

Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016

Four decades of the Spanish electoral system, 1977-2016

JOSÉ RAMÓN MONTERO

Universidad Autónoma de Madrid, España

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER

Universidad Autónoma de Madrid, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

MONTERO, J. R. y FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018). Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2: 5-46. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7821>

Resumen

El sistema electoral del Congreso de los Diputados ha cumplido cuatro décadas de funcionamiento. Creado en 1977, constitucionalizado en 1978 e institucionalizado en 1985, ha sido empleado en trece procesos electorales sin experimentar reforma alguna. En este artículo ofrecemos una recapitulación del sistema electoral español, incluyendo sus rendimientos en las últimas elecciones, celebradas en 2015 y 2016. Analizamos así las distintas etapas de su creación, sus elementos constitutivos, sus principales efectos tanto en la dimensión interpartidista como en la intrapartidista, las propuestas formuladas para modificarlo y algunas decisiones controvertidas del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: España; sistema electoral; Congreso de los Diputados; reforma electoral.

Abstract

The electoral system for the Spanish Congress of Deputies has celebrated four decades. Created in 1977, constitutionalized in 1978, and institutionalized in 1985, it has been used in thirteen general elections without undergoing any reform process. In this article, we assess the Spanish electoral system, including the recent 2015 and 2016 elections. Thereby, it addresses its choice, its constitutive elements, its main effects in both the inter-party and intra-party dimensions, some of the many proposals that have been suggested to reform it, and some controversial decisions taken by the Constitutional Court.

Keywords: Spain; electoral system; Congress of Deputies; electoral reform.



Correspondencia / Correspondence

JOSÉ RAMÓN MONTERO
Universidad Autónoma de Madrid, España
joseramon.montero@uam.es
CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER
Universidad Autónoma de Madrid, España
carlos.fernandez@uam.es

Agradecimientos / Acknowledgements

Este artículo es una versión sustancialmente ampliada del capítulo de los autores en el libro *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, editado por Benigno Pendás y que será publicado próximamente por el Centro

de Estudios Políticos y Constitucionales. Queremos agradecer a Juan Montabes su amable invitación para incluirlo en este número de *Política y Gobernanza*.

Recibido / Received

12.02.2018

Revisado / Review

09.05.2018

Aceptado / Accepted

28.06.2018

Los sistemas electorales son instituciones peculiares. En el marco de las elecciones para órganos legislativos, contienen las reglas que especifican cómo los votantes expresan sus preferencias (a través de la estructura del voto) y, sobre todo, cómo los votos se traducen en escaños que se asignan a los partidos (Shugart y Taagepera 2017: 2). Aunque presentan muchas variaciones entre países, todos ellos comparten una característica importante en su funcionamiento: suelen favorecer en una medida u otra a los principales partidos. Douglas W. Rae (1971 [1967]: 86), el primer politólogo que analizó comparativamente los sistemas electorales, los equiparó con el acérrimo enemigo de Robin Hood, el Sheriff de Nottingham, que se encargaba de entregar a los ricos lo que robaba a los pobres: todos los sistemas electorales favorecen a los grandes partidos, que reciben más escaños de los que les corresponden, y perjudican a los partidos menores, que obtienen mucho menos.

Pero el *diablo* está en los detalles: mientras que algunos sistemas electorales *roban* muy pocos escaños, otros lo hacen de forma sustancial y hasta descarada. Este resultado depende en buena medida de la cercanía o distancia de los sistemas electorales a uno de los dos principios de representación existentes, el *mayoritario* y el *proporcional* (Nohlen 2004: 110 ss.). Se trataría de dos tipos ideales situados en los extremos de un continuo. El principio mayoritario tiene por finalidad la de lograr que el partido vencedor en unas elecciones obtenga una mayoría absoluta de escaños desde la que aplicar como gobierno el *mandato* de sus votantes. Y el principio proporcional pretende que la representación de los partidos en el Parlamento sea proporcionada respecto a sus porcentajes de voto, de forma que la Cámara sea una especie de *espejo* de las preferencias políticas de sus votantes. Entre el *mandato* y el *espejo*, cada sistema electoral estará situado en algún punto intermedio del continuo, más o menos cerca del principio mayoritario o del proporcional en función de las características de sus elementos constitutivos.

El sistema electoral para el Congreso de los Diputados está a caballo entre ambos principios, más cerca quizás del Sheriff de Nottingham que de Robin Hood.¹ Aunque conceptualizado habitualmente como un sistema proporcional “moderado” o “corregido”, podría también ser caracterizado como un sistema mayoritario “atenuado” o “restringido” (Montero y Vallès 1992: 6-8). En este artículo ofreceremos una recapitulación del sistema electoral español tras cuatro décadas de funcionamiento, incluyendo las elecciones de 2015 y 2016.

1 Este artículo está centrado en el sistema electoral para el Congreso, dada su obvia mayor importancia. Algunos análisis del sistema electoral para el Senado pueden encontrarse en Lijphart y López Pintor (1988), Montabes y Ortega (2002) y Penadés y Urquizu (2007). Y sobre los sistemas electorales autonómicos, entre otros, Pallarés (1998), Lago (2002), Oliver (2011), Calvet (2017) y Fernández-Esquer (2017). Las referencias bibliográficas están recogidas al final del artículo.

En las siguientes páginas examinaremos sucesivamente las etapas de su creación, sus elementos constitutivos, sus principales efectos, algunas de las muchas propuestas que se han formulado para modificarlo y el papel del Tribunal Constitucional respecto a algunos elementos controvertidos, sobre todo a nivel autonómico.

1. Los orígenes del sistema electoral

Los protagonistas de nuestra Transición tuvieron que dotarse de un nuevo sistema electoral, puesto que todos ellos rechazaron explícita o implícitamente la incorporación del sistema existente antes de la dictadura. En realidad, el sistema electoral de la Segunda República se convirtió en una especie de *antimodelo*, y por buenas razones. Se trataba de un sistema de tipo mayoritario con voto limitado y con primas exorbitadas a la mayoría en cada distrito. Sus resultados fueron desastrosos: alimentó una fragmentación parlamentaria extrema y con ello la mayor inestabilidad gubernamental existente entre las democracias coetáneas, desincentivó la colaboración entre los partidos, contribuyó a la formación de un sistema de partidos atomizado y polarizado y propició, en definitiva, una competición interpartidista de naturaleza centrífuga hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes bloques muy alejados entre sí (Linz 2009 [1978]; Linz, Montero y Ruiz 2013 [1985]; Colomer 2004).

Las negociaciones sobre el nuevo sistema electoral se sucedieron en cinco etapas desde enero de 1976 hasta diciembre de 1978, es decir, casi tres años.² Sus bases se establecieron en la trascendental Ley para la Reforma Política (LRP, en adelante), de enero de 1977, que serían desarrolladas poco después en el Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, de marzo de ese mismo año. Con esos mimbres, que fueron posteriormente ratificados por el artículo 68 de la Constitución y después apuntalados en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), se han desarrollado un total de trece procesos electorales, que van desde las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 hasta las últimas elecciones generales de junio de 2016.

La primera etapa transcurrió a lo largo del primer semestre de 1976, cuando durante la presidencia del Gobierno de Carlos Arias Navarro comenzaron a formularse unas preferencias todavía sumamente vagas con base en propuestas realizadas sucesivamente por Manuel Fraga Iribarne, ministro de la Gobernación. Una Comisión Mixta entre el Gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento se reunió hasta en nueve ocasiones para estudiar el proyecto que

2 Pueden verse análisis más amplios sobre la selección de las reglas electorales españolas en Lago y Montero (2005: 283-306) y Montero y Lago (2011).

regulara unas futuras elecciones para el Congreso de los Diputados (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda 1995: 155). Esas reuniones tuvieron la virtualidad de ir acordando algunas reglas electorales básicas: el reducido tamaño de un futuro Congreso, el prorrateo desviado mediante la asignación de un número mínimo de escaños a los distritos y la conversión de las provincias en circunscripciones, al parecer tras comprobar el Gobierno la inviabilidad de diseñar distritos uninominales (Herrero de Miñón 1993: 92).

La segunda etapa resultó decisiva. Tuvo lugar a partir de julio de 1976, cuando Arias Navarro fue sustituido por Adolfo Suárez en la Presidencia del Gobierno. Su texto básico cristalizó en la LRP, cuyo contenido habría ya de mantenerse a lo largo de fases posteriores. Los primeros borradores del proyecto de la LRP, redactados por franquistas moderados o por reformistas del Gobierno de Suárez, se inclinaban por un sistema que consiguiera a la vez reflejar el pluralismo político y evitar una excesiva fragmentación partidista. En contra se situaban los franquistas continuistas y también los en mayor o menor medida *aperturistas*, aglutinados alrededor de Cruz Martínez Esteruelas y de Fraga Iribarne, que en septiembre de 1976 había fundado Alianza Popular (AP) y que mostraba una decidida preferencia por la variante británica del sistema mayoritario. Durante su discusión en las Cortes franquistas, el Gobierno decidió mantener el principio genérico de la representación proporcional en el proyecto de la LRP, pero ofreciendo a los procuradores de las Cortes la posibilidad de introducir distintos “dispositivos correctores”, según se denominaron, dirigidos a “evitar fragmentaciones inconvenientes de las Cámaras” (Sánchez-Cuenca 2014). Al mismo tiempo, el Gobierno consiguió también el apoyo de la oposición democrática, que consideraba irrenunciable un sistema proporcional. Es así como en la LRP se estableció la provincia como circunscripción electoral. También se convino en prever un umbral legal para conseguir representación y se mantuvo el tamaño del futuro Congreso en 350 diputados. Entre esos dispositivos correctores, se contemplaba una representación mínima provincial, un mecanismo que a la postre se ha revelado de suma importancia. Curiosamente, esa representación mínima no estaba prevista en el anteproyecto de la LRP, sino que fue fruto de una enmienda *in voce*, presentada por un procurador en el debate plenario, y que fue finalmente aceptada en pos del equilibrio representativo territorial (Fernández-Miranda 2009: 27-28).

En una tercera etapa, el Decreto-ley de marzo de 1977, sobre Normas Electorales, consagró lo ya apuntado en la LRP. A medida que se acercaban las primeras elecciones democráticas, previstas para junio de 1977, los nuevos partidos que iban surgiendo en la escena política de la Transición fueron explicitando sus preferencias y realizando sus previsiones de escaños en función de las posibles reglas del sistema electoral. Con la única excepción de AP, todos los demás partidos se inclinaban *in genere* por el sistema proporcional. El Antepro-

yecto preparado por el Gobierno proponía un Congreso de 350 miembros, un prorrateo que adjudicase cuatro diputados mínimos por distrito (y los restantes, en su caso, en función de la población de cada provincia), la fórmula D'Hondt y el rechazo de un umbral legal de ámbito nacional para no perjudicar a los partidos nacionalistas (Osorio 1980: 270). Luego se modificó el umbral electoral al 3 por ciento en cada uno de los distritos, se rebajó el número mínimo de escaños a dos, se confirmó la fórmula D'Hondt y se optó por el criterio de listas cerradas y bloqueadas. En fin, tras confirmar en varias encuestas las ventajas que estas reglas reportarían a un partido de centro-derecha, el Gobierno decidió crear la Unión de Centro Democrático (UCD) (Osorio 1980: 300). Los representantes de la oposición democrática aceptaron sin dificultad, y casi sin negociaciones, estos elementos (Herrero de Miñón 2017).³ El Gobierno lograba así imponer sus criterios y también sus objetivos fundamentales en el diseño del sistema electoral. En palabras de Óscar Alzaga (1989: 127-128), uno de sus creadores, "(...) el encargo político consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37 por ciento de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37 por ciento. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista (...)." Se daría así la paradoja de que los dirigentes políticos surgidos del franquismo, destinados a resultar electoralmente irrelevantes tiempo después, fueron capaces de imponer sus criterios para diseñar los componentes del sistema electoral que habrían de mantenerse durante décadas (Hopkin 2005). Dicho de otra forma, el caso español ejemplifica a la perfección el supuesto de cómo gobiernos optimistas sobre sus expectativas electorales gracias a las ventajas derivadas de las nuevas reglas creadas por ellos mismos tienden a ofrecer las mínimas concesiones necesarias para convencer a los dirigentes de la oposición de que participen en las elecciones (Colomer 2004: 39-40). Las posibilidades del Gobierno de UCD para imponer sus criterios contrastaban así nítidamente con los limitados márgenes de maniobra de la oposición, cuyas propuestas fueron sólo nominalmente incluidas en la negociación.

