

EL SISTEMA ELECTORAL DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

THE ELECTORAL SYSTEM TOWARDS THE SPANISH DEMOCRACY

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ¹

RESUMEN:

El objeto del presente artículo es ofrecer una visión panorámica del sistema electoral de la transición, cuya especial relevancia radica en que facilitó el proceso constituyente y sus rasgos se mantienen en el sistema electoral vigente más de cuatro décadas. Se analiza su regulación, sus características y los principales elementos que originaban sus efectos. El artículo también realiza un breve examen del rendimiento de este sistema electoral en las elecciones preconstitucionales de junio de 1977 y del sistema de partidos resultante.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral; derecho electoral; elecciones; transición a la democracia; sistema de partidos.

Recibido: 22 de mayo de 2021

Aceptado: 15 de julio de 2021

ABSTRACT:

The purpose of this article is to offer a panoramic view of the electoral system of the Spanish transition towards the democracy, whose special relevance lies in the fact that it facilitated the constituent process and its features are maintained in the electoral system more than four decades later. Its regulation, characteristics and the main elements that originated

¹ Profesor de Derecho Constitucional en el Centro Universitario ISEN de la Universidad de Murcia. E-mail: javier.sierra@um.es ORCID: 0000-0001-9002-5153.

effects are analyzed. The article also makes a brief examination of the performance of this electoral system in the preconstitutional elections of June 1977 and of the resulting party system.

KEY WORDS: *Electoral system; electoral law; elections; Spanish transition to democracy, party system.*

1. Introducción

El desarrollo con normalidad de las primeras elecciones a las Cortes españolas, celebradas tras la muerte de Francisco Franco el 15 de junio de 1977, marcarían el devenir del proceso de aprobación de la Constitución Española (CE). Su celebración fue posible gracias a la regulación de un derecho electoral de la transición, que recogía todos los pormenores necesarios para celebrar unos comicios, entre los que se encontraba el sistema electoral, es

decir, los “elementos de Derecho electoral que condicionan el comportamiento electoral y sus resultados” (satrústegui, 1997: 41)². Habiendo transcurrido más de cuarenta años desde su diseño, y dado que sus características persisten hoy en día en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), no son pocos los autores que han considerado su perdurabilidad como un indicio de su acierto (Lago y Montero, 2005). Todo ello, pese a la recurrente y periódica formulación de propuestas de modificación surgidas desde instancias políticas y desde la doctrina, pero que no han terminado de prosperar salvo para pequeñas modificaciones.

El objeto de este breve artículo es describir este sistema electoral de la transición, y las características de la representación y el sistema de partidos surgido tras las elecciones de

² Entre ellos el tamaño de la asamblea, la circunscripción, la magnitud de los distritos, la barrera electoral, la fórmula electoral, el tipo

de candidatura y la modalidad del voto.

1977, advirtiendo al lector sobre la familiaridad que encontrará a lo largo de su lectura respecto al sistema electoral y de partidos actual.

2. El contexto de la transición ante el sistema electoral

La adopción de un sistema electoral para la celebración de comicios libres se desarrolló en un contexto sometido a la tensión entre las opciones continuistas del régimen, las que abogaban por la reforma y las que —desde la oposición democrática— optaban por la ruptura. Éstas estuvieron en liza a lo largo de tres periodos que Colomer (1998) distingue entre los siguientes: *a)* los primeros seis meses de 1976, en los que fracasó la opción representada por el entonces presidente del Gobierno Carlos

Arias Navarro; *b)* una segunda etapa lo largo del segundo semestre de 1976 en la que tuvo protagonismo la opción reformista representada por el Gobierno de Adolfo Suárez; y *c)* finalmente, el tercer periodo una vez constituidas las nuevas Cortes, en la que se produjeron los acuerdos parlamentarios que permitieron el proceso constituyente y la aprobación de la CE. A lo largo de estos tres periodos se fueron sumando hitos, que, de un modo u otro, fueron relevantes en el camino hacia un nuevo sistema de elecciones democráticas bajo un sistema constitucional. Sin ánimo de exhaustividad, del primero podemos destacar la gestación y aprobación de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas, a partir de la que se instrumentaría la legalización de los partidos políticos³. Del segundo, la adopción de la configuración básica

³ Como resume Alcón Yustas (2018) sería necesaria su modificación para que realmente se libera-
RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

lizase la creación de partidos políticos, lo que se acometió antes de

de las Cortes y de su sistema electoral, a través de la Ley de Reforma Política, y su posterior concreción mediante el RD-Ley sobre Normas Electorales. El tercer periodo es de culminación, en el que baste mencionar la constitucionalización de los rasgos básicos del sistema electoral que quedarían plasmados en los artículos 68 y 69 de la CE. A continuación, nos centraremos en el segundo de estos periodos, que es realmente en el que queda modelado el régimen electoral de la transición.

