

II. Sistema electoral	29
1. Elecciones municipales	35
2. Sistemas electorales autonómicos	36

II. SISTEMA ELECTORAL

El sistema constitucional en España establece que tienen derecho al sufragio todos los ciudadanos españoles mayores de edad (18 años) que estén en pleno disfrute de sus derechos políticos.

El censo es el registro general de los ciudadanos con derecho al sufragio y, por tanto, quienes no aparezcan en su listado no pueden votar. La inclusión en el censo, que se complementa en el momento de la emisión del voto con la presentación del carnet de identidad, más la señalización que hace constar algún miembro de la mesa electoral en su copia, asegura la identidad, la idoneidad y el voto único del ciudadano. El censo electoral se elabora de oficio, es decir, el propio Estado, a través de la Oficina del Censo Electoral, se ocupa de la inscripción en el registro, de las altas y las bajas, a partir de los datos generales de la población censada. Los ayuntamientos son los encargados de la inscripción de sus residentes.

El objetivo de la administración electoral es garantizar la legalidad y la transparencia de las elecciones. Le corresponde velar por comicios libres y competitivos. La administración electoral comprende: las Juntas Electorales (central, provinciales y de zona), así como las mesas electorales. La Junta Electoral Central es un órgano permanente que tiene su sede en Madrid. Las juntas electorales provinciales radican en cada capital de provincia y las juntas electorales de zona se ubican en los municipios cabeza de los partidos judiciales. El mandato de las juntas provinciales y de zona termina 100 días después de las elecciones. Para asegurar su independencia, la ley confiere a los miembros de las

juntas las garantías necesarias para evitar que puedan ser objeto de presión política.

Las mesas electorales son las responsables del desarrollo de la jornada electoral; a cada una le corresponde recibir y contar los votos de entre 500 y 2,000 electores, encuadrados en una sección. La mesa está formada por un presidente y dos vocales, quienes son designados por sorteo entre todas las personas censadas en una sección, y el desempeño de esta función es obligatorio.

La presentación de candidaturas (partidos, coaliciones o agrupaciones de electores) siempre se efectúa ante la administración electoral. La campaña electoral dura 15 días y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Los candidatos en liza nombran representantes –apoderados– para los actos y operaciones electorales; el apoderado nombra a dos interventores por cada mesa electoral, que necesariamente habrán de estar inscritos en esa sección.

La jornada electoral comienza con la instalación de las mesas electorales; se abre la urna desde las nueve de la mañana y se cierra a las ocho de la noche, lapso durante el cual se efectúa la votación. Una vez terminada empieza el escrutinio, cuyos resultados son hechos públicos por medio de una acta de resultados. El escrutinio general es realizado al tercer día siguiente a la votación por la Junta Electoral que corresponda. Es un acto único y público.

Las reclamaciones que se manifiesten después se canalizan a través del recurso contencioso electoral, presentado ante la Junta Electoral correspondiente. El tribunal competente para la resolución de los recursos que tienen que ver con las elecciones generales y las elecciones de los miembros al Parlamento Europeo es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el caso de las elecciones autonómicas o locales, el tribunal competente es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Con respecto a los gastos y subvenciones electorales, toda candidatura debe tener un administrador electoral responsable de su contabilidad, quien debe responder sobre todos los ingre-

sos y gastos realizados. El Estado subvenciona los gastos electorales a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, y el control legal de los mismos es muy estricto.

El sistema electoral español, establecido en la Constitución de 1978 y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, tiene como antecedentes la Ley para la Reforma Política (LRP) de 1976, el punto de partida formal de la transición democrática, y el Decreto-Ley 20/1977. Ambas disposiciones normativas sentaron las bases y fijaron las reglas para las elecciones generales de 1977, las que dieron lugar a la conformación de las Cortes Constituyentes.

El sistema electoral de la monarquía parlamentaria española refleja así las exigencias que, en el inicio de la transición, plantearon los distintos actores políticos. Por una parte, los grupos y organizaciones de la derecha exigían un sistema electoral basado en el principio de mayoría; por otra, las organizaciones partidistas opositoras exigían un sistema de representación proporcional. Una vez más, la lógica de la negociación y el consenso se impuso y en su proyecto de LRP, Adolfo Suárez propuso una fórmula equilibrada.

La LRP estableció un sistema de representación proporcional con un método de asignación de escaños denominado D'Hondt que, por sus efectos reductores, significaba una solución intermedia entre el principio de mayoría y el de representación proporcional más puro. Este sistema, confirmado en el Decreto-Ley 20/1977 en virtud del cual se reguló la materia electoral en forma más específica que en la LRP, pasaría finalmente a incorporarse a la LOREG de 1985.