3 Huneus (1985: 111) ha subrayado que los partidos de la oposición mostraban una gran preocupación, que en algunos casos resultaba casi una obsesión, por la implantación de un sistema proporcional y contra la adopción de un sistema mayoritario. Ello facilitó la capacidad de negociación del Gobierno de Suárez con la oposición democrática, de la que consiguió que *aceptara* unos "criterios inspiradores" de representación proporcional que contenían sesgos mayoritarios y conservadores muy notables.

Las dos últimas fases de la adopción del sistema electoral radicaron en la propia Constitución y en la LOREG, ninguna de las cuales modificó las reglas ya contenidas en el Decreto-ley de 1977 (Caciagli 1986: cap. 3). Durante la discusión constituyente, las estrategias de los partidos estuvieron primero centradas en el conflicto ocasionado por la negativa de UCD y AP a que se recogiera en la futura Constitución criterio electoral alguno, como es el caso de algunos países europeos; PSOE y PCE defendían, por el contrario, la constitucionalización del sistema electoral. Después, lo hizo sobre los inevitables componentes restrictivos de la proporcionalidad establecidos en la LRP y en el Decreto-ley, que PSOE y PCE proponían sustituir por otros criterios; AP, por su parte, continuaba defendiendo un sistema mayoritario. Al poco tiempo, las negociaciones extraparlamentarias emprendidas por UCD y PSOE incluyeron también al sistema electoral entre las cuestiones del consenso constituyente, lo que hizo desaparecer las diferencias entre los dos principales partidos. El acuerdo logrado entre ambos dejó aislados a AP y PCE, defensores de sus respectivas posiciones mayoritarias y proporcionalistas. Los dos principales partidos aceptaron la constitucionalización del sistema electoral y la especificación de sus “dispositivos correctores”. La decisión se plasmó en el que ahora es el artículo 68 de la Constitución para el Congreso de los Diputados. Esta decisión dotó de rigidez a elementos de una notable importancia: la opción por la representación proporcional, la provincia como circunscripción electoral y la determinación de un doble criterio territorial y poblacional para el prorrateo de escaños entre las circunscripciones.

La Constitución de 1978 remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva. Aunque el objetivo del Decreto-ley de 1977 era regular únicamente las primeras elecciones, extendió su vigencia a las de 1979 y 1982. En 1985, durante la presentación del proyecto de la LOREG en el Congreso, Alfonso Guerra, vicepresidente del Gobierno socialista, justificó el mantenimiento de los elementos del sistema electoral sobre la base de la unanimidad existente entre todos los partidos de la Cámara, incluyendo al PCE y a los nacionalistas. Esta unanimidad se reflejó en la extraordinaria continuidad otorgada a las variables fundamentales del sistema de elección para el Congreso de los Diputados y para el Senado, realizada además tras producirse la primera alternancia al Gobierno con la sustitución de UCD por el PSOE. Y también se reflejó en la tramitación parlamentaria de la LOREG (Santolaya 1986). En el Congreso, sólo se presentaron menos de una docena de enmiendas sustantivas por algunos diputados del Grupo Mixto, que fueron rechazadas. En su votación, el proyecto sólo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones.

En realidad, la ausencia de modificaciones sustantivas de la LOREG resultaba previsible. Después de tres elecciones generales, los partidos ya habían

asimilado el funcionamiento básico del sistema electoral, y era de esperar que se mostraran contrarios a la sustitución de lo cierto por lo incierto. La continuidad en los elementos del sistema electoral suponía una prueba adicional de su auténtica institucionalización, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores exógenos. En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría absoluta obtenida gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación en escaños de los partidos conservadores. Y AP había resultado también favorecida en escaños respecto a sus porcentajes de voto, y en el futuro esperaba beneficiarse aún más de los sesgos mayoritarios del sistema como partido en el Gobierno. Esto explica que, pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidiesen renunciar a sus propuestas de reforma originales. De ese modo, ambos partidos han seguido desde la década de los noventa el ejemplo de muchos otros partidos gubernamentales, que abandonan sus proyectos de reforma electoral cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por aquellos sesgos representativos.

P

2. Los elementos del sistema electoral: los tres subsistemas

12

Los componentes del sistema electoral español contienen rasgos relevantes para la aparición de efectos *mecánicos* y *psicológicos* (Duverger 1984 [1951]). El primer elemento distintivo radica en el reducido tamaño del Congreso de los Diputados, que supone una de las ratios entre diputados y electores más bajas de los países europeos. El reparto de los 350 escaños entre los 52 distritos previstos significa que su magnitud media es 6,7 escaños y la mediana 5; el umbral efectivo está en el 10,2 por ciento.⁴ De los algo más de veinte sistemas electorales occidentales que han utilizado fórmulas electorales D'Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel desde 1945, sólo Francia, en el efímero sistema de 1986, tenía una magnitud media menor, 5,79; y de entre la docena de sistemas que han utilizado otra fórmula proporcional, sólo Irlanda, con su peculiar mecanismo del voto único transferible (VUT), exhibe una magnitud media inferior a la española (Lijphart 1995: 59-60 y 72).

Además, el sistema español refuerza esta característica con una considerable variabilidad de las magnitudes de circunscripción. El rango de su heterogeneidad se extiende desde 1 a 36 escaños. En realidad, más que de *un sistema* electoral, deberíamos mencionar la existencia de tres *subsistemas* bien diferenciados

4 El *umbral efectivo*, calculado con la fórmula propuesta por Lijphart (1995: 63 ss.), es el porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación.

(Penadés 1999: 293): uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños). Los rasgos definitorios de esos subsistemas, recogidos en la Tabla 1, proporcionan incentivos muy distintos para la competición entre los partidos y arrojan efectos diferenciados para cada uno de ellos.

Tabla 1. Subsistemas electorales en el sistema electoral español, 2016

Características	Subsistemas electorales			Total
	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	
Circunscripciones				
N	28	17	7	52
%	54	33	13	100
Diputados				
N	109	126	115	350
%	31	36	33	100
Magnitud media	3,7	7,0	18,1	6,7
Votantes a candidaturas				
N (en miles)	5.987	8.939	10.559	25.485
%	23,5	35,1	41,4	100
Electores				
N (en miles)	8.360	13.673	12.539	34.572
%	24,2	39,6	36,2	100

Fuente: Actualizada hasta 2016 en base a los criterios de Penadés (1999: 293).

El prorrateo (o la distribución de los escaños entre las provincias) incide también en el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellas. La aplicación por la LOREG del doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución (dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación de los restantes en función de su población) produce unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. Las circunscripciones con menos escaños se encuentran así notablemente sobrerrepresentadas en la ratio electores/escaños, mientras que las que más tienen sufren una aguda infrarrepresentación.⁵

5 Son en esas circunscripciones sobrerrepresentadas donde un partido podría disfrutar de una mayoría parlamentaria *manufacturada* al obtener 176 escaños (de los 350) con sólo un 33 por ciento de los votos a escala nacional (Colomer 2004: 145).

Los distritos extremos que habitualmente sirven como referencia son Teruel, donde bastan alrededor de 36.500 electores para escoger un diputado, y Madrid, donde se necesitan unos 137.000. En otras palabras, el voto de un ciudadano de Teruel tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, casi cuatro veces superior al de uno en Madrid. Según un índice elemental de representación,⁶ tres de cada cuatro distritos resultan sobrerrepresentados, y en la mitad de ellos la sobrerrepresentación es considerable. La desviación del prorrateo en España se encuentra así entre las mayores del mundo, sólo por detrás de las de Luxemburgo, Chipre y Andorra en Europa (Simón 2009; Ong, Kasuya y Mori 2017: 26).⁷

La fórmula electoral seleccionada tampoco es ajena a estas desviaciones. El artículo 204 del Decreto-ley de 1977 y luego el 163 de la LOREG han establecido la fórmula D'Hondt, aunque sin nombrarla, para la distribución de los escaños en cada una de las circunscripciones españolas. Como es conocido, está basada en la serie de divisores de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y en el criterio de la media o cociente más elevado de votos por escaño, es decir, en el *coste* medio de votos que cada partido tiene que *pagar* por cada escaño. Combina la sencillez de su procedimiento de cálculo con la aceptación de que disfruta, ya que es la fórmula más utilizada en los países con sistemas proporcionales. Por lo demás, la fórmula D'Hondt tiene una bien conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos grandes y a castigar a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional. Pero sus efectos dependen de la magnitud de la circunscripción. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los pequeños (como Teruel), sus efectos no se diferencian, o lo hacen poco, de los que tendrían otras fórmulas proporcionales. Pero su influencia es intensa cuando se aplica en el rango medio de las magnitudes de distrito, esto es, en circunscripciones de entre 6 y 9 escaños.

El último componente de la dimensión interpartidista del sistema electoral español radica en la barrera electoral, que establece el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación (Oliver 2017). En el caso español se estableció en el ámbito provincial para evitar que los partidos nacionalistas quedasen fuera del Congreso, y se fijó en el 3 por ciento de los votos válidos con el propósito explícito de reducir la proporcionalidad. Pero su

6 El *índice* o *tasa de representación* expresa la relación existente entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de electores del distrito.

7 El *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia, así como diferentes informes de evaluación elaborados por las misiones de observación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), han denunciado que el prorrateo de escaños entre circunscripciones no respetaba adecuadamente el principio de igualdad del voto; cf., por ejemplo, el Informe Final sobre las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, en <http://www.osce.org/es/odi-hr/elections/spain/227271?download=true>.

incidencia depende, de nuevo, de la magnitud de las circunscripciones. De hecho, sólo puede funcionar realmente en distritos a partir de 24 escaños, es decir, en los de Madrid y Barcelona. El umbral *efectivo* de todos los distritos (excepto Madrid y Barcelona) es significativamente más alto, sobre todo cuanto menor sea su magnitud. Se trata además de un umbral que se encuentra entre los más elevados de los sistemas proporcionales europeos: su promedio llega al 10,2 por ciento, sólo superado por los del sistema irlandés (Lijphart 1995: 72 ss.).

3. Los efectos del sistema electoral

El funcionamiento de los sistemas electorales ha solido analizarse a partir de la distinción entre sus dimensiones *interpartidista* e *intrapartidista*. La primera apunta a la combinación de elementos del sistema electoral que resulta en el número de partidos y en la desviación de la proporcionalidad de un sistema político (Shugart y Taagepera 2017: 215); o, dicho de otro modo, la medida por la que un determinado sistema electoral resulta *permissivo* (al facilitar la entrada en el Parlamento de numerosos partidos sobre la base de una cierta proporcionalidad) o *restrictivo* (al dificultarla en función de criterios mayoritarios). La intrapartidista se refiere a las posibilidades que las reglas electorales conceden al elector para convertirse además en *selector*, es decir, para manifestar su preferencia hacia alguno o varios de los candidatos incluidos en la lista plurinominal de un partido. En el caso español, ambas dimensiones prestan al sistema electoral unos perfiles peculiares.⁸

3.1. La dimensión interpartidista: desproporcionalidad y número de partidos

¿Cómo han afectado estos elementos a los resultados de las 13 elecciones legislativas al Congreso celebradas hasta ahora?⁹ Aunque buena parte de sus efectos son conocidos, su importancia exige que demos cuenta de ellos brevemente. El primero de ellos consiste en su *sesgo mayoritario*, esto es, en la sobrerepresentación sistemática de los partidos mayoritarios a costa de los minoritarios. Además, la identidad ideológica de los partidos tiene suma importancia. Todo lo demás igual, los partidos mayoritarios de centroderecha resultan más

8 Una mayor elaboración de estas cuestiones puede encontrarse en Lago y Montero (2005: 306 ss.) y en Montero y Riera (2009).