3. La Ley de Reforma Política como génesis de lo que vino después

La Ley 1/1977, de 4 de enero, de Reforma Política (LRP) fue la pieza clave utilizada para facilitar el tránsito desde el régimen franquista a una democracia constitucional, y es indudable que constituyó

un pilar sobre el que se pusieron las bases de lo que posteriormente sería el sistema electoral del Congreso de los Diputados y del Senado. Se trataba de una norma breve de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una final, que materializaba el cambio de rumbo mediante el reconocimiento de los derechos fundamentales, la regulación básica de Las Cortes y su forma de elección, así como el procedimiento para la iniciativa constitucional. Su aprobación se llevó a cabo sin romper la legalidad vigente como ley fundamental del régimen —lo que permitía reforzar la idea de reforma y no de ruptura—; y dotando a todos sus pasos del máximo grado de legitimidad posible, siendo aprobada mediante un referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976.

Entre sus contenidos, establecía el bicameralismo de Las

las elecciones a las Cortes constituyentes mediante el Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero.

Cortes, recuperando la institución del Senado⁴. Su artículo segundo disponía la elección de los diputados “por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad”⁵ y respecto al Senado se limitaba a mencionar que serían elegidos “en representación de las entidades territoriales” —en ambos casos con un mandato de cuatro años—. Además, se indicaba que el Rey podría designar un número de Senadores equivalente hasta una quinta parte de los elegidos.

Más allá de su articulado principal, es la disposición transitoria (D.T.) primera, la que

nos ofrece los elementos configuradores del sistema electoral, habilitando al Gobierno para la regulación de las normas complementarias que fuesen necesarias para las primeras elecciones a Cortes. En la D.T.1ª se concretaba que existiría un Congreso de 350 diputados inspirado en criterios de representación proporcional, que tendrían en cuenta dispositivos para evitar fragmentaciones “inconvenientes”, a cuyo efecto se determinarían porcentajes mínimos de sufragio para acceder a representación; y fijando la provincia como circunscripción electoral, sobre la que habría un número mínimo inicial

⁴ Los precedentes de un parlamento bicameral se remontan al Estatuto Real de 1834, estando presente en las diversas constituciones del Siglo XIX, hasta que en 1923 se instauró la Dictadura del General Primo de Rivera y se volviese al unicameralismo con la creación de una Asamblea Nacional en 1927. La configuración unicameral se mantendría con posterioridad en la II República y durante el régimen franquista.

⁵ En aquel momento la mayoría de edad se establecía en los veintiún años y estaría vigente en las elecciones a Cortes de 1977. Al año siguiente, el RD-Ley 33/1978, de 16 de noviembre, sobre mayoría de edad, la redujo a 18 años con la finalidad de ampliar la participación en el referéndum constitucional (Villanueva Turnes, 2017).

de diputados en cada una de ellas. Respecto al Senado, concretaba que habría 207 senadores electivos “a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla”. Igualmente se establecía que el sufragio sería universal, directo y secreto, entre los mayores de edad del respectivo territorio; y, que las elecciones “se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario”.

Como se puede observar, se definían muchos de los elementos básicos del sistema electoral. Para el Congreso, su tamaño con 350 diputados, la proporcionalidad, la existencia de una barrera electoral —cuyo umbral y ámbito de aplicación no se precisaba—, la circunscripción provincial —sin mencionar Ceuta y Melilla— y la previsión de un número mínimo de escaños por distrito —sin concretar—. En la misma línea, se fijaba el carácter mayoritario del Senado, la provincia como circunscripción, el prorrateo de escaños por distrito, y

el tamaño de la Cámara derivado de los senadores electivos, a los que habría que añadir los de designación real.

4. El RD-Ley 1977 sobre Normas Electorales

Haciendo uso de la habilitación de la LRP, el Gobierno dictó el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, que tenía como objeto “regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas” (art. 1). Esta norma prevista para las elecciones de las Cortes constituyentes, extenderían su aplicación a las elecciones generales de marzo de 1979 y octubre de

1982 ante la carencia de una regulación post-constitucional sobre la materia⁶.

El RDL contemplaba todos los aspectos de derecho electoral necesarios para una adecuada celebración de unos comicios, plasmados a lo largo de noventa y tres artículos, incorporando aspectos como la administración electoral, la convocatoria de elecciones, la propaganda y gastos electorales, la constitución de las mesas electorales, la votación y escrutinio, las reclamaciones, delitos e infracciones electorales, entre otros. Los rasgos básicos que desarrollaban las previsiones de la LRP se contenían entre los artículos 19 y 21.

Así, el artículo 19 regulaba las circunscripciones. Para en el Congreso de los Diputados enumeraba las provincias con el número concreto de diputados a elegir, junto a la asignación de un escaño para cada ciudad autónoma. Para el Senado, respetando el número de escaños por distrito fijado por la LRP, se enumeraban las nueve islas y agrupaciones que se constituirían como circunscripción con su correspondiente asignación de escaños⁷.

El artículo 20 estaba dedicado a las elecciones al Congreso de los Diputados. Disponía la utilización de listas por partido con un número de candidatos igual al de escaños a elegir, de modo que los votantes

⁶ Hasta la publicación de la LO-REG y lo largo de su periodo de vigencia, el RD-Ley actuaría como norma complementaria a las previsiones electorales constitucionales, completándose mediante regulación adicional sobre contenidos que no abordaba como la Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre Régimen de Encuestas Electorales.