El sistema de representación proporcional que rige en España tiene diversas barreras legales que lo hacen distinto de sistemas proporcionales más puros, como son, por ejemplo, el de Holanda o Israel. En estos países el porcentaje mínimo de votación que da acceso a la representación parlamentaria es de 1.5, un umbral de entrada bajo, y donde el territorio nacional constituye una única circunscripción, lo que asegura mayor proporcionalidad, es decir, una correspondencia más exacta entre los porcentajes de votación y los porcentajes de escaños. En

España, en cambio, tanto por la división del territorio como por el mínimo exigido para participar en el reparto de escaños, 3%, se genera sobre y subrepresentación parlamentaria pero, en contraparte, se facilita la formación de mayorías pues se evita la excesiva fragmentación de la representación.

Los artículos 161, 162 y 163 de la LOREG establecen las disposiciones básicas del sistema electoral español. El primero determina la organización territorial del sistema y establece que “cada provincia [son 50] constituirá una circunscripción electoral”; asimismo, establece que Ceuta y Melilla, posesiones españolas en África del Norte, forman, cada una, una circunscripción más, con lo que se llega a 52. El artículo 162 establece que el Congreso de los Diputados (órgano legislativo supremo de la nación española del cual deriva, con la formación de la mayoría parlamentaria, el gobierno de España y, por tanto, el presidente del gobierno) “está formado por 350 diputados”. Cada una de las 50 provincias tiene derecho a un mínimo de dos diputados, independientemente de la población que tengan, con excepción de Ceuta y Melilla que tienen derecho a un diputado. Esa distribución básica de diputaciones para la contienda arroja un subtotal de 102 escaños; el artículo 162 establece que los “248 diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población”, conforme al siguiente procedimiento:

- a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir entre 248 la cifra total de la población con derecho a sufragio de todas las provincias.
- b) Se adjudican a cada provincia tantas diputaciones como resulten, en números enteros, de dividir a la población con derecho al voto entre la cuota de reparto.
- c) Los diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

De acuerdo con el procedimiento señalado, únicamente se determina el número de diputados que corresponde a cada pro-

vincia, además de los dos iniciales con que cada una cuenta, y los dos de Ceuta y Melilla. Esto significa, conforme al inciso a), que se realiza una división de la población total de España con derecho a votar entre el número de diputaciones a distribuir, sin considerar las 100 distribuidas paritariamente y las dos de Ceuta y Melilla, esto es, 248 diputaciones. Mediante esta división se fija el número de ciudadanos al que corresponde un diputado. El inciso b) únicamente establece la división de la población con derecho a votar de cada provincia entre el número de ciudadanos que haya resultado, conforme al inciso anterior, equivalente a una diputación, para determinar cuántas de éstas corresponden a cada provincia.

Como es evidente, la distribución inicial de diputaciones por provincia genera una primera distorsión de la representación, en la medida en que las diferencias de población entre unas y otras provincias hacen que las más pequeñas tengan de entrada una sobrerrepresentación y las más grandes, en contraste, una subrepresentación: una provincia, por ejemplo, a la cual su población en rigor no le permitiría, según el cociente de reparto, tener dos diputaciones, las obtiene de entrada con la distribución paritaria inicial de dos diputaciones, mientras otra con una población mucho mayor enfrenta un límite respecto al total de diputaciones a distribuir según el criterio poblacional, en tanto 102 ya han sido distribuidas igualmente. En los casos de Soria y Madrid la situación se ilustra muy bien: hay una sobrerrepresentación en favor de los habitantes de la primera respecto a los de la segunda de 4.46 veces. Este factor de distorsión afecta, en términos de sub y sobrerrepresentación, a 20 circunscripciones, prácticamente 40% del total.

El artículo 163 establece el procedimiento para la asignación de escaños por circunscripciones, es decir, por provincia, conforme al método D'Hondt:

- a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, al menos, 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

- c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura entre 1, 2, 3, 4, 5, etcétera, hasta un número igual al de los escaños por distribuir en la circunscripción, formándose un cuadro como el que se muestra más adelante. Los escaños son para las candidaturas que obtengan los cocientes o cifras mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Supongamos, para ilustrar el procedimiento, una circunscripción a la que corresponden tres diputaciones, en la que tres partidos superaron la barrera mínima del 3% de la votación y en la que se emitieron 150,000 votos válidos, con 75,000 para el partido A, 45,000 votos para el partido B, y 30,000 para el partido C. Sigamos el procedimiento descrito en los incisos anteriores:

<i>Número de escaños:</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Partido A	75,000	37,500	25,000
Partido B	45,000	22,500	15,000
Partido C	30,000	15,000	10,000