9 Las elecciones han arrojado cinco mayorías absolutas manufacturadas (en 1982, 1986, 1989, 2000 y 2011) y gobiernos minoritarios en las restantes convocatorias (en 1977, 1979, 1993, 1996, 2004 y 2008). Las de 2015 fueron excepcionales por la existencia durante algo menos de un año de un Gobierno en funciones, y tras las de 2016 el PP ocupa un Gobierno minoritario con el 39 por ciento de los escaños.

sobrerrepresentados que los de centro-izquierda, mientras que los minoritarios de centro-derecha resultan menos infrarrepresentados que los de centro-izquierda. Hemos denominado a este efecto como el *sesgo conservador* del sistema español.

Tabla 2. Número efectivo de partidos, desproporcionalidad electoral y votos sin representación en elecciones generales, 1977- 2016

Elecciones	Número efectivo de partidos ^a		Desproporcionalidad electoral ^b	Votos sin representación (en %)
	Electorales	Parlamentarios		
1977	4,5	2,9	10,62	23,57
1979	4,3	2,8	10,54	20,75
1982	3,2	2,3	8,17	18,17
1986	3,6	2,7	7,35	17,63
1989	4,1	2,8	8,97	20,11
1993	3,5	2,7	6,82	15,06
1996	3,3	2,7	5,33	11,28
2000	3,0	2,5	5,61	11,72
2004	2,9	2,5	4,63	3,22
2008	2,8	2,3	4,51	3,03
2011	3,3	2,6	6,92	3,29
2015	5,0	4,1	5,94	13,25
2016	4,4	3,8	5,28	10,61
Media	3,6	2,7	6,98	13,21
Desviación típica	0,7	0,5	2,07	6,92

^a De acuerdo con el índice creado por Laakso y Taagepera (1979).

^b De acuerdo con el índice de Gallagher (1991).

Fuente: José Ramón Montero y José Rama, “El nuevo sistema de partidos”, manuscrito, 2016.

La magnitud de distrito suele caracterizarse, con razón, como el “factor decisivo” para comprender las consecuencias políticas de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart 1989: 112). Cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños. Lo contrario también es cierto: cuanto menor sea el distrito, más desproporcionales serán los resultados al acaparar los partidos mayoritarios todos los escaños, quedando los partidos menores sin representación pese a poder haber conseguido un número considerable de votos. Dada la reducida magnitud media del sistema electoral español,

sus efectos son, como subraya Giovanni Sartori (1994: 37), “muy fuertes”. Así se deduce de los principales indicadores que suelen emplearse para caracterizar los sistemas electorales y los sistemas de partidos. En la Tabla 2 hemos seleccionado, para cada una de las 13 elecciones, los relativos a la fragmentación, la desproporcionalidad y los porcentajes de votos sin representación. Expresada mediante el índice del número efectivo de partidos electorales y parlamentarios,¹⁰ la fragmentación partidista ha sido en España relativamente baja, menor incluso que en Francia y sólo algo mayor que en Reino Unido. Y ha ido descendiendo desde los años noventa, cuando el crecimiento electoral del PP redujo la distancia que mantuvo durante la década de los ochenta con el PSOE, para crecer considerablemente en los comicios recientes como consecuencia de la llegada al Congreso de Podemos y Ciudadanos (Cs). En las elecciones de 2011, el número de partidos electorales era de 3,3, y el de partidos parlamentarios, de 2,6; en ambos casos se situaban entre los más bajos de los países europeos. Cuatro años después, sin embargo, estos índices se dispararon hasta alcanzar los niveles de 5 y de 4,1, respectivamente, los más elevados del período democrático, superando incluso a los de las elecciones generales de 1977 y 1979.

Por lo que hace a los votos sin representación, o *malgastados*, sus porcentajes han ido descendiendo a medida que se sucedían las elecciones, especialmente entre los españoles residentes en las 28 circunscripciones con cinco o menos escaños, que en cierta medida han *aprendido* a cómo no *desperdiciarlos* adoptando comportamientos racionales desde el punto de vista de la utilidad de sus votos. Pese a ello, en 2015, el porcentaje de votos desperdiciados cuadruplicó el de las anteriores elecciones. Ante las encuestas que concedían posibilidades de éxito a los dos nuevos partidos, parece como si muchos votantes lo hubieran hecho *a ciegas* o con los *ojos vendados*, es decir, ignorantes u olvidadizos del fuerte impacto reductor de esos pequeños distritos (Montero, Fernández-Esquer y Rama 2016). Como cabía esperar, este comportamiento ha sido especialmente acusado en los distritos integrantes del subsistema mayoritario (es decir, entre uno y cinco escaños). De acuerdo con los datos de la Tabla 3, entre una cuarta parte (en las elecciones de 2015) y una quinta parte (en las de 2016) malgastaron su voto. En cambio, resulta llamativo que en los otros dos subsistemas y para ambas elecciones los niveles de voto desperdiciado fueran los *más bajos* de todo el período democrático. El subsistema intermedio y sobre todo el proporcional se convirtieron en ámbitos territoriales donde la competición entre PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos fue especialmente intensa, y también donde los votan-

10 Este índice permite apreciar cuántos partidos compiten electoralmente, y cuántos lo hacen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos; cf. Laakso y Taagepera (1979).

tes pudieron optar por sus preferencias de voto con expectativas razonables de que podrían obtener representación en el Congreso.

Tabla 3. Votos sin representación, desechados o malgastados en elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016 (en porcentajes)

Subsistema electoral	Elecciones												
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
Mayoritario (1-5)	27,1	23,5	20,8	20,2	24,5	18,8	14,6	13,1	8	11,1	15	25,9	21,9
Intermedio (6-9)	21,2	17,4	16,3	15,5	16,2	11,6	8,3	8,2	8,6	8,9	12,5	10,3	8
Proporcional (≥ 10)	12,3	12,1	9,8	9,4	8,5	5,4	2,8	9,2	3,2	6	8,8	6,4	2,5

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Lago y Montero (2005: 324).

Los datos relativos a la desproporcionalidad electoral son también interesantes.¹¹ La combinación de numerosos distritos de magnitud reducida con la fórmula D'Hondt y con las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos ha ocasionado sesgos desproporcionales no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario. Tras las elecciones de 2015, el índice de desproporcionalidad, que ha venido bajando desde los años noventa, lo ha hecho solo en un punto en 2015. Estos datos se complementan con los de la Tabla 4, que recoge la relación entre las proporciones de votos y escaños para los principales partidos. Como puede fácilmente comprobarse, los dos principales (UCD y PSOE en el primer período, y AP/PP y PSOE desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de sus votos. Es cierto que estas ventajas han disminuido un tanto a medida que se ha incrementado la competición electoral; pero aun así siguen siendo relevantes. De otra parte, esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PSOE y PP en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados

11 La desproporcionalidad electoral consiste en la desviación del ideal de la proporcionalidad perfecta o, en términos operativos, en la desviación del porcentaje de escaños de un partido respecto a su porcentaje de votos (Shugart y Taagepera 2017: 67-68); se calcula mediante el índice de mínimos cuadrados, utilizado por Gallagher (1991: 38-40); los extremos del índice se sitúan entre un máximo de 100 y un mínimo de 0.

en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP y CDS en el primer periodo, con UPyD, Cs y en menor medida Podemos más recientemente, y con el PCE/IU en todas y cada una de las consultas. En cambio, los partidos con votantes concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista y regionalista, han logrado una representación equilibrada. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación, permite la fragmentación derivada del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales.

Tabla 4. Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en elecciones generales, 1977-2016¹²

Elecciones	Partidos									
	PCE/IU	Podemos	PSOE	CDS	UPyD	UCD	Cs	AP/PP	CiU/DyL	PNV
1977	-3,6		4,4			12,9		-3,8	-0,6	0,6
1979	-4,2		4,1			12,9		-3,5	-0,5	0,4
1982	-2,4		10,4	-2,2		-3,1		4,7	-0,2	0,5
1986	-2,7		8,5	-3,8				3,9	0,1	0,2
1989	-4,3		10,4	-3,9				4,8	0,1	0,2
1993	-4,5		6					5,5	0	0,2
1996	-4,6		2,8					5,7	0	0,1
2000	-3,2		1,6					7,8	0,1	0,5
2004	-3,5		4,2					4,6	-0,4	0,4
2008	-3,2		4,6		-0,9			3,6	-0,1	0,5
2011	-3,8		2,7		-3,3			8,5	-0,4	0,1
2015	-3,1	-0,9	3,7				-2,5	6,4	0,0	0,5
2016		-0,8	1,3				-3,9	6,1	0,3	0,2
Media	-3,59	-0,88	4,98	-3,3	-2,1	7,57	-3,21	4,18	-0,12	0,34

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Montero y Riera (2009: 235).

12 Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación. Los partidos están ordenados por sus posiciones ideológicas en escalas izquierda-derecha.

3.2. La dimensión interpartidista: sesgos electorales y elecciones de 2015 y 2016

En este orden de cosas, el rasgo más novedoso de las elecciones de 2015 y 2016 radicó en el surgimiento de los *partidos medianos*. Hasta entonces, en ninguna de las once elecciones anteriores algún partido había sido capaz de situarse en el intervalo de votos que va del 10,8 por ciento obtenido por el PCE en 1979 y el 25,7 por ciento de AP en 1986. Estos 15 puntos suponían una especie de espacio como si dijéramos *inexplorado* en la historia electoral, y del que además desconocíamos su interacción con las reglas del sistema electoral (Penadés y Pavía 2016: 21-26). En 2015 y 2016, hasta tres partidos obtuvieron porcentajes de voto dentro de esa franja hasta entonces desconocida: PSOE, Podemos y sus confluencias y Ciudadanos. Como se aprecia en la anterior Tabla 4, el sistema electoral proyectó efectos bien distintos sobre ellos. De entrada, el PP, que obtuvo el 28,7 y el 33 por ciento de los votos, respectivamente, disfrutó de las habituales primas que otorga el sistema electoral al partido vencedor, en especial si es conservador. Por otro lado, el PSOE, que en ambas elecciones se movió en torno al 22 por ciento de los votos, siguió beneficiándose de las primas que adjudica el sistema electoral al segundo partido más votado, aunque de forma mucho menos intensa que al PP. Por su parte, la suma de coaliciones en torno a Podemos, que optó por trenzar alianzas con distintas “confluencias”, así como con IU en las elecciones de 2016, obtuvo en torno al 21 por ciento de los votos en ambas elecciones; esta estrategia coalicional le permitió amortiguar en buena medida las penalizaciones del sistema electoral, obteniendo un porcentaje de escaños prácticamente equivalente al de los votos recibidos. De este grupo de partidos, Ciudadanos fue sin duda el principal damnificado: con unos resultados que fluctuaron entre el 14 y el 13 por ciento, el sistema electoral le castigó con penalizaciones de 2,5 puntos en 2015 y casi 4 puntos en 2016.