⁷ Se asignaban tres escaños para Tenerife, Gran Canaria y Mallorca; mientras que el resto de islas o sus agrupaciones tendrían un escaño: Fuerteventura, La Gomera-Hierro, La Palma, Lanzarote, Ibiza-Formentera y Menorca.

solo podrían optar por una lista, y los escaños serían adjudicados a los candidatos “por el orden de colocación en el que aparezcan” (listas bloqueadas). En el mismo artículo, se establecía la fórmula de atribución de escaños D’Hondt mediante la descripción de las reglas de asignación de escaños, y se concretaba una barrera electoral del 3% de los votos emitidos por distrito.

Para el Senado (art. 21) se confirmaba el sistema mayoritario de base individual con la asignación de escaños a los candidatos que más votos hubiesen obtenido, pero respecto a la LRP se incluía como variación el voto limitado, de modo que la regla general era que los electores podrían votar a un número de candidatos menor en uno a los que se elegían en cada circunscripción.

5. Consideraciones sobre el diseño electoral y sus repercusiones

Todo este diseño se vio influenciado por distintas posturas de las diferentes corrientes que confluyeron en el proceso de transición. A continuación, haremos referencia a los elementos de debate principales y a sus consecuencias prácticas tras las elecciones de 1977. Por cuestiones de espacio este análisis se centra en el Congreso de los Diputados.

5.1. El antimodelo y la pugna sobre la proporcionalidad

Es recurrente citar que el sistema electoral de la II República fue una referencia relevante a la hora de prever las reglas electorales para la democracia española. Como mantenían Montero, Llera y Torcal (1992) suponía el precedente más inmediato de elecciones democráticas, pero a su vez, actuaba como antimodelo que lo condicionaba. Las razones de esta consideración son fácilmente imaginables, ante la ten-

sión entre continuistas, reformistas y rupturistas, lo que obligaba a que el camino a la transición estuviese alejado de los *males republicanos* que habían motivado el alzamiento militar. Este sistema⁸ estaba caracterizado por la elección individual de candidatos a partir de listas sobre las que se ejercía un voto restringido, siendo elegidos aquellos más votados siempre que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de los votos emitidos⁹. Ello obligaba a los

partidos a sumar en sus listas a personas de formaciones distintas —incluso si eran de posiciones extremas y sustantivamente distantes— con la finalidad de tener más posibilidades de captar electorado. Como consecuencia, esta especie de coaliciones para la conformación de listas, se disgregaban una vez finalizadas las elecciones, y daban lugar a un sistema de partidos polarizado, atomizado y centrifugo, así como a

⁸ Sus bases se construyeron a través del Decreto de 8 de mayo de 1931 que modificó la regulación electoral vigente desde 1907. Con ello, se buscaba disponer de unas reglas para el proceso a la Asamblea Constituyente sin los problemas detectados hasta el momento, que según la Exposición de Motivos del Decreto había dejado “abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas”. La reforma eliminaba la elección directa de quienes se habían presentado cuando había más escaños que candidatos, lo que permi-

tía a los partidos mayoritarios pactar las personas a elegir, sin que fuese necesario celebrar “incómodas” campañas electorales, ni asumir gastos electorales (Presno Linera, 2018: 104). Aparte, con el Decreto de 1931 se estableció la provincia como circunscripción, junto a la existencia de distritos municipales en las grandes ciudades.

⁹ Este porcentaje fue inicialmente del 20% de los votos emitidos -del 40% tras la modificación de 1933-, de modo que los escaños no cubiertos debían ser sometidos a una nueva votación en la que no sería aplicable este umbral.

una amplia fragmentación parlamentaria en la que estaban presentes posturas extremas (Montero y Fernández Esquer, 2018).

En cierto modo, este era uno de los fundamentos de la oposición a la proporcionalidad que se mostraba desde posiciones continuistas, esgrimiendo que permitiría un exceso de opciones políticas¹⁰. Desde el Gobierno reformista se concebía la proporcionalidad como la fórmula más acorde a la nueva deriva democrática, al tiempo que

era una demanda de la oposición porque garantizaba el pluralismo político y constituía un indicador de calidad de cualquier posible sistema electoral. El proyecto de la LRP acogió esta opción proporcional, pero contaba con la férrea oposición de los sectores continuistas. Así, el Consejo Nacional del Movimiento emitió un informe sobre el proyecto de Ley de Reforma Política en el que abogaba abiertamente por los sistemas mayoritarios¹¹. El Gobierno, finalmente, convenció a

¹⁰ Como indica Vidal Prado (2021) “no deja de ser curioso” que algunas formaciones políticas como Alianza Popular vinieran a defender el sistema mayoritario, que podría asimilarse al antimodelo de la II República, aunque las razones de fondo que buscaban eran las consecuencias que podían producir, especialmente evitar la fragmentación.

