidos con creces, "fabricando" un determinado sistema político con unas dinámicas que se han mantenido hasta la actualidad.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALFONSO MOLA Marina, MARTÍNEZ SHAW Carlos: *Historia Moderna: Europa, África, Asia y América, Madrid, UNED, 2005.*

BAHAMONDE Ángel y MARTÍNEZ Jesús A.: *Historia de España siglo XIX*, Madrid, Cátedra, 1994.

BOIX Carles. : "Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies", en *American Journal of Political Science* nº 93, 1999 .

CABALLERO DOMINGUEZ Margarita: *El derecho de representación: sufragio y leyes electorales* Revista Ayer nº34, 1999.

CABALLERO, M.: «Las primeras Cortes del Estatuto Real: la representación soriana en el Estamento de Procuradores», Madrid, Alianza, 1995.

CABALLERO DOMINGUEZ Margarita y ROMERO SALVADOR Carmelo: *Oligarquía y caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868)*, Revista Historia Agraria· n.º 38, Abril 2006.

CAPO Jordi: ``Sistema electoral y gobernabilidad española´´, Revista Española de Ciencia Política, Volumen 1, nº1.

CARR Raymond: *España 1808-2008*. Barcelona, Ariel 2008.

CASANOVA Julián, GIL ANDRES Carlos: *Breve historia de España en el siglo XX*", Barcelona, Ariel, 2012.

CASANOVA Julián, GIL ANDRES Carlos: *Historia de España en el siglo XX*", Barcelona, Ariel, 2009.

COLOMER Josep M: "El arte de la manipulación política. Votaciones y teorías de juegos en la política española", Barcelona, Anagrama, 1990.

CONSTANT Benjamín: Curso de política constitucional, Madrid, 1968, Taurus (1ª ed. 1818-1820).

CONTRERAS Manuel y CEBRIÁN ZAZURCA Enrique: "*La ley para la reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia*", Madrid, Revista de Estudios Políticos, 2015.

ESDAILE Charles J. y TUSEL Javier: "*Historia de España .Época Contemporánea (1808-2004)*", Barcelona, Crítica, 2007.

FERNÁNDEZ SEGADO Francisco: "La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en las elecciones al congreso", Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº79, 1993.

FONTANA Josep: *Historia de España: La época del liberalismo*, Barcelona, Círculo de lectores, 2008.

GALLAGHAER Michael: "Proportionality, disproportionality and electoral systems", en Electoral Studies nº10.

GAMBRINO Silvio: "*Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española*", Madrid, Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº146, 2009.

GUNTHER Richard y GARCÍA-PARDO Natalia: "Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español", Revista Española de Investigaciones Sociológicas nº47, 1989.

JONES Mark: "Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs listas abiertas", Santiago de Chile, Marcela RIOS (ed.) Mujer y política, 2008.

JULIÁ Santos: "Né reforma, né rottura: solo una transizione della dictadura alla democrazia", Rivista si Studi sulle Transitioni nº23, 2010.

JULIÁ Santos: "En torno a los proyectos de Transición y sus imprevistos resultados", en "La transición, treinta años después", Barcelona, Península, 2006.

LAGO PEÑAS Ignacio y LAGO PEÑAS Santiago: "El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánicos y psicológicos", Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº107, 2000.

LAGO Ignacio y MONTERO José Ramón: *Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política*, Zona Abierta 110/111, 2005.

Ignacio LAGO PEÑAS y Santiago LAGO PEÑAS: "El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánicos y psicológicos", Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº107, 2000.

M.NUÑEZ SEIXAS Xose, GÁLVEZ MUÑOZ Lina y MUÑOZ SORO Javier: "España en democracia, 1975-2011, volumen 10", Barcelona, Planeta, 2017.

MONTERO José R., LLERA Francisco J. y TORCAL Mariano: *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas nº58,1992.

MONTERO José Ramón y RIERA Pedro: "Informe sobre la reforma del sistema electoral", Madrid, Consejo de Estado.

NOHLEN Dieter: *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015.

PENADÉS Alberto y SANTIUSTE Salvador: "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto", Revista Española de Ciencia Política nº32, Julio de 2013.

PICADO LEÓN Hugo: "Implicaciones jurídicas del sistema electoral", Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones nº6, 2008.

POWELL Charles: "España en democracia, 1975-2000. *Las claves de la profunda transformación de España*", Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2001.

ROMERO SALVADOR Carmelo: *Urnas y escaños los desequilibrios de la ley*. Artículo insertado en *La II República en la encrucijada: el segundo bienio*, Zaragoza, Cortes de Aragón.

SARTORI Giovanni: "*Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*", Basingstoke y Londres, Mac Millan, 1994.

SORIANO Ramón y ALARCÓN Carlos: "Las elecciones en España: ¿Votos iguales y libres?", Revista de Estudios Políticos Nueva Época nº114, 2001.

TUSELL Javier: *El sufragio universal en España (1891-1936): un balance historiográfico*, Revista Ayer nº3, 1991.

VARELA ORTEGA Josu: *Los amigos políticos, partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia Estudios, 2001.

VILLARES Ramón y MORENO LUZÓN Javier: *Restauración y Dictadura*, Volumen 7 Historia de España, Barcelona, Critica-Marcial Pons, 2009.

NORMATIVA:

Art.68, punto 3 de la Constitución Española de 1978

- Art.69, punto 5 de la C.E de 1978.

-Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

-Ley 17/1976 del 29 de mayo, reguladora del Derecho de reunión. *Boletín Oficial del Estado (B.O.E)* a 31 de mayo de 1976.

- Ley 21/1976 sobre el Derecho de Asociación Política

PAGINAS WEB

-(www.congreso.es): Elecciones generales de 15 de junio de 1977.Distribucion de votos y escaños.