¿Qué implica a efectos del sistema electoral la novedad de los partidos medianos? La principal lección parece consistir en que, con resultados en torno al 20 por ciento de los votos válidos, el sistema electoral atribuye a cada partido un porcentaje de escaños equivalente a su porcentaje de votos. A medida que el número de votos aumenta a partir de este umbral, el sistema electoral comienza a premiar a los partidos con cierta sobrerrepresentación en términos de escaños, especialmente si esos partidos se encuentran entre las dos fuerzas más votadas en las circunscripciones de tamaño pequeño o moderado (es decir, en el que antes denominamos *subsistema mayoritario*). Por el contrario, el sistema electoral castiga duramente a los partidos con menos del 20 por ciento de los votos, y es, diríamos, especialmente duro cuando el porcentaje es inferior al 15 por ciento. Por tanto, y desde consideraciones de ingeniería electoral, la dimensión óptima de voto de estos nuevos partidos medianos radica en obtener al menos

el 20 por ciento de votos para que los sesgos del sistema electoral no les perjudiquen. Si un partido se sitúa a medio camino entre el tamaño mediano y el pequeño (entre el 10 y el 20 por ciento, por ejemplo), es probable que el sistema electoral le penalice. Como puede ratificarse en la Tabla 5, la pertenencia del distrito a alguno de los tres subsistemas electorales resulta determinante para la conformación de los índices de desproporcionalidad en todas y cada una de las elecciones generales. Los de 2015 y 2016 son además destacables por la presencia de Podemos y Cs. En términos generales, los índices siguen decreciendo a medida que pasamos del subsistema mayoritario al intermedio, y de éste al proporcional. Pero mientras que en estos dos últimos subsistemas los índices han sido notablemente inferiores a los de las elecciones anteriores, en el subsistema mayoritario han crecido. Dicho de otro modo, en el subsistema mayoritario el ajuste entre votos y escaños deviene más desproporcional al ser imposible conciliar la mayor competencia electoral entre partidos medianos y grandes con tan escaso número de escaños disponibles. En cambio, en el subsistema intermedio y sobre todo en el proporcional los índices de desproporcionalidad bajan sustancialmente al facilitar una mejor relación representativa entre votos y escaños de todos los partidos competidores.

Tabla 5. Índice de desproporcionalidad en las elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016 (en porcentajes)¹³

Subsistema electoral	Elecciones												
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
Mayoritario (1-5)	14,1	15	10,4	10,2	12,8	9,1	8,8	7,7	4,6	4,7	9,4	10,7	10,9
Intermedio (6-9)	11,2	9,8	9,7	7,2	8,9	7,3	5,1	5,1	5,5	5,5	7,1	4,4	3,9
Proporcional (≥10)	4,8	5	5,4	5,1	5,5	3,4	1,9	3,4	3,4	3,9	4	3	2,2

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Penadés y Santiuste (2013: 98).

También el conocido como *sesgo mayoritario* del sistema electoral apareció en las elecciones de 2015 y 2016 sobrerrepresentando de manera sistemática a los dos partidos más votados, y en especial al vencedor. Y a lo largo de la historia electoral, ha dado lugar a la creación de mayorías *fabricadas* (Rae 1971 [1967]: 76), es decir, mayorías parlamentarias alcanzadas por un partido con la mayoría relativa de votos, en virtud de los efectos mecánicos del sistema electoral.

13 De acuerdo con el índice de Gallagher (1991).

Es más, las cinco ocasiones en las que algún partido ha alcanzado la mayoría absoluta de escaños, siempre lo ha hecho con menos del 50 por ciento de los votos. Este sesgo es especialmente acusado en las circunscripciones de 5 o menos escaños, donde los terceros partidos tienen escasas posibilidades de obtener representación. Coinciden con las zonas sobrerrepresentadas por el sistema electoral, esto es, donde en mayor medida se rentabilizan los votos obtenidos. Confluyen, pues, dos mecanismos de ventaja, el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, que bonifican a los vencedores de ciertas circunscripciones (Penadés y Santiuste 2013).

Por su parte, el *sesgo conservador* del sistema electoral está relacionado con la desviación del prorrateo y con el denominado *efecto de varianza* de las magnitudes de distrito (Penadés y Pavía 2016: cap. 4). El prorrateo desviado es una auténtica patología de los sistemas electorales que los dirigentes partidistas utilizan estratégicamente para mejorar sus resultados en escaños (Shugart y Taagepera 2017: 61).¹⁴ Su inclusión en un sistema electoral ocasiona que el voto de los electores pertenecientes a las circunscripciones sobrerrepresentadas valga más que el de los restantes electores. En buena parte de los países existe una pauta sistemática que favorece a los distritos digamos rurales y, por lo tanto, a los partidos conservadores (Samuels y Snyder 2001: 659).¹⁵ El sistema electoral español no representa una excepción a este fenómeno, tal y como reconoció el propio Óscar Alzaga (1989). El prorrateo desviado se convierte así en un mecanismo de ventaja para los partidos mayoritarios (y conservadores) en las circunscripciones sobrerrepresentadas, puesto que en ellas los escaños cuestan menos que en las infrarrepresentadas. Y gracias a él resulta también posible que, cuando se agregan los resultados de los distritos, un partido con igual o menor número de votos que otro pueda conseguir, sin embargo, más escaños. Así, en las elecciones de junio 1977, por ejemplo, se contaban 38 circunscripciones sobrerrepresentadas, todas ellas con siete o menos escaños y caracterizadas por su reducida magnitud y por la preeminencia de los intereses rurales sobre los urbanos.¹⁶ UCD ganó en 34 de ellas; o, si se prefiere, de los 39 distritos

14 Se trata del *malapportionment* en su extendida denominación anglosajona, es decir, la discrepancia entre el porcentaje de escaños atribuido a una circunscripción y el porcentaje de población que se integra en la misma.

15 Aunque los términos *urbano* y *rural* son poco precisos y resultan relativamente inapropiados cuando se asocian a distritos provinciales, acudiremos a ellos por su utilización convencional en la caracterización diferenciada de las circunscripciones españolas. Por lo demás, este uso se ajusta a la tendencia general que parece vincular el *malapportionment* con los distritos rurales y políticamente conservadores a expensas de los urbanos y más políticamente progresistas; cf. Samuels y Snyder (2001: 668), y Monroe y Rose (2002: 69).

16 Hemos expresado estos intereses rurales como el porcentaje de individuos empleados en la agricultura y la pesca sobre el total de ocupados; los datos, que pueden encontrarse en www.fbbva.es,

en los que UCD fue el partido más votado, en 34 estaba sobrerrepresentado. En todas las elecciones celebradas, los partidos conservadores han alcanzado siempre sus mejores resultados en las circunscripciones en las que hacen falta menos votos para conseguir un escaño.

Los sesgos partidistas del sistema electoral tienen también lugar a través del *efecto de varianza* (Monroe y Rose 2002).¹⁷ Su principal argumento es que, cuando existe una correlación entre la magnitud del distrito y alguna característica destacada del electorado (como la división rural/urbana, o distribuciones de características socio-demográficas como el desempleo o la edad), los escaños se distribuirán entre los partidos de manera diferente con un sistema electoral que tiene una amplia varianza en la magnitud de las circunscripciones que con otro que no la tuviera.¹⁸ Si la magnitud de los distritos determina que en los pequeños menos partidos consigan votos y escaños, y exista por lo tanto una menor fragmentación electoral, el efecto de varianza incide al determinar *cuáles* sean esos partidos favorecidos en votos y escaños. Resulta así que en España los partidos conservadores y progresistas compiten en diferentes condiciones institucionales. Un partido mayoritario (como el PSOE) que consigue sus votos sobre todo en las áreas urbanas con una gran concentración demográfica tiene que luchar con muchos otros partidos, puesto que esas áreas suelen estar incluidas en unos pocos distritos de gran magnitud. Por el contrario, un partido mayoritario (como UCD y luego el PP) que obtiene sus votos sobre todo en las áreas rurales, tiene que luchar con pocos, o con sólo uno o con ningún competidor relevante, puesto que dichas áreas suelen coincidir con muchos distritos de pequeña magnitud. De este modo, el sistema electoral ha favorecido a los partidos conservadores a través del efecto de localización de los distritos: en los más pequeños y sobrerrepresentados por el prorrateo desviado, sus porcentajes de voto han sido más abultados, la fragmentación electoral y parlamentaria ha sido menor por competir con menos partidos, la tasa de ventaja de los escaños sobre los votos ha sido notablemente superior y el voto estratégico o útil ha sido asimismo mayor (Lago 2005).

Al final, pues, las preferencias e intereses rurales o/y conservadores de la mayoría de los distritos españoles, pertenecientes al subsistema mayoritario, disfrutaban de una representación parlamentaria mayor y mejor que la de los

proceden de los estudios anuales sobre la renta nacional y su distribución provincial, publicados en Bilbao por la Fundación BBVA.

17 Para una aplicación de este efecto a las elecciones catalanas de 2003, cf. Lago y Montero (2004).

18 Por ejemplo, la correlación entre la magnitud de los distritos y la densidad de población en España es particularmente elevada: alcanza el 0,84, la quinta más elevada en una muestra de 20 sistemas electorales contemporáneos (Monroe y Rose 2002: 74-76).

urbanos.¹⁹ Este elemento constitutivo del sistema electoral se ha mantenido en las elecciones de 2015 y 2016. Y, si acaso, ha adquirido aun más relevancia al incrementarse la fragmentación partidista de forma desigual entre los subsistemas electorales. Así puede comprobarse en la Tabla 6, que recoge para cada uno de ellos el número efectivos de partidos electorales y parlamentarios. Aunque la fragmentación ha aumentado en los tres subsistemas, lo ha hecho mucho más, como cabía esperar, en el intermedio y sobre todo en el proporcional. Y también se ha modificado la diferencia entre el número de partidos electorales y parlamentarios, que expresa de forma indirecta la capacidad *reductora* del sistema electoral en función de la magnitud de los distritos: obviamente es mayor en el subsistema mayoritario que en el proporcional.

Tabla 6. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016²⁰

Elecciones	Mayoritario (1-5)		Intermedio (6-9)		Proporcional (≥10)	
	Número de partidos		Número de partidos		Número de partidos	
	Electorales	Parlamentarios	Electorales	Parlamentarios	Electorales	Parlamentarios
1977	3,8	2,2	3,9	2,5	5,1	4,1
1979	3,5	2,0	3,9	2,6	4,9	3,9
1982	3,3	2,3	3,1	2,2	3,1	2,5
1986	3,4	2,4	3,5	2,6	3,7	3,0
1989	3,5	2,2	3,9	2,8	4,5	3,6
1993	3,1	2,2	3,7	2,8	3,5	3,0
1996	2,8	2,2	3,4	2,9	3,3	3,0
2000	2,6	2,0	3,2	2,7	3,1	2,7
2004	2,5	2,1	3,3	2,7	2,9	2,6
2008	2,5	2,1	2,9	2,4	2,7	2,4
2011	2,8	2,0	3,6	2,8	3,4	2,9
2015	4,3	3,0	5,2	4,5	5,1	4,5
2016	3,7	2,7	4,6	4,2	4,5	4,2

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Penadés y Santiuste (2013: 96).

19 Penadés y Pavía (2016: 69) han añadido a los sesgos mayoritario y conservador el que denominan como *sesgo centralista*, dado que favorece tanto a los partidos conservadores, que son obviamente centralistas, como a los pequeños distritos del interior, donde se concentran en mayor medida los votantes con preferencias centralistas sobre la forma de organización territorial del Estado.

20 De acuerdo con el índice creado por Laakso y Taagepera (1979).

A los efectos mecánicos del sistema electoral hay que añadir los efectos psicológicos. En esencia, estos efectos suponen que tanto las élites partidistas como los electores adoptan estrategias para maximizar sus resultados, al ser conscientes de las repercusiones que producen los efectos mecánicos del sistema. De entre los efectos psicológicos atribuidos al sistema electoral español, destaca la existencia de un comportamiento estratégico relativamente extendido, conocido como *voto estratégico* o más comúnmente como *voto útil*, por el cual los electores, sabedores de que su primera preferencia política tiene escasas o nulas posibilidades de obtener representación en su circunscripción, votan a un partido mayoritario con el fin de no desperdiciar así su voto. Así pues, la utilización estratégica del voto tiende a aumentar el apoyo electoral concedido al primer y al segundo partido, lo que a su vez contribuye a reforzar la desproporcionalidad generada por los efectos mecánicos (Montero 1997; Lago 2005).

La evidencia empírica subraya la importancia del voto estratégico en el subsistema mayoritario (distritos con 5 escaños o menos en juego), donde el principal damnificado habría sido IU: muchos de sus potenciales votantes podrían haber ido a parar al PSOE (Gunther 1989). Otros autores, sin embargo, sugieren con mayor cautela que el recurso al voto estratégico depende en gran medida de la coyuntura política, es decir, de que se trate de consultas donde los sondeos preelectorales apuntan a una alta competitividad entre los dos principales partidos y en consecuencia a situaciones donde la victoria electoral aparece como indeterminada. En estos casos, los dirigentes partidistas activan con especial intensidad los llamamientos a este tipo de voto tratando de coordinar a sus potenciales electores (Lago 2005).