¹¹ En su informe, el Consejo Nacional del Movimiento se expresaba del siguiente modo: “Existe, prácticamente, un consenso doctrinal en considerar que el sistema

mayoritario... tiende a la formación en las Cámaras de una mayoría homogénea que facilita la labor legislativa... la representación proporcional puede fomentar un sistema de partidos múltiples e independientes, mientras que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a la simplificación de partidos. El Consejo Nacional... cree recomendable el sistema mayoritario para ambas Cámaras, ya que sólo a través de él puede lograrse un número no excesivo de opciones políticas que permitan el adecuado funcionamiento de la democracia” (Boletín Oficial de RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

este sector mediante diversas estrategias, entre las que estaba el acompañamiento de este sistema con mecanismos correctores, argumentando que lo haría poco proporcional y evitaría la atomización partidista de la II República española (Oliver Araujo, 2020: 250)¹².

a. *El diseño estratégico del mínimo provincial y un tamaño reducido de la asamblea*

las Cortes Españolas, núm. 1531/1976, de 21 de octubre).

¹² Esta es la explicación que se ofrece para la utilización de la fórmula D'Hondt y el establecimiento de la barrera electoral. Ésta, por ser aplicable a nivel de circunscripción, sólo vendría a tener eficacia potencial en distritos de amplia magnitud electoral, por lo que su incorporación se debía principalmente a una motivación cosmética para contribuir a que el sector continuista aceptase la proporcionalidad. Con similar finalidad, no solo se buscaba evitar una atomización partidista, sino favorecer la cohesión partidista y fortalecer a las formaciones políticas

Por otra parte, es común apuntar que se buscaba un sistema electoral que garantizase al Gobierno de la UCD una mayoría absoluta con el porcentaje de votos que le otorgaban las encuestas electorales¹³. Alzaga Villaamil (2020: 119) relata que este empeño venía a condicionar el diseño del sistema electoral y es la explicación de la asignación de un mínimo de escaños por circunscripción provincial, porque la

—frente a las agrupaciones de electores— constituyendo uno de los motivos por los que se explica la apuesta por el sistema de listas cerradas y bloqueadas (Presno Linares, 2018).

¹³ Ha existido una constante atribución al profesor Oscar Alzaga como una de las personas que contribuyó a la construcción de un sistema electoral que produjese estos resultados, lo que ha sido desmentido en textos más recientes (Urdániz Ganuza, 2018) y ha llevado al protagonista a explicar —en tercera persona— el diseño interesado del sistema electoral de la transición (Alzaga Villaamil, 2020).

UCD tenía expectativas de beneficiarse del voto de las zonas rurales; lo que venía complementado con otros “mecanismos de seguridad” como la adopción de un tamaño de asamblea reducido —350 diputados— para limitar el efecto proporcional que habría tenido una cámara más amplia¹⁴.

En cualquier caso, el RD-Ley de 1977 indicaba en su exposición de motivos que la asignación de dos diputados por provincia y el resto en función

de la población, respondía a que “de esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”. En efecto, este diseño, aseguraba que el Congreso se nutriese de representantes elegidos en todas las zonas del territorio¹⁵. Sin embargo, el mínimo provincial ocasionaba la rup-

¹⁴ La adopción de listas cerradas y bloqueadas también se atribuye a una preferencia del Gobierno de la UCD para poder controlar los candidatos que podrían ser elegidos y porque facilitaría el escrutinio —en comparación a unas listas desbloqueadas o abiertas— (Montero y Fernández Esquer, 2018); sin perjuicio de otras ventajas que también se apreciaban, como ser un sistema fácil de comprender para los electores, aunque existían voces críticas que viesan en las listas cerradas y bloqueadas un síntoma de despersonalización

del sistema que privaba a los electores de una completa libertad de selección (Alzaga Villaamil, 2020).

¹⁵ No es objeto de este artículo exponer los motivos que apoyan el mantenimiento de esta asignación de escaños —tan denostada por la desigualdad del valor del voto—, pero es necesario mencionar que la presencia de representantes “bastantes” de todas las zonas del territorio contribuye a la labor del Congreso de los Diputados con una visión integral, además, de ser una barrera a la tendencia a acaparar la actividad política que se produce en las zonas de concentración poblacional.

tura de la relación entre población y escaños¹⁶, originando un caso de *malapportionment* y aumentando la ruralización del Congreso de los Diputados¹⁷. De esta manera, en las zonas menos pobladas existía — como sigue sucediendo— un plus de representación en comparación a su número de habitantes¹⁸, y la situación inversa en los distritos más poblados,

provocando la desigualdad en el valor del voto de los electores en función de la provincia de residencia. Esto se observa claramente a partir de los datos de las elecciones de 1977 en los que quedaba patente esta desigualdad (Gráfico 1), de manera que había un diputado por cada 24.664 censados en Soria, mientras que en el extremo opuesto se elegía un diputado

¹⁶ Martínez Cuadrado (1983: 45 y 46) apuntaba a esta alteración como una muestra de la “fuerte erosión del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley electoral”, sobre la que incidía que era aún superior en el caso del Senado, porque ni siquiera se consideraba el tamaño poblacional y se otorgaba un número fijo por circunscripción.