Una vez formadas las columnas (en la columna uno aparecen las cifras de los votos obtenidos por cada partido; en la dos, los votos obtenidos divididos entre dos; y en la tres, los votos obtenidos divididos entre tres), se pasa a identificar las tres cifras mayores para distribuir los tres escaños en disputa. En este caso, las tres cifras mayores son 75,000; 45,000, y 37,500. Como se ve, la primera cifra mayor corresponde al partido A, la segunda al partido B y la tercera nuevamente al partido A. Tenemos, pues, que el partido A, con 50% de la votación, se lleva el 66% de la representación; el partido B, con 30% de la votación, obtiene 33% de la representación, mientras el partido C, con 20% de la votación, se queda sin representación. Se trata, desde luego, de un mero ejemplo, que, sin embargo, ilustra la manera en que se generan las distorsiones en la formación de la representación nacional. Cabe decir, finalmente, que la LOREG prevé que, en caso de empate entre dos cifras de las columnas señaladas

para el reparto del último de los escaños, éste se asignará al partido que haya obtenido un número mayor de votos.

Es importante subrayar que, como se había advertido, la barrera de entrada al reparto de escaños no se establece como un porcentaje de la votación nacional, sino en la circunscripción. Esto permite, por una parte, que los partidos regionales, al concentrar sus votos en el ámbito de su provincia, se vean beneficiados y, por otra, impide frecuentemente a partidos nacionales pequeños o medianos, que tienen su votación dispersa en todo el territorio nacional, participar en el reparto. Es decir, el hecho de que un partido regional supere la barrera de 3% en la circunscripción no significa que la rebase a nivel nacional; en cambio, el hecho de que un partido nacional gane más de 3% de la votación nacional no significa que lo haga en el ámbito provincial, lo que le impediría beneficiarse del reparto de escaños. Esa es, probablemente, una de las expresiones más exactas del arreglo político-electoral de la transición, respecto al conflicto nacional-regional, pues asegura a las minorías regionales una representación parlamentaria en el ámbito nacional que de otra manera difícilmente obtendrían. Los más perjudicados con ese sistema son los partidos pequeños o medianos nacionales, marcadamente subrepresentados en el Congreso de los Diputados.

En el caso del Senado, cada distrito provincial elige a cuatro senadores. En cada circunscripción insular se elige de la siguiente manera: tres en Gran Canaria, en Mallorca y en Tenerife; uno en Menorca, en Ibiza-Formentera, en Gomera, en Hierro, en Lanzarote y en La Palma. Ceuta y Melilla cuentan con dos senadores cada una. La representación senatorial se completa con la designación de un senador más por cada millón de habitantes por comunidad autónoma. La Asamblea Legislativa Autonómica efectúa la designación.

1. Elecciones municipales

Cada municipio es un distrito en el que se elige el número de concejales dependiendo del número de habitantes. Los pueblos

con menos de 100 habitantes funcionan en régimen de Consejo Abierto, donde los electores eligen directamente al alcalde por un sistema mayoritario.

Para el resto, existe una barrera electoral de entrada de 5% de los votos emitidos en el distrito. El electorado elige mediante el procedimiento de listas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos, federaciones o agrupaciones, y la asignación de los puestos de concejales se efectúa a través del mismo sistema explicado más arriba para el Congreso de los Diputados. Solamente en los municipios que eligen cinco concejales (con una población de entre 100 y 250 habitantes) se aplica voto limitado (un máximo de cuatro nombres) y el escrutinio mayoritario al estilo del Senado.

Una vez celebradas las elecciones locales se constituyen las Corporaciones Municipales y se procede a la elección de alcalde. Para esta última, pueden ser candidatos todos los concejales electos, que sean cabeza de lista de candidatura. Para ganar es necesario obtener mayoría absoluta de los votos emitidos por el grupo de los concejales o, si esto no es posible, es proclamado alcalde el concejal que encabece la lista con más votos.

2. Sistemas electorales autonómicos

La existencia de 17 parlamentos regionales, que corresponden al mismo número de comunidades autónomas, supone otros tantos sistemas electorales. La Constitución, los Estatutos de Autonomía, las propias leyes electorales de las comunidades electorales y todas aquellas disposiciones relacionadas con la legislación electoral común, constituyen sus fuentes.

La primera diferencia sustancial entre el régimen electoral nacional y algunos de los locales se da en la convocatoria de elecciones y en la duración del mandato parlamentario. Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía llevan su propio calendario.

Todos los distritos son plurinominales y, por lo general, coinciden con las circunscripciones provinciales que sirven de base para las elecciones generales, con la excepción de las islas.

La barrera electoral de entrada al reparto de escaños para la composición de los parlamentos comunitarios es, en algunos casos, la misma que se utiliza en las elecciones generales: un 3% contado por circunscripción. En siete comunidades, en cambio, se ha optado por un 5% como barrera electoral.