En el nuevo ciclo electoral, existen indicios sólidos de que, al igual que sucediese en las primeras elecciones democráticas de 1977, en las de 2015 muchos españoles, sobre todo en los distritos menores, volvieron, como ya hemos señalado, a votar *a ciegas* (Montero, Fernández-Esquer y Rama 2016). Y ello porque el número de votos que en 2015 fue a parar a partidos sin representación en algunas de esas circunscripciones, según pudimos comprobar en las anteriores Tablas 2 y 3, aumentó de forma significativa con respecto a consultas cercanas en el tiempo. Por su parte, en las elecciones de 2016, los indicios apuntan a una repetición del voto útil. Pero los partidos implicados son ahora diferentes. Serían los del centro-derecha –y no tanto los de centro-izquierda–, pues muchos votantes de Ciudadanos en 2015 habrían cambiado su voto al PP para no desperdiciarlo: las constantes llamadas del PP al voto útil durante la campaña electoral parecieron surtir efecto. Además, es posible que algunos votantes decidieran escoger un tipo adicional de comportamiento sofisticado como es el *voto estratégico maximizador del gobierno* (Lago 2005). El carácter realmente excepcional de unas elecciones celebradas seis meses después de las anteriores, sumado a la creciente polarización de la campaña, pudieron imprimir a estas nuevas elec-

ciones un carácter de *segunda vuelta* que incentivase a muchos electores a votar no necesariamente por su partido preferido, sino por aquel que más les satisfacía o menos les disgustara de entre los que disponían de mayores posibilidades para conformar un nuevo gobierno tras ese largo paréntesis.

3.3. La dimensión intrapartidista: estructura del voto y listas electorales

Si la dimensión *interpartidista* de los sistemas electorales podría quedar cifrada en el denominado *voto partidista*, la *intrapartidista* lo hace en el llamado *voto personal*. El primero es el que se otorga a un partido en función de las reglas examinadas antes; el candidato o la lista electoral desempeña un papel secundario, si es que tiene alguno. El segundo, en cambio, está ligado a la reputación del candidato o de los integrantes de una lista electoral; la representación es personal. En este caso, tanto los partidos como los candidatos se convierten en agentes de la representación política (Shugart y Taagepera 2017: 252). Su materialización se realiza a través de la denominada *estructura del voto*, un elemento de la dimensión intrapartidista que incluye otros dos, comúnmente conocidos por la forma de la candidatura y el procedimiento de votación. Con ambos se persigue estructurar la decisión política que el elector lleva a cabo en el momento del voto. Sus cristalizaciones afectan al rango de posibilidades concedido al votante para seleccionar a los candidatos de un partido, otorgándole una mayor o menor libertad a la hora de hacerlo. Esta última dimensión ha tenido entre los investigadores diferentes apreciaciones. Mientras que para Rae (1971 [1967]: 16 ss.) constituye un criterio esencial de los sistemas electorales (junto con la fórmula electoral y la magnitud de las circunscripciones), muchos especialistas le otorgan sólo un valor secundario (Lijphart 1995: 14). Estas apreciaciones están condicionadas, sin embargo, por la extraordinaria variedad de posibilidades ofrecidas a los electores, en una casuística difícil de sistematizar (Renwick y Pilet 2016). Recientemente, algunos estudios han analizado con mayor extensión este elemento, considerado “la dimensión abandonada de los sistemas electorales” (Colomer 2011a). Josep M. Colomer (2011b: 8 ss.) ha propuesto una nueva clasificación en función de las combinaciones del número de opciones disponibles para el elector y de la oportunidad de votar a los partidos o a los candidatos específicos. Existirían así tres grupos de formas de voto: el *abierto*, que ofrece al votante más de dos opciones para votar tanto al partido como a los candidatos, como los sistemas electorales de Australia, Irlanda o Suiza; el *semi-abierto*, que le permite más de una opción que implica a la vez al partido y a uno o más candidatos individuales, como el de Alemania, Austria o Bélgica; y el *cerrado*, que, de forma excepcional en el panorama europeo, otorga a los votantes solo una opción, la destinada únicamente a la candidatura del partido, como el de Israel, Rumanía, Bulgaria, Portugal y, naturalmente, España (Garrote 2017: 382).

Frente a las listas cerradas, el denominador común de las listas desbloqueadas consiste en que los votantes pueden expresar sus preferencias por alguno o varios de los candidatos que aparecen en la lista que previamente ha confeccionado cada partido. Desde el punto de vista de sus repercusiones hacia el interior de los partidos, las listas desbloqueadas comparten con el resto de los sistemas de voto preferencial una característica distintiva: la disputa entre los miembros de un mismo partido no se limita al proceso de nominación, sino que puede extenderse también al momento mismo de la decisión final de voto. Las listas desbloqueadas dotan de cierta capacidad de influencia a los votantes sobre el orden final de los candidatos, con el consiguiente debilitamiento del poder de las cúpulas partidistas. En última instancia, los sistemas electorales con un mayor grado de personalización tienden a favorecer la rendición de cuentas o *accountability* por parte de los representantes, pero en algunos casos, sin embargo, ocasionan paráticas fraudulentas o clientelares (Renwick y Pilet 2016).

El Decreto-ley de 1977 estableció la modalidad de listas completas, cerradas y bloqueadas para la elección del Congreso de los Diputados. Al parecer, el Gobierno de UCD pretendía que tuvieran esas características porque, como recordaba su vicepresidente, Alfonso Osorio (1980: 271), “Adolfo Suárez quería controlar las listas y Landelino Lavilla argumentó que el escrutinio [en las listas con votos de preferencia] era técnicamente muy complicado”. Fueron acogidas positivamente por los dirigentes partidistas y los expertos. Se estimaba que las listas cerradas y bloqueadas resultaban simples y fáciles de comprender para unos votantes que acudían por primera vez a las urnas tras cuatro décadas. Se pensaba también que la naturaleza constituyente de las Cortes de 1977 exigía listas cerradas y bloqueadas, puesto que deberían ser los partidos, y además unos partidos recién creados, y no meras personalidades, los que protagonizaran la nueva etapa parlamentaria. El paso del tiempo terminó por reforzar esta decisión. Tras las numerosas elecciones de distinto tipo celebradas desde 1977, las élites partidistas mal podían renunciar a los márgenes de maniobra y de certeza que ese tipo de listas les permitían. La LOREG mantuvo también aquí un criterio continuista: las listas no merecieron mención alguna durante su tramitación parlamentaria. La *naturalidad* de las listas cerradas y bloqueadas estaba tan extendida entre las élites políticas que la LOREG ha eliminado incluso la referencia expresa a ellas que se contenía en la anterior normativa electoral: si antes se establecía claramente la obligación de votar a una lista sin introducir modificación alguna en su orden y en su contenido, ahora debe inferirse de varios de sus artículos.

Desde entonces, la única novedad consiste en la adopción de medidas en pos de la *paridad electoral*. Así, en 2007, se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que impuso la obligación de preservar una composición equilibrada en las candidaturas electorales, de forma

que en el conjunto de la lista –y también en cada tramo de cinco puestos– los candidatos de cada sexo representasen un mínimo del 40 por ciento.²¹ Algunas comunidades autónomas han adoptado medidas similares, como, por ejemplo, las denominadas *listas cremallera*; es el caso de Islas Baleares,²² Castilla-La Mancha,²³ País Vasco²⁴ y Andalucía.²⁵

4. Las controversias sobre el sistema electoral

La evaluación del sistema electoral español contiene *luces y sombras* que han cambiado con el paso del tiempo. Si se juzga por las intenciones básicas de sus redactores, el sistema electoral español es un caso indudable de éxito institucional: sus principales efectos han sido los perseguidos por quienes participaron en su creación. Las reglas establecidas en 1977 y consagradas en 1985 han gozado de una estabilidad desconocida en la historia española, que ha registrado una mareante sucesión de leyes, reales decretos y decretos: alrededor de veinte desde 1810, con un promedio de un nuevo texto legislativo cada nueve años (Linz, Montero y Ruiz 2005). A lo largo de sus cuatro décadas de vida, el sistema electoral ha conocido sesgos mayoritarios considerables, aunque han ido disminuyendo de la mano de cambios en los resultados electorales. Y su impacto sobre la fragmentación partidista también se ha reducido progresivamente, al menos hasta las elecciones de 2015, a medida que los dirigentes políticos han ido ajustando sus estrategias a los requerimientos de las reglas electorales. De nuevo con la excepción de las elecciones de 2015 y 2016, la combinación del sistema electoral y las preferencias de voto de los españoles han cristalizado en una especie de *trade-off* positivo entre representación y gobernabilidad; es decir, entre la presencia parlamentaria de todos los partidos en una medida u otra relevantes y la generación de condiciones favorables para la formación

P

28

21 Cf. la sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

22 Cf. el auto del Tribunal Constitucional (ATC) 359/2006, de 10 de octubre, por el que el admite el desistimiento del Gobierno central al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley balear 6/2002, de 21 de junio.

23 Cf. ATC 331/2006, de 26 de septiembre, por el que admite el desistimiento del Gobierno central al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley castellanomanchega 11/2002, de 27 de junio.

24 Cf. la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 13/2009, de 19 de enero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

25 Cf. STC 40/2011, de 31 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 5/2005, de 8 de abril.

de gobiernos unipartidistas que han gozado de una llamativa duración. Como han subrayado Alberto Penadés y José Manuel Pavía (2016: 123), “la notable estabilidad de los gobiernos se ha logrado sin que prácticamente ningún partido haya sido excluido del Parlamento. El efecto medio del sistema electoral consiste en una moderada fragmentación y una moderada desviación de la desproporcionalidad, todo ello ayudado (...) [por] los votantes (...), [que] han elegido coordinarse en torno a pocas opciones políticas”.

Este ajuste fue especialmente importante durante la Transición democrática, cuando resultaba imprescindible encontrar un equilibrio entre el temido multipartidismo extremo del pasado republicano y la llegada al Congreso de unos pocos partidos relevantes, incluyendo entre ellos a los nacionalistas catalanes y vascos. Después, el sistema electoral encauzó el pluralismo partidista de la sociedad española y la formación de gobiernos más o menos mayoritarios en los que siempre ha habido, hasta las elecciones de 2015, un partido *ganador*. España ha destacado por la facilidad en la formación de los gobiernos, la estabilidad de los ejecutivos y la considerable duración de las legislaturas. Con anterioridad a 2015, los procesos de investidura han sido relativamente pacíficos, resultando investido presidente el candidato de la fuerza política más votada en primera o en segunda votación. En cinco legislaturas el partido más votado contaba con una mayoría absoluta *fabricada* o *manufacturada* por el sistema electoral (es decir, obteniendo un 51 por ciento o más de escaños con porcentajes de voto inferiores al 50 por ciento), mientras que en otras cinco ha contado con apoyos suficientes de partidos minoritarios, habitualmente algunos nacionalistas y regionalistas, pero que han decidido no integrarse en coaliciones de gobierno. Los gobiernos, por lo tanto, han sido siempre monopartidistas. Y aunque cinco de ellos han sido minoritarios, los pactos de legislatura les han permitido gozar de una extraordinaria estabilidad, cercana a los cuatro años de duración del mandato parlamentario.

El cuadro institucional de la estabilidad gubernamental está reforzado por la naturaleza constructiva de la moción de censura del artículo 113 de la Constitución, al exigir que una mayoría absoluta del Congreso se ponga de acuerdo en torno a un candidato alternativo; se ha ejercitado solo en tres ocasiones durante estas cuatro décadas, y sin éxito alguno (Montero 1979; Montero y García Morillo 1984). Pero su presencia y su difícil puesta en práctica han contribuido a impedir la sucesión de presidentes del Gobierno dentro de una misma legislatura. La única ocasión en la que un presidente no ha sido sustituido mediante unas elecciones, sino a través de mecanismos parlamentarios, fue aquella en la que Leopoldo Calvo-Sotelo reemplazó a Adolfo Suárez tras la dimisión de éste en enero de 1981. En otras palabras, y a diferencia por ejemplo del caso italiano, las crisis políticas se han resuelto en España convocando elecciones. Y en pocas ocasiones se han producido adelantos electorales antes del último año

de legislatura; el único significativo ocurrió en la última legislatura de Felipe González entre 1993 y 1996, que duró dos años y nueve meses y que culminó con la alternancia en favor del entonces líder del PP José María Aznar.