¹⁷ El término *malapportionment* hace alusión a una mala distribución entre distritos —en este caso con relación a la población—; mientras que la ruralización del Congreso de los Diputados hace referencia a la presencia abundante de diputados ligados a zonas eminentemente rurales. Ambas observaciones también se pueden predicar

del Senado, aunque era más justificado por constituir una cámara en la que sus “senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales” (art. 2.3 LRP).

¹⁸ El análisis del prorrateo de escaños a lo largo del tiempo muestra que los distritos grandes (10 o más escaños) mantienen un déficit de representación; y que las circunscripciones pequeñas (hasta 5) están sobrerrepresentadas; mientras que las de tamaño intermedio (6-9 escaños) se encuentran cerca del equilibrio proporcional (Penadés y Santiuste, 2013: 113 y 114). Estudios posteriores han corroborado que esta distorsión se ha visto incrementada con los cambios demográficos (Uribe Otálora, 2017).

cada 91.060 inscritos en Barcelona.

Gráfico 1. Censados por escaño. Elecciones de junio de 1977

(Número máximo, mínimo y media nacional)



En cualquier caso, el prorrateo de escaños también producía una amplia asimetría entre circunscripciones. Las previsiones del RDL conllevaban que treinta de las cincuenta y dos circunscripciones no superasen los 5 escaños¹⁹, dieciocho estaban entre los 6 y los 10 diputados, y solo cuatro provincias

tenían más de 10 asientos en el Congreso con amplias diferencias entre ellos: Sevilla (12), Valencia (15), Madrid (32) y Barcelona (33).

5.3. El sistema de partidos y la proporcionalidad resultante de las elecciones de 1977.

Las normas electorales se pusieron a prueba en las elecciones del 15 de junio de 1977. En los comicios al Congreso de los Diputados participaron 83 formaciones políticas, de las que doce obtuvieron escaño (Tabla 1). Las cuatro formaciones políticas con mejores resultados fueron la Unión de Centro Democrático (UCD) con 165 diputados²⁰, el Partido Socialista Obrero Español

¹⁹ Siete distritos elegían 3 escaños, ocho 4 diputados, trece 5 escaños, y Ceuta y Melilla uno cada ciudad autónoma.

²⁰ Los resultados confirmaron que la UCD se benefició del voto rural en los distritos más pequeños, por lo que se Torres del Moral (2009: 66) se constaba que “el sistema

electoral favoreció indisimuladamente a quien lo redactó”. Así, se adjudicó, como mínimo, dos diputados en las circunscripciones en los que se elegían 3 escaños, y algo más de la mitad de los diputados en liza en los distritos de 4 y 5 escaños. Por el contrario, se mantuvo por debajo de la mitad

RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

(PSOE) con 118 escaños, el Partido Comunista de España (PCE) con 20 diputados, y la Federación de Partidos de Alianza Popular (AP) con 16 escaños. Así, se daba forma de manera embrionaria a un sistema de partidos que se estructuraba primordialmente en torno al eje ideológico izquierda-derecha y se producía la preeminencia de las dos principales formaciones políticas (UCD-PSOE), con una representación menor de otras fuerzas estatales más escoradas hacia los extremos ideológicos (AP y PCE). También hubo presencia de formaciones políticas basadas en la identidad territorial, como la Coalición Electoral Pacte Democràtic per Catalunya —que derivaría en

Convergència i Unió— que obtuvo 11 diputados; o el Partido Nacionalista Vasco, que consiguió 8 escaños. Su entrada parlamentaria afianzaba la dimensión centralismo-regionalismo en el sistema de partidos y contribuyó a legitimar a las nuevas reglas del juego ante estas sensibilidades²¹.

Tabla 1. Escaños obtenidos por partido en el Congreso de los Diputados en las elecciones de 1977

Siglas	Formación política	Escaños
UCD	Unión de Centro Democrático	165
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	118

de diputados en las circunscripciones más pobladas en las que se elegían 10 o más.

²¹ Nótese que el panorama habría sido muy distinto si la barrera electoral se hubiese establecido a nivel estatal y no por circunscripción. Una barrera electoral nacional del 3%, habría impedido que lograran
RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

escaño estas formaciones políticas con unas consecuencias imprevisibles. La Coalición Electoral Pacto Democràtic per Catalunya alcanzó un equivalente al 2,8% de los votos válidos emitidos, al igual que el PNV un 1,62%, por lo que no habrían sido tenidas en cuenta.

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ

PCE	Partido Comunista de España	20
AP	Federación de Partidos de Alianza Popular	16
PDPC	Coalición Electoral Pacte Democràtic per Catalunya	11
PNV	Partido Nacionalista Vasco	8
PSP-US	Partido Socialista Popular – Unidad Socialista	6
UCD-IDCC	Unió del Centre i La Democràcia Cristiana de Catalunya	2
IN-DEP	Candidatura Independiente de Centro	1
EC-FED	Coalición Electoral Esquerra de Catalunya	1
CAIC	Candidatura Aragonesa Independiente de Centro	1

EE	Euskadiko Eskerra	1
----	-------------------	---

Las consecuencias de la criba efectuada en las primeras elecciones de 1977 y la percepción sobre sus efectos en la representación, conllevó que ante la afinidad política, se produjeran algunas interacciones que concluirían en la práctica integración de unos partidos en otros en función de las posibilidades de obtención de representación²². Por ello, estas bases del sistema de partidos se verían ligeramente modificadas tras las elecciones de 1979, y especialmente —ya por otros factores—, tras la descomposición de la UCD en 1982²³, dando lugar al sistema de partidos que, a grandes rasgos, se mantuvo vigente hasta la incorporación de

²² Por ejemplo, ya fuese por discutir de manera natural o inducidos por los resultados electorales, el Partido Socialista Popular – Unidad Socialista, que consiguió 6 diputados, terminó –tras ciertos

vaivenes— integrándose en el PSOE.

²³ La UCD experimentó un castigo electoral importante en las elecciones de 1982, entre otros motivos, por los conflictos internos que llevaron a la dimisión de RIDAA. *Núm. 78-79 Otoño 2021*

nuevas formaciones políticas al Congreso de los Diputados tras las elecciones generales de 2015²⁴.

5.4. La desproporcionalidad del sistema electoral

Hasta el momento, ya se han ofrecido indicios suficientes

Adolfo Suárez como presidente del Gobierno en 1981, y que propiciaron un escenario de inestabilidad política que llevaría al golpe de Estado del 23-F. En 1982 la UCD obtuvo solo 11 escaños porque su electorado se había realineado especialmente en torno a Alianza Popular (posteriormente el Partido Popular), partido que integraría el tándem bipartidista a partir de entonces junto al PSOE.

²⁴ Con ello, se hace alusión especialmente a Ciudadanos y Podemos, cuya entrada con fuerza se produjo en las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 con 40 y 42 diputados respectivamente, aunque habían obtenido representación en comicios anteriores de distintos ámbitos. Precisamente estos partidos alentaron

como para intuir la desproporcionalidad del sistema electoral de la transición. El análisis retrospectivo de sus rendimientos ha puesto de manifiesto que, elección tras elección, es el bajo tamaño de muchos distritos el principal origen de la desproporcionalidad²⁵ debido a su tendencia mayoritaria, porque ante pocos escaños a elegir,

los discursos favorables a las reformas electorales, responsabilizando al sistema electoral del bipartidismo y de la lejanía de los partidos con los electores. Sin embargo, una vez que ese mismo sistema electoral permitió su entrada en los parlamentos de manera natural, se produjo una atenuación y un amplio silencio sobre sus propuestas de reforma.

²⁵ En esta línea Penadés y Santiuste (2013) evidenciaban como las circunscripciones más pequeñas originan un efecto mayoritario y tienen una marcada tendencia hacia el bipartidismo, mientras que en las circunscripciones más grandes es donde realmente se despliegan los efectos de la proporcionalidad.

solo los partidos situados en las primeras posiciones tienen opción a conseguir escaño²⁶. Por el contrario, la demonizada fórmula D'Hondt, solo tiene posibilidades de desplegar su efecto desproporcional en las circunscripciones más grandes, al igual que ocurre con la barrera electoral²⁷. De ahí, que con la abundancia de distritos pequeños — treinta y dos no superaban los 5 escaños—, se venía a penalizar a las terceras fuerzas políticas.

Los comicios de 1977 constataron este efecto desproporcional y las primas que se generaban a los principales partidos. Así, las formaciones nacionales que se presentaban en muchos distritos y en la mayoría obtenía representación —el PSOE y especialmente la UCD— se veían sobrerrepresentadas. Lo mismo sucedía con los partidos de corte regionalista-nacionalista que presentaron listas en pocas circunscripciones, pero en ellas

²⁶ Aparte de estos efectos mecánicos del sistema electoral, también se produjeron efectos psicológicos, como constataron Montero, Llera y Torcal (1992) ante el voto útil que tuvo lugar, especialmente, en las circunscripciones más pequeñas, siendo un fenómeno que se acrecentaría en posteriores comicios por el efecto de aprendizaje.

²⁷ Vidal Prado (2021: 272) hace alusión a que los “mecanismos correctores” de la proporcionalidad que se pactaron en el proceso de redacción del RD-Ley, no fueron los que posteriormente darían origen a la desproporcionalidad. De hecho, la exposición de motivos 272

del RD-Ley mencionaba a la fórmula electoral como “un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento” a cuya finalidad contribuiría también la barrera electoral. Sin embargo, como bien menciona el autor, se trataba de la combinación de la circunscripción provincial con un tamaño reducido del Congreso, lo “que trae consigo una mayoría de circunscripciones pequeñas” y a lo que se añade “la asignación de un mínimo provincial de dos escaños por provincia, que provoca una sobrerrepresentación de las circunscripciones con menos habitantes”.

eran de los más votados (PNV y Pacte Democràtic per Catalunya)²⁸. Por el contrario, las terceras y cuartas fuerzas políticas acumulaban grandes cantidades de sufragios sin representación en los distritos pequeños. De hecho, se vieron excluidas en todas las circunscripciones de tres escaños y en la mitad de las que elegían cuatro diputados, siendo el caso del PCE y de AP, que consiguieron escaño, primordialmente, en circunscripciones que elegían cinco o más diputados²⁹. Esto llevaba a algunos contrastes, como el hecho de que partidos regionalistas/nacionalistas alcanzasen más escaños que

otros partidos con más votos en el cómputo nacional³⁰.