En esta misma línea, no sería exagerado afirmar que la del sistema electoral es una historia de éxito. En el plano partidista, ninguno de los principales partidos de la democracia española se ha mostrado hostil hacia el sistema electoral. Así, ni la UCD, ni el PSOE, ni AP/PP han mostrado crítica alguna hacia el sistema electoral, ni reivindicado de forma sistemática un cambio en las reglas del juego. Tampoco lo han hecho los principales partidos nacionalistas, PNV y CiU. La única excepción es la del PCE/IU, ejemplo por antonomasia de tercer partido de ámbito nacional al que el sistema electoral ha penalizado consulta tras consulta; más recientemente se unió UPyD, y tras las elecciones de 2015 Podemos y Ciudadanos. No resulta por todo ello extraño que la atención prestada por los programas de los partidos a cuestiones relativas al sistema electoral haya sido, hasta hace poco, prácticamente inexistente,²⁶ y que la inmensa mayoría de los dirigentes políticos y numerosos expertos hayan realizado durante las pasadas cuatro décadas juicios positivos sobre su funcionamiento.²⁷

A pesar de tratarse de un sistema electoral tan estable como aparentemente exitoso, el caso español es interesante por la frecuencia con la que casi desde su nacimiento se han venido formulando propuestas críticas de reforma electoral. Las críticas se han centrado en ambas dimensiones. En la interpartidista, se ha insistido en la desproporcionalidad para los pequeños partidos nacionales y al supuesto –e irreal– beneficio recibido por los partidos nacionalistas, así como en la desigualdad en el valor del voto entre electores de distintas provincias. En la interpartidista, se ha censurado el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales.

Estas críticas se intensificaron durante la novena legislatura (Riera y Montero 2010). Entre abril y septiembre de 2008, varios Grupos parlamentarios presentaron hasta siete proposiciones de ley para modificar la LOREG,²⁸ la Mesa del Congreso aprobó por unanimidad la creación de una Subcomisión dentro de la Comisión Constitucional²⁹ y el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero solicitó al Consejo de Estado un informe sobre la “funcionalidad” de

26 Las únicas excepciones relativas han sido las del PCE/IU, UPyD y, más recientemente, Podemos y Cs. Para una selección de sus propuestas, puede verse Consejo de Estado (2009: 283 ss.).

27 Pueden verse por ejemplo las opiniones recogidas en Montero, Gunther y otros (1994: 142 ss.) y en Montabes (1998: 413 ss.).

28 Cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de ley*, 25-1, 62-1, 95-1, 96-1, 103-1 y 124-1.

29 Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008; *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 64, 15 de septiembre de 2008.

las distintas propuestas de reforma (Consejo de Estado 2009: 3-5). En el trámite parlamentario de la Subcomisión, el sistema electoral fue calificado como adecuado o aceptable por los portavoces de todos los partidos excepto los de IU y UPyD, de modo que solo cabría considerar las propuestas que gozaran del consenso de todos los partidos –un supuesto de imposible cumplimiento.

Por su parte, el informe del Consejo de Estado (2009: 3-283), aprobado en febrero de 2009, propuso una amplia reforma del sistema electoral dentro de los límites del artículo 68 de la Constitución para remediar la desproporcionalidad e introducir el voto preferencial en las listas electorales. Sus propuestas incluían la reducción de la representación mínima provincial de dos escaños a uno, la ampliación del Congreso de 350 a 400 escaños, la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra más proporcional como la de Hare, y el establecimiento de una distribución de restos a nivel nacional. Eran propuestas que ya habían sido formuladas por los partidos minoritarios, pero reforzadas naturalmente ahora por su inclusión en el informe del Consejo de Estado. Los resultados de las simulaciones realizadas con los anteriores criterios de reforma han solidado ser positivos, pero con reservas: se reducían en cierta medida los niveles de desproporcionalidad, pero aumentaban los de fragmentación partidista, sobre todo si se mantenía la barrera electoral (Montero y Riera 2009: 410 ss.; Bosch 2014). En todo caso, tanto estas propuestas como las presentadas por IU y UPyD fueron desatendidas por el Pleno del Congreso en diciembre de 2010. Las modificaciones de la LOREG se limitaron a cuestiones de Derecho electoral como la formación del Censo, la información electoral en medios de comunicación, las campañas electorales y sobre todo el cambio en el voto de los españoles residentes en el exterior por un nuevo procedimiento, el denominado *voto rogado*, que, en realidad, según ha podido comprobarse en las elecciones celebradas desde entonces, lo ha dificultado extraordinariamente.

Los intentos de reforma del sistema electoral continuaron en los años siguientes a través de tres vías de distinta naturaleza. La primera surgió en los inicios de la Gran Recesión, cuando los *indignados* acampados en la Puerta del Sol madrileña convirtieron a la reforma electoral en un elemento necesario de lo que denominaban como una “democracia *real*” y así lograr una “representación *auténtica*” (Riera y Montero 2017: 7-8). Se trataba de una reforma consistente en la implantación de listas abiertas con el objetivo de otorgar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político y en el establecimiento de un distrito nacional único que asegurase a cada partido la obtención de un número de escaños proporcional a los votos cosechados. El 15-M, por lo tanto, supuso un punto de inflexión en las actitudes de amplios sectores sociales hacia el sistema electoral. Convertido ya en un tema popular, la segunda se trasladó en años posteriores al propio sistema político, cuando expertos y organizaciones de todo tipo coincidieron al cifrar en el cambio del

sistema electoral una de las condiciones imprescindibles para la *regeneración* política de una democracia *enferma* en medio de la crisis política que se acumuló a la económica desde 2008. Como en muchos otros países que han pasado a través de experiencias similares, la reforma electoral se convertía en una especie de señal de la necesidad de “hacer algo” (Bowler y Donovan 2013: 34).

Y la tercera vía, de nuevo de tipo político, cristalizó después de las elecciones legislativas de 2015 y 2016, cuando los dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, han hecho de la reforma electoral una de sus principales banderas en pos de la *regeneración democrática* (Rodríguez-Teruel y Barrio 2016; Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberá 2016; Orriols y Cordero 2016; Simón 2017). La composición del nuevo Congreso facilitó que en marzo de 2017 todos los Grupos parlamentarios, a instancias del PSOE y de Ciudadanos, aprobaran en el seno de la Comisión Constitucional una nueva Subcomisión para discutir una amplia reforma del sistema electoral. Mientras la Comisión comienza a andar, siguen apareciendo propuestas similares de reforma junto con otras mucho más novedosas, bien que lastradas estas últimas por la necesidad de una modificación previa del artículo 68 de la Constitución.³⁰ En el momento en que se escriben estas líneas, en febrero de 2018, Podemos y Ciudadanos han anunciado una batería de propuestas para modificar aspectos relevantes en los ámbitos del Derecho electoral y del propio sistema electoral. Por lo que hace al primero, las propuestas tienen una naturaleza no redistributiva (es decir, no benefician ni perjudican *a priori* a ningún partido) y aspiran a mejorar la calidad de la democracia representativa; incluyen la reducción del gasto en las campañas electorales a través del envío conjunto de la publicidad electoral, la introducción de las *listas cremallera*, revisar radicalmente la defectuosa regulación del llamado *voto rogado* y la reducción de la edad de votar de los 18 a los 16 años. Y con respecto al sistema electoral, su única propuesta, ya claramente redistributiva (esto es, con la que algunos partidos ganan a costa de otros) consiste exclusivamente en la sustitución de la fórmula D’Hondt por la Sainte-Laguë, la más proporcional de las fórmulas electorales (Benoit 2013).

En la dimensión intrapartidista, el Consejo de Estado propuso la modificación de las listas electorales para ampliar el protagonismo de los votantes a la hora de designar a sus representantes parlamentarios. En este campo, apuntó al

30 Una de las más interesantes es la presentada por Penadés y Pavía (2016: cap. 6), basada en mejorar el prorrateo, inspirada en el modelo sueco y a la que denominan como *equidad sin provincias*. Consiste en sustituir las circunscripciones provinciales actuales por un nuevo mapa de distritos que fueran iguales o muy parecidos entre sí, es decir, que tuvieran una población similar y por lo tanto un similar número de escaños. La eliminación de las provincias como distritos permitiría solventar el problema de la desigualdad en el tamaño de los distritos, responsable del coste desigual de escaños para partidos que son similares entre sí, y también, en consecuencia, los sesgos mayoritarios, conservadores y centralistas.

papel que las arenas autonómicas pueden jugar como laboratorio de reformas institucionales con vistas a una eventual reforma de mayor envergadura en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Su opción, al igual que otras similares (Montero 1997; Hopkin 2005), se inclinaba por una fórmula intermedia que desbloqueara las listas, pero manteniendo a la vez su carácter cerrado. La propuesta fue asimismo desatendida por el Pleno del Congreso en diciembre de 2010: los dirigentes partidistas han demostrado en numerosas ocasiones su oposición en mayor o menor medida explícita a una reforma que incluya criterios de selección de los candidatos que compitan con el orden decidido por ellos en sus respectivas organizaciones y en todos los distritos. Más allá de abrir la capacidad de selección de los votantes, sus resultados son inciertos. Se han discutido así, entre otros muchos, los factores que pueden dificultar su utilización por los votantes (Montero y Gunther 1994), las garantías que debería ofrecer la hipotética aprobación en España de alguna variante del voto de preferencia (Ortega 2004: 287 ss.), las consecuencias negativas del faccionalismo, clientelismo o corrupción asociadas a la competición entre los candidatos (Chang y Golden 2007), los determinantes de su aprobación en los países europeos (Riera 2013: cap. 5) o las probabilidades de que su utilización se limite a sectores muy minoritarios de votantes políticamente sofisticados (Bosch y Orriols 2014).

Todo ello refuerza las dudas sobre la dificultad adicional de que las listas actuales sean modificadas para convertirse en alguna variante de un voto de preferencia. En el ámbito autonómico, la personalización de las listas electorales gana partidarios en los últimos años, como demuestran las propuestas para el desbloqueo de las listas que se están planteando en algunas comunidades autónomas (Garrote 2017; Queralt 2017). De otra parte, existen indicios que apuntan a que en algunos distritos españoles existen grupos de votantes que tienen en cuenta quiénes encabezan las listas electorales (Riera 2011). Y en los países europeos las reglas electorales parecen otorgar cada vez mayor relevancia al candidato en detrimento de los partidos (Renwick y Pilet 2016). Pese a todo ello, es poco probable que el formato de las listas pueda a corto plazo modificarse: la tónica seguirá siendo la de elegir en función de los partidos más que de los candidatos.

5. El desarrollo jurisprudencial

¿En qué medida el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de intervenir a lo largo de estas cuatro décadas de vigencia del sistema electoral? En esta última sección, queremos examinar brevemente su intervención sobre los sistemas electorales que funcionan en los distintos ámbitos territoriales. La respuesta a nuestra pregunta es clara. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional

no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los elementos nucleares del sistema electoral configurado por la LOREG para el Congreso de los Diputados y para el Senado. En cambio, existe jurisprudencia con relación a los sistemas electorales de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas. El tipo de cuestiones a las que se ha enfrentado el Tribunal puede dividirse en dos grupos: barreras electorales y prorrateo de escaños entre circunscripciones.

Respecto a las barreras electorales, cabe destacar sus sentencias 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998, en las que ha ido admitiendo niveles cada vez más elevados: el 3 por ciento a nivel de circunscripción en Cataluña o el 5 por ciento a nivel autonómico en Murcia. E incluso una barrera del 6 por ciento en el conjunto de la comunidad de Canarias, atemperada por cláusulas correctoras también validadas por el Tribunal, como obtener el 30 por ciento de los votos —el 20 por ciento en un primer momento— en una circunscripción insular o ser el partido más votado. Con todo, el Tribunal ha mantenido unos criterios calculadamente ambiguos que no permiten saber cuál sería el hipotético límite de estas barreras, pues, en sus propias palabras, “no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico” (STC, 225/1998, FJ 5).

Y por lo que hace al prorrateo de escaños entre circunscripciones, los pronunciamientos más relevantes están incluidos en las sentencias 45/1992, 19/2011, 187/2014, 214/2014 y 15/2015, así como en el auto 240/2008. En la primera de las sentencias, referida a Baleares, el Tribunal declaró constitucionalmente admisible la existencia de circunscripciones uninominales (como la de Formentera) y la posibilidad de que la circunscripción de Ibiza, con más población que Menorca, tuviera, sin embargo, un escaño menos. Los demás pronunciamientos del Tribunal se refieren al controvertido sistema electoral de Castilla-La Mancha y a sus sucesivas reformas. En ellas, ha avalado la constitucionalidad de todas las distribuciones de escaños que las Cortes han realizado allí hasta la fecha.

Es probable que el Tribunal Constitucional haya creado un desarrollo jurisprudencial demasiado permisivo con los que podrían calificarse como *excesos* del legislador electoral autonómico. Así parece ocurrir en la sentencia 225/1998, que avaló la constitucionalidad de la doble barrera electoral del sistema electoral canario del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular; y las más recientes 197/2014 y 15/2015, que también convalidaron la constitucionalidad de la fuerte reducción del tamaño de las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de los altos umbrales efectivos que generaba (Fernández-Esquer 2016; Fernández-Esquer y Montero 2016).³¹ Resulta llamativo que

31 Esta interpretación es compartida en mayor o menor medida por numerosos constitucionalistas: por ejemplo, López Aguilar (1999), Garrarena (2008), Torres del Moral (2009), Garrote (2015), Martínez Sospedra (2016) y Oliver (2011 y 2017: cap. 6).

la jurisprudencia constitucional sobre el principio de proporcionalidad se haya mantenido inmutable a lo largo del tiempo, sin que el Tribunal haya reparado en las circunstancias concretas de los casos que tenía ante sí. A pesar de que el enjuiciamiento de asuntos como las barreras electorales, el prorrateo de escaños entre circunscripciones o la determinación de los senadores designados por las Asambleas autonómicas exige aproximaciones distintas, el Tribunal no ha evolucionado en su interpretación del principio de proporcionalidad: en toda su jurisprudencia se ha limitado a reproducir en lo sustancial la fundamentación de las sentencias 4/1981 y 75/1985 (Garrote 2015: 299).

De esta forma, la proporcionalidad se presenta como un criterio orientador o tendencial sobre el que el legislador puede introducir modulaciones con un gran margen de discrecionalidad. En consecuencia, el principio no se entenderá vulnerado excepto en aquellos casos en que la afectación de la proporcionalidad esté desprovista de una justificación objetiva o razonable y resulte, además, excesiva o arbitraria. En consecuencia, el canon de enjuiciamiento del Tribunal empleado en relación con la exigencia de proporcionalidad es sumamente flexible. Esta flexibilidad se ha puesto de relieve cuando el Tribunal ha sostenido la constitucionalidad de una determinada legislación electoral afirmando que no resulta “irrazonable” ni “arbitraria” (STC 19/2011, FJ 9). Da la sensación de que con estas afirmaciones ha rebajado el estándar de proporcionalidad requerido para los sistemas electorales autonómicos a niveles similares a los exigidos por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (en virtud del artículo 9.3 de la Constitución). Esta situación resulta cuando menos preocupante dada la habitual tendencia de los partidos políticos a manipular los sistemas electorales en su propio beneficio.

Las sentencias antes citadas configuran, pues, un bagaje jurisprudencial problemático, del que se desprende que el legislador electoral puede disponer de los elementos de los sistemas electorales prácticamente sin limitaciones. Esta situación contrasta con la posición que progresivamente han ido adoptando órganos similares de otras democracias occidentales. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los tribunales de Estados Unidos, Francia o Alemania, por ejemplo, pese a contar con tradiciones electorales bien distintas, han ido estableciendo límites al margen de actuación de los legisladores en esta materia en virtud de los principios de proporcionalidad e igualdad de sufragio. Este activismo judicial ha sido especialmente intenso en los últimos tiempos en Alemania e Italia. En 2008, el Tribunal Constitucional Federal alemán emplazó al legislador a reformar el sistema electoral para solucionar el problema del valor de logro inverso derivado de los escaños excedentes no compensados; y en 2011 consideró inconstitucional la barrera electoral del 5 por ciento en las elecciones al Parlamento europeo, a pesar de que en 1979 la había considerado adecuada a la Constitución. Por su parte, la Corte Constitucional italiana también parece

haber adoptado una actitud activista, como evidencian las sentencias 1/2014 y 35/2017. En la primera declaró inconstitucionales dos aspectos de la ley electoral aprobada en 2005, apodada por sus críticos como *Porcellum*, como son el premio de mayoría y las listas cerradas y bloqueadas con un gran número de candidatos. Y en la segunda hizo lo propio con otros dos aspectos de la ley electoral de 2015, bautizada como *Italicum*: la segunda vuelta entre las dos listas más votadas a nivel nacional y la posibilidad de candidaturas múltiples.

6. Conclusiones

Además de peculiares, los sistemas electorales son mecanismos curiosos. El politólogo francés Maurice Duverger (1984 [1951]: 34) los comparó con cámaras de fotos que son al mismo tiempo proyectores: registran imágenes que en parte han creado ellos mismos. Sus elementos no cambian de una elección a otra, pero sus efectos, sin embargo, pueden resultar diferentes por el aprendizaje que hacen partidos y votantes de su funcionamiento.

El sistema electoral español es un buen ejemplo de ello. Creado en 1977, constitucionalizado en 1978 e institucionalizado tras el terremoto electoral de 1982, sus reglas se han adaptado a formatos diferentes del sistema de partidos, a distintos competidores y a vencedores electorales diferentes durante las cuatro últimas décadas. Sus efectos han sido intensos, tanto sobre los partidos como sobre los electores. Si para estos últimos el tamaño reducido de los distritos les obligaba a coordinarse en muchos de ellos mediante el voto *útil* o *estratégico*, el prorrateo desviado y en consecuencia la variabilidad de la magnitud de los distritos han producido sesgos mayoritarios, conservadores y hasta centralistas muy acusados, sobre todo en un sistema electoral perteneciente a la familia de los proporcionales. Los partidos han tratado también de ajustarse a estos sesgos mediante estrategias que, si no eran coalicionales antes o después de las elecciones, al menos evitaban las escisiones partidistas. Desde la Transición y hasta las recientes elecciones de 2015 y 2016, el sistema de partidos español adoptó sucesivamente el formato de pluralismo limitado con las variantes del partido *predominante* que fue el PSOE en los años ochenta y después de *dos partidos y medio*; en ambos casos generaron una dinámica mayoritaria muy intensa en las principales instituciones políticas (Gunther y Montero 2009: cap. 2). Con ambos formatos, el sistema electoral pareció lograr un cierto ajuste entre unos sesgos mayoritarios derivados de la desproporcionalidad en la representación en el Congreso y unas condiciones favorables para la formación de gobiernos que han oscilado entre mayorías absolutas *manufacturadas* y minorías suficientes gracias a apoyos parlamentarios externos, casi siempre de partidos nacionalistas y regionalistas.

Parecía existir así una especie de acuerdo implícito por medio del cual se aceptaba la desproporcionalidad ocasionada por el sistema electoral a cambio de que produjera gobiernos unipartidistas estables basados en mayorías parlamentarias más o menos holgadas: el peaje a pagar en términos de desproporcionalidad se contrarrestaba, al menos en parte no pequeña, con la estabilidad de que disfrutaba el ejecutivo.³² Pero ese acuerdo podría romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Y eso es lo que hasta el momento parece haber ocurrido en las elecciones de 2015 y 2016. El mismo sistema electoral ha tenido efectos relativamente diferentes al debilitarse seriamente PP y PSOE, los dos principales partidos, y al surgir dos partidos *medianos* como Podemos y Ciudadanos (Sánchez Muñoz 2017). La desproporcionalidad se redujo solo moderadamente, la fragmentación partidista alcanzó máximos históricos y la formación de gobierno se convirtió tras las elecciones de 2015 en un problema insoluble, solventado tras las de 2016 de un modo que a muchos se antoja provisional (Simón 2017). La cambiante fortuna electoral de los partidos ha desembocado, pues, en un cambio relevante del sistema de partidos: más fragmentado, con un formato multipolar más complejo y con procesos de formación de gobiernos mucho más inciertos. El reproche habitual que acusaba a nuestro sistema electoral de obstaculizar la entrada de nuevas fuerzas políticas y de fomentar el bipartidismo ha de ser, cuando menos, matizado.

Esta situación revalidaría las potencialidades del sistema electoral. Sin cambio alguno, vuelve a ser una cámara que también proyecta nuevas imágenes: ha aumentado la fragmentación, pero la desproporcionalidad no ha disminuido demasiado. De este modo, el *trade-off* entre representación y gobernabilidad ha dejado de funcionar: si la primera ha mejorado sensiblemente, la segunda ha empeorado sustantivamente tanto por el mayor número de partidos como por la distribución de sus apoyos electorales. Parece por ello improbable que, de mantenerse esta situación, las propuestas de reforma planteadas para incrementar la proporcionalidad sigan teniendo sentido. Si eran acaso convenientes para remediar los desajustes entre votos y escaños en las primeras once elecciones al Congreso, el problema se ha trasladado ahora, tras las dos últimas, a la fragmentación y a la formación de gobiernos. Los partidos deberán aprender a

32 Esta interacción entre representación y gobernabilidad aproxima el caso español a una suerte de condición óptima desde el punto de vista electoral (a un *electoral sweet spot*), que, según algunos expertos, permitiría un equilibrio virtuoso entre una adecuada representación de las preferencias partidistas de los votantes y la formación de gobiernos con incentivos para rendir cuentas (Carey y Hix 2011). Y, en otro campo, una de las opciones que se barajaron en los debates sobre la reforma electoral italiana que culminó con la aprobación de la nueva ley electoral, denominada *Italicum*, fue la de inspirarse en el modelo español: un sistema proporcional con circunscripciones pequeñas que sobrerrepresentase a los grandes partidos (D'Alimonte 2015; Fusaro 2016). Esta opción no cuajó: en 2017 Italia aprobó una nueva ley electoral, bautizada esta vez como *Rosatellum*.

utilizar los incentivos institucionales y políticos existentes para considerar como opciones posibles los gobiernos de coalición, que no han existido nunca en el nivel nacional, bien que en el ámbito autonómico exista una dilatada experiencia. Y deberán además hacerlo en un contexto de mayor crecimiento de la polarización partidista (lo que agrava la fragmentación y dificulta la formación de gobiernos de coalición) y sin el recurso antes habitual de gobiernos minoritarios con apoyos de partidos nacionalistas. En estas condiciones, no es impensable que se considere necesaria o al menos conveniente la reforma de esta deficiencia, por así decir, del sistema electoral. Pero entonces la discusión sobre su desproporcionalidad quedaría preterida por un cambio en el sentido opuesto, es decir, para buscar mecanismos que arrojen mayorías al menos suficientes y a ser posible estables. No debería olvidarse que los sistemas electorales son instituciones que aspiran a satisfacer varios objetivos, no siempre conciliables entre sí. Y que el sistema electoral debe evaluarse en interacción con otras instituciones del sistema político, entre las que destaca la forma de gobierno. Y en un sistema parlamentario racionalizado como el español, el principal cometido del Congreso de los Diputados, más allá de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control al ejecutivo, es el de establecer —y sostener— una relación de confianza con un gobierno que pueda sacar adelante su programa político con un mínimo de garantías.