Desde otra perspectiva, se puede calcular el coste medio por escaño en número de votos globales, para observar la desigualdad del valor del voto que generaba el sistema electoral en función del partido por el que se optaba (Gráfico 2). De esta manera, el más votado —UCD— requería una media de 38.245 sufragios, y el segundo —PSOE— 45.524. Esta cifra se incrementaba ostensiblemente con relación al tercer y cuarto partido, cuyo equivalente por escaño era de 85.495

²⁸ Sin embargo, pese a estas observaciones sobre las elecciones de 1977, el análisis de las posteriores elecciones permite afirmar a Torres del Moral (2009) que la representación parlamentaria de los partidos nacionalistas ha venido estando a la par de lo que hubiesen obtenido en un sistema proporcional con un cómputo de los votos a nivel nacional.

²⁹ De hecho, el 28,70% de los sufragios obtenidos por el PCE —RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

490.891 votos— y el 46,5% de los cosechados por AP —699.506 votos— tuvieron lugar en distritos donde no alcanzaron representación.

³⁰ El caso más claro fue el Partido Socialista Popular – Unidad Socialista que solo logró 6 escaños con 816.582 votos, mientras que el PNV consiguió 8 diputados con 296.193 sufragios.

sufragios en el PCE y de 90.048 para AP.

Gráfico 2. Número de votos por escaño. Elecciones 1977



5.5. Los parecidos razonables con la CE, la LOREG y los sistemas electorales autonómicos

Como es fácilmente verificable, los elementos básicos del sistema electoral que actualmente constan en la CE y la

LOREG son herederos directos con un alto grado de coincidencia de la LRP y del RDL sobre Normas Electorales. El proceso constituyente no llevó a una modificación de las bases del sistema electoral, sino que, por el contrario, constitucionalizó los rasgos básicos de las elecciones a ambas cámaras dentro de los parámetros preexistentes³¹, siendo la principal diferencia la sustitución de los senadores de designación Real por los que nominan las comunidades autónomas. Todo este proceso podemos afirmar que culminó con su transustanciación a la LOREG, porque los contenidos básicos sobre el sistema electoral no mutaron³².

³¹ Montero y Fernández Esquer (2018) especifican que las discusiones giraban en torno a dos disyuntivas, por un lado, constitucionalizar los rasgos del sistema electoral o dejarlos para su remisión mediante ley; y por otro lado, la adopción de un sistema más proporcional o mayoritario. Finalmente, fueron la UCD y el PSOE los que acordaron sumar posiciones y constitucionalizar el sistema

tal y como se había venido a concebir.

³² Montero, Llera y Torcal (1992) relatan que este mantenimiento era de esperar, dado que el sistema había sido institucionalizado a lo largo de un largo periodo y que, además, el partido con posibilidades de influenciar los contenidos de la LOREG —el PSOE—, era precisamente el que más se estaba

No obstante, la repercusión del sistema electoral de la transición no quedó ahí, a su vez, los Estatutos de Autonomía fueron reproductivos respecto a la configuración adoptada para el sistema electoral del Congreso de los Diputados (Pallarés Porta, 1999)³³. Las razones hay que buscarlas en que el modelo había funcionado bien para las élites partidistas, motivo por el que su extensión se había pactado entre el Gobierno de la UCD y el PSOE en los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio

beneficiando de las primas del sistema diseñado por las normas electorales precedentes. Como ejemplo su similitud, baste mencionar que el singular supuesto que utiliza la LOREG en su artículo 163 para describir la aplicación de la fórmula electoral —mediante una tabla cumplimentada—, es exactamente el mismo que constaba en el artículo 20 del RD-Ley de 1977.

³³ Como consecuencia, se venía a producir un régimen electoral autonómico muy homogéneo (Gavara de Cara, 2007), con sistemas “casi iguales entre sí y todos ellos RIDAA. Núm. 78-79 Otoño 2021

de 1981 (Gálvez Muñoz, 2020), y en todo caso, porque había una “escasa voluntad innovadora” (Oliver Araujo, 2011: 287). A estas razones añadiríamos los condicionamientos previstos para la organización institucional de las comunidades autónomas del artículo 152.1 CE³⁴, que invitaba a un sistema similar al del Congreso de los Diputados. Este artículo, aun estando destinado a las autonomías de vía rápida, fue

casi iguales al subsistema electoral para el Congreso” (Torres del Moral, 2009: 74).

³⁴ Entre sus previsiones, concretaba que las comunidades autónomas dispondrían de una asamblea legislativa “elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros”.

adoptado de manera generalizada³⁵, y se siguió la misma estela respecto a sus reglas electorales. Por ello, las elecciones a las asambleas legislativas autonómicas acogieron sus elementos básicos, como la utilización de la fórmula electoral D'Hondt; las listas cerradas y bloqueadas; la elección de la provincia como circunscripción³⁶; y la existencia de una barrera electoral, generalmente, entre el 3 % y el 5%.