En todo caso, y como es sabido, la realización de reformas electorales es sumamente difícil en las democracias contemporáneas. De hecho, la principal regla aplicable a los sistemas electorales es la de su estabilidad (Taagepera y Shugart 1989: cap. 18; Lijphart 1995: 95-96). Esto no implica que no existan cambios o más frecuentemente reformas específicas, sino que ambos aparecen solo excepcionalmente y mediante la concurrencia de procesos extraordinarios, a veces inesperados (Katz 2005; Riera 2013). La continuidad básica de los sistemas electorales suele explicarse a través de la obvia aporía de que los únicos actores con capacidad para aprobar cambios institucionales son los máximos interesados en evitar que los intentos de reforma lleguen a buen puerto. Y más todavía si las reglas electorales, o las más relevantes de ellas, como en España, están constitucionalizadas, lo que imposibilita su reforma sin contar previamente con niveles de consenso que en la práctica se aproximen a la unanimidad. Los criterios habitualmente aducidos para justificar las reformas suelen también carecer de motivaciones bastantes como para cambiar el criterio de los partidos que sigan prefiriendo el *statu quo*. En los países europeos occidentales, la existencia de niveles aun elevados de desproporcionalidad ha sido por lo general insuficiente para justificar procesos de reforma electoral, y mucho menos si quienes lo proponen forman parte de un sistema de partidos relativamente fragmentado. Y el paso de las listas cerradas a alguna variante de las muchas existentes de voto de preferencia está normalmente vinculado a bajos niveles

de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, unos niveles que son fácilmente manipulables por las elites partidistas o que pueden desaparecer tras la llegada de un nuevo ciclo electoral (Riera 2013). Como ha concluido Kenneth Benoit (2007: 387), “[solo] en casos extraordinarios, el cambio del sistema electoral puede provenir de acontecimientos políticos inesperados como cambios de régimen, movimientos populares, realineamientos electorales o acontecimientos externos”.

No parece que por el momento estemos inmersos en alguno de estos supuestos cambios extraordinarios. De afianzarse el formato del sistema de partidos surgido tras las elecciones de 2015 y 2016, y de mantenerse asimismo el papel desempeñado por las reglas electorales en ambas elecciones, las viejas propuestas de cambio del sistema electoral pueden quedar obsoletas: se ajustaban a su rendimiento de las últimas cuatro décadas, pero ignoraban su reciente impacto en la fragmentación del sistema de partidos o en las dificultades para formar gobiernos. Los partidos y votantes tendrán que *aprender* el nuevo funcionamiento de los viejos elementos del sistema electoral. Por lo tanto, las discusiones sobre su reforma debieran depender de los resultados de este aprendizaje, es decir, de las nuevas imágenes que ha proyectado la misma vieja cámara de fotos. Y, mientras tanto, la tensión entre las viejas propuestas y los nuevos problemas reforzará probablemente la continuidad de los componentes del sistema electoral. El viejo refrán del más vale malo conocido que bueno por conocer, con tantas equivalencias en muchas lenguas occidentales, vale también para el mundo institucional de las reglas electorales: los partidos prefieren decididamente mantener los defectos que ya conocen antes que saltar hacia lo desconocido (Taagepera y Shugart 1989: 236).

7. Referencias bibliográficas

- Alzaga, Óscar (1989). “I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento”. En Giancarlo Rolla, ed., *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie.
- Benoit, Kenneth (2000). “Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence”. *Political Analysis*, 8 (4): 381-388
- Bosch, Agustí (2014). “¿Qué hubiera pasado si...? El 20N con otros sistemas electorales”. En Eva Anduiza, Agustí Bosch, Lluís Orriols y Guillem Rico, eds., *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bosch, Agustí, y Orriols, Lluís (2014). “Ballot Structure and Satisfaction with Democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(4): 493-511.

- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2013). *The limits of electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Caciagli, Mario (1986). *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Calvet, Jordi (2017). “¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos? El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983)”. *Revista de Estudios Políticos*, 175: 67-110.
- Carey, John M., y Simon Hix (2011). “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems”. *American Journal of Political Science*, 55: 383-397.
- Chang, Eric C. y Miriam Golden (2007). “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”. *British Journal of Political Science*, 37(1): 115-137.
- Colomer, Josep M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Josep M., ed. (2011a). *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Colomer, Josep M. (2011b). “Introduction: Personal and Party Representation”. En Josep M. Colomer, ed., *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Consejo de Estado (2009). “Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. En Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- D’Alimonte, Roberto (2015). “The New Italian Electoral System: Majority-ensuring but Minority-friendly”. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3): 286-292.
- Duverger, Maurice (1984) [1951]. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Esquer, Carlos (2016). “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11: 76-85.
- Fernández-Esquer, Carlos (2017). “Las reformas de los sistemas electorales autonómicos”. Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Universidad de Santiago de Compostela; disponible en <http://www.aecpa.es/congresos/XIII-congreso/paper.php?paper=1805>
- Fernández-Esquer, Carlos, y José Ramón Montero (2016). “El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto”. En Gerardo Pérez y Vicente Mujica, eds., *Textos para la reforma del sistema electoral canario*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

- Fernández-Miranda, Alfonso (2009). “Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”. *Revista de Derecho Político*, 74: 19-46.
- Fernández-Miranda, Pilar y Alfonso Fernández-Miranda (1995). *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Fusaro, Carlo (2016). “La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38: 547-574.
- Gallagher, Michael (1991). “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- Garrorena, Ángel (2008). “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83: 243-275.
- Garrote, María (2015). “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015”. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32: 279-300.
- Garrote, María (2017). “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿es necesario, posible y probable?”. En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells, eds., *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gavara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gunther, Richard (1989). “Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47: 73-106.
- Gunther, Richard, y José Ramón Montero (2009). *The Politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herrero de Miñón, Miguel (1993). *Memorias de estío*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Herrero de Miñón, Miguel (2017). “Génesis del Real Decreto-ley de marzo de 2017”. *Revista de Derecho Político*, 100: 33-48.
- Hopkin, Jonathan (2005). “Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes”. En Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Huneus, Carlos (1985). *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Katz, Richard S. (2005). “Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?”. En Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979). “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.

- Lago, Ignacio (2002). “Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000”. *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 131-158.
- Lago, Ignacio (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lago, Ignacio, y José Ramón Montero (2004). “Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 105: 11-42.
- Lago, Ignacio, y José Ramón Montero (2005). “Todavía no sé quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español”. *Zona Abierta*, 110-111: 279-348.
- Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lijphart, Arend, y Rafael López Pintor (1988). “Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986”. *Electoral Studies*, 7 (3): 225-231.
- Linz, Juan J. (2009 [1978]). “De grandes esperanzas a la Guerra Civil: la quiebra de la democracia en España”. En Juan J. Linz, *Obras Escogidas*, vol. 4, *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Linz, Juan J., José Ramón Montero y Antonia M. Ruiz (2013 [1985]). “Elecciones y política”. En Juan J. Linz, *Obras Escogidas*, vol. 6, *Partidos y élites políticas en España*, edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Aguilar, Juan Fernando (1999). “Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas”. *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, 8: 251-282.
- Martínez Sospedra, Manuel (2016). “La sombra de las *political questions*. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha”. *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 28: 73-103.
- Monroe, Burt L., y Amanda G. Rose (2002). “Electoral Systems and Unimagined Consequences. Partisan Effects of Districted Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, 46: 67-89.
- Montabes, Juan, ed. (1998). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.
- Montabes, Juan, y Carmen Ortega (2002). “El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas

- en las elecciones de marzo de 2000". *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 103-130.
- Montero, José Ramón (1979). "La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas". *Revista de Estudios Políticos*, 12: 5-40.
- Montero, José Ramón (1997). "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma". *Revista de Estudios Políticos*, 95: 9-46.
- Montero, José Ramón, y Joaquín García Morillo (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Montero, José Ramón, y Josep Maria Vallès (1992). "El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?" *Claves de Razón Práctica*, 22: 2-11.
- Montero, José Ramón, y Richard Gunther (1994). "Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España". En José Ramón Montero, Richard Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y otros (1994). *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Montero, José Ramón, e Ignacio Lago (2011). "The Selection of an Electoral System: Less Consensus, More Heresthetics". En Gregorio Alonso y Diego Muro, eds., *Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*. Londres: Routledge.
- Montero, José Ramón, y Pedro Riera (2009). "Informe sobre la reforma del sistema electoral". En Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montero, José Ramón, Carlos Fernández-Esquer y José Rama (2016). "Sistema electoral y votos desperdiciados: ¿votando a ciegas?". *Politikon*, 20 de junio de 2016; disponible en <https://politikon.es/2016/06/20/sistema-electoral-y-votos-desperdiciados-votando-a-ciegas/>
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Oliver, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ong, Kian-Ming, Yuko Kasuya y Kota Mori (2017). "Malapportionment and Democracy: A Curvilinear Relationship". *Electoral Studies*, 49: 118-227.
- Orriols, Luis y Cordero, Guillermo (2016). "The Breakdown of the Spanish Two-party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election". *South European Society and Politics*, 21(4): 469-492.

- Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial. Un estudio de 16 democracias. Reflexiones sobre el sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Osorio, Alfonso (1980). *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Pallarés, Francesc (1998). “Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales”. En Juan Montabes, ed., *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.
- Penadés, Alberto (1999). “El sistema electoral español (1977-1996)”. En Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.
- Penadés, Alberto, e Ignacio Urquizu (2007). “Las elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador”. En José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal, eds., *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Penadés, Alberto, y Salvador Santiuste (2013). “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto”. *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 89-116.
- Penadés, Alberto, y José Manuel Pavía (2016). *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Queralt, Argelia (2017). “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. En Manuel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells, eds., *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rae, Douglas W. (1971 [1967]). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 2ª ed.
- Renwick, Alan, y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Riera, Pedro (2011). “Closed Party List”, en Josep M. Colomer, ed., *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Riera, Pedro (2013). *Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies*. Florencia: European University Institute (tesis doctoral).
- Riera, Pedro, y José Ramón Montero (2010). “La reforma del sistema electoral español: preferencias partidistas y posibles alternativas”. *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior*, 4: 77-113.
- Riera, Pedro, y José Ramón Montero (2017). “Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts”. *Election Law Journal*, 16 (3): 367-376.

- Rodríguez-Teruel, Juan, y Astrid Barrio. (2016). "Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 587-607.
- Rodríguez-Teruel, Juan, Astrid Barrio y Óscar Barberà. (2016). "Fast and Furious: Podemos' Quest for Power in Multi-level Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 561-585.
- Samuels, David, y Richard Snyder (2001): "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, 31: 651-671.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *Atado y mal atado. El suicido institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2017). "El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109: 237-260.
- Santolaya, Pablo (1986). "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos*, 53: 45-69.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Londres: Macmillan.
- Shugart, Matthew S., y Rein Taagepera (2017). *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simón, Pablo (2009). "La desigualdad y el valor de un voto: el *malapportionment* de las Cámaras bajas en perspectiva comparada". *Revista de Estudios Políticos*, 143: 165-188.
- Simón, Pablo (2017). "The Challenges of the New Spanish Multipartyism. Government Formation Failure and the 2016 General Election". *South European Society and Politics*, 21 (4): 493-517.
- Taagepera, Rein, y Matthew S. Shugart. (1989). *Seat and Votes: The effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Torres del Moral, Antonio (2009). "Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas". En Luis A. Gálvez, ed., *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

José Ramón Montero Gibert

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, ha enseñado en las de Granada, Santiago, Zaragoza, Cádiz y Complutense de Madrid. Ha sido *Visiting Fellow* en la Harvard University, University of California en Berkeley y Ohio State University. Ha sido decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, subdirector del Centro de Investigaciones Sociológicas y gestor del Programa de Estudios Sociales y Económicos, de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT). Ha sido miembro del *Standing Comitee for the Social Sciences*, de la *European Science Foundation*. Ha publicado numerosos trabajos sobre cultura política, comportamiento electoral y partidos. En la actualidad es miembro del *Comparative National Elections Project* y de la *Academia Europea*.

Carlos Fernández Esquer

Graduado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). También es Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente es Investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM. En la actualidad está realizando una tesis doctoral sobre *La reforma de los sistemas electorales sub-nacionales en los Estados compuestos europeos*.