6. Epílogo

La gestación del sistema electoral de la transición fue el

fruto de la interacción entre distintas corrientes —continuas, reformistas y rupturistas— que fijaron especialmente su atención en las reglas electorales para el Congreso de los Diputados, cuyo sistema resultante es proporcional en su conjunto, pero se matiza con la introducción de mecanismos de tendencia mayoritaria, beneficiando a los principales partidos y atenuando la fragmentación. Como consecuencia, se producía una desigualdad en el valor del voto, pero en contrapartida, se secundaba la conformación de gobiernos estables, a lo que se sumaba la inclinación

³⁵ Su adopción por todas las comunidades autónomas llevó a que el Tribunal Constitucional fijase el artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad de los sistemas electorales autonómicos, incluso de aquellas que habían accedido a la autonomía por la vía lenta. El argumento que utilizaba el Tribunal Constitucional en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, era que la aplicación de este artículo

título debía extenderse a las comunidades autónomas en la medida en que habían acogido el tipo de instituciones del artículo 152.1 CE.

³⁶ Las pocas excepciones a esta regla fueron las autonomías insulares que tienen la isla como referencia; y las comunidades autónomas de Asturias, y la Región de Murcia (hasta 2015), que optaron por distritos infraprovinciales.

del sistema a auspiciar el fortalecimiento de los partidos políticos.

Su primordial éxito se constató al no producirse disfunciones relevantes con su puesta en práctica en las elecciones de junio de 1977. Gracias a ello, el proceso electoral ejerció su función de producir representación con la presencia parlamentaria de las diferentes sensibilidades del eje ideológico y las que simbolizaban identidades territoriales, favoreciendo la legitimidad de quienes debían ser los protagonistas de las negociaciones para la nueva Constitución. En cualquier caso, la importancia del sistema electoral de la transición no quedó ahí, y traspasó las expectativas iniciales, inspirando las reglas electorales que hoy en día rigen en los comicios que se celebran en nuestro país, y mostrándose eficaz —aun con sus imperfecciones— para producir representación y reflejar el pluralismo político.

Finalmente, cabe dejar constancia del acierto en su diseño

para el momento histórico que se vivía, lo que no debe hacernos olvidar la necesidad de perfeccionar el sistema para adaptarlo a los nuevos tiempos y corregir sus problemas; pero eso sí, reconociendo el rendimiento que ha producido y el importante papel que ejerció en un momento clave y lleno de incertidumbres en el camino hacia la construcción de nuestra democracia.

Bibliografía:

ALCÓN YUSTAS, María Fuencisla (2018). «El diseño del sistema electoral durante la transición». *ICADE. Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 104.

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (2020). «Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en las dinámicas públicas». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 113-138.

COLOMER, Josep. M. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis Alberto (2020). «Estatutos de autonomía y sistemas electorales autonómicos». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 325-349.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

LAGO, Ignacio y MONTERO, José Ramón (2005). «Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español». *Zona Abierta*, núm. 110-111, pp. 279-348.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel (1983). «Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: Examen jurídico-constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, pp. 41-60.

MONTERO, José Ramón y FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2018). «Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016». *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y*

Análisis Político, núm. 2, pp.5-46.

MONTERO, José Ramón; LLERA, Francisco J. y TORCAL, Mariano (1992). «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58, pp. 7-56.

OLIVER ARAUJO, Joan (2020). «La barrera legal en las elecciones al Congreso de los Diputados y su posible reforma». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 233-259.

OLIVER ARAÚJO, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos.

PALLARÉS PORTA, Francesc (1999). «Sistema Electoral y Sistema de Partidos». En PAU i VALL, Francesc y PENDAS GARCÍA, Benigno (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, pp. 61-84.

PENADÉS, Alberto y SAN-TIUSTE, Salvador (2013). «La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, pp. 89-116.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2018). «El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978». *Historia Constitucional*, núm. 19, pp. 89-121.

SATRÚSTEGUI, Miguel (1997). «La elección de las Cortes Generales». En LÓPEZ GUERRA, Luís; ESPÍN, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMP, Pablo; y SATRÚSTEGUI, Miguel, *Derecho Constitucional*, vol. II. Valencia: Tirant Lo Blanc, pp. 39-63.

TORRES DEL MORAL, Antonio (2009). «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo». *Revista de Derecho Político*, núm. 74, pp. 51-111

URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2018). «Aclaración sobre

una cita de Óscar Alzaga sobre el sistema electoral español». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 20, núm. 40, pp. 747-758.

URIBE OTÁLORA, Ainhoa (2017). «El sistema electoral de la Transición a examen: ¿es necesaria su reforma?». *Aportes*, núm. 94, pp. 181-218.

VIDAL PRADO, Carlos (2021). «La nación española en la transición política a la democracia: recuperemos la memoria y el auténtico relato de la transición». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 23, núm. 47, pp. 255-278

VILLANUEVA TURNES, Alejandro (2017). «La mayoría de edad. Artículo 12 de la Constitución Española de 1978». *Estudios de Deusto*, vol. 65, núm. 2, pp. 321-348.