

# ***La ley electoral***

## ***Una reforma tan necesaria como posible***

---

ANTONIO  
KINDELÁN



(Publicado en el blog **Margen de Error**, de [lainformacion.com](http://lainformacion.com))

Enero de 2.012

Desde 1977, el paisaje después de toda batalla electoral viene acompañado en nuestro país de un coro de lamentaciones sobre lo injusto de un sistema que premia a unos y castiga a otros; y mucho. Los grandes, beneficiarios principales de ese extraño principio, enseguida miran para otro lado. Los perjudicados, impotentes, lavan sus penas reclamando el venerable principio de “un hombre, un voto”. A las pocas semanas, de nuevo el silencio.

Este estudio tiene como objeto el fenómeno particular de la desproporcionalidad, evaluar su magnitud, sus antecedentes y su comparación con otros países; luego, diagnosticar qué variables del método electoral ocasionan esa distorsión y en qué medida real, es decir, *si la reforma es necesaria*; de otro lado, indagar si se pueden introducir cambios en la legislación ordinaria, sin necesidad de reformas constitucionales, que mejoren sustancialmente la proporcionalidad y cuáles serían estos, es decir, *si la reforma es posible*.

### **LOS ANTECEDENTES**

Como se sabe, los principios clave del sistema que ordena nuestras elecciones generales provienen de las Normas Electorales, de **23 de marzo de 1977**. Ese decreto, junto a su antecedente de 8 de febrero por el que se regula el derecho de asociación política -y, a su amparo, la inminente legalización del PCE-, exhibió, interna e internacionalmente, la inequívoca voluntad de instaurar una democracia plena en nuestro país. Habían pasado pocos meses, semanas, desde los trágicos asesinatos de los abogados de Atocha a finales de enero, pero la audacia del reformismo, la responsabilidad de los comunistas y la sensatez de todos los demócratas se dieron cita, felizmente, en los primeros comicios democráticos desde hacía 40 años.

Refiero este encuadre para poner en su valor, que es mucho, ese sistema electoral que ha respondido sobradamente a las tres finalidades que la ciencia política exige: ha generado la *representación política* del país, ha *formado gobiernos* estables con alternancia en poder y, todo ello, recabando un grado de participación, es decir, de

**legitimación** semejante al de cualquier democracia con solera. Hoy nos debemos felicitar por ello.

Sin embargo esas normas se hicieron también con unas comprensibles prevenciones. La primera y principal, que reforzaran a los partidos políticos del sistema y, en particular a los mayores, facilitando la creación de gobiernos estables (esto fue especialmente importante en las primeras elecciones que tenían, de hecho, el carácter de constituyentes); también la de impedir la participación oportunista de grupúsculos de uno u otro signo -la famosa sopa de letras- que, fragmentando en exceso la distribución de escaños, dieran una apariencia exótica y frágil de nuestro régimen parlamentario.

**Aquellas normas -incorporadas solemnemente en la Constitución del 78 y asumidas después por las sucesivas leyes orgánicas del Régimen Electoral General hasta la última revisión de enero de este año- merecen tan sincero tributo como cruda revisión.** Seguramente en no pocos aspectos: el derecho activo a constituir candidaturas, el carácter bloqueado y cerrado de las listas, un acceso a los medios públicos con carácter más igualitario y la regulación de debates en campaña, la sustitución del sistema mayoritario para el Senado, el control de los gastos electorales...

Pero, sobre todo, la desproporcionalidad, ese efecto perverso que es difícil no calificar como flagrante vulneración del principio “un hombre, un voto”. Según aquella discrecionalidad, **poco más de 37 mil turolenses se bastan para elegir un diputado y en A Coruña se necesitan por encima de los 135 mil; la misma por la que al PP le cuesta como media 58.230 votos cada uno de sus diputados frente a los 152.801 de IU o a los 228.048 de UPyD, casi cuatro veces más.**

El parámetro que mejor describe el grado de desproporcionalidad de un sistema electoral es un índice<sup>1</sup> que **compara los escaños oficialmente obtenidos por cada partido con aquellos que le hubieran correspondido de adjudicárseles los resultantes de su exacto porcentaje de votos:** a tal porcentaje de votos, el mismo porcentaje de escaños.

Se trata de medir, pues, cuántos diputados sacan algunos partidos por encima de sus porcentajes de votos, sabiendo que en esa misma medida habrán perjudicado a otros.

Veamos el ejemplo más actual: según los resultados **de 2.011, ha habido 39 escaños con los que se ha favorecido a unas formaciones y perjudicado a otras, es decir el 11,1% de los 350 de la Cámara.** Este es el índice de desproporcionalidad. Recibieron por encima de lo que proporcionalmente le correspondía: el PP (28 diputados), PSOE (8), CiU (1) y AMAIUR (2). Estos “regalos” provienen de sustraérselos a IU (14) y a UPyD (12), sobre todo. También a EQUO (3) y hasta 10 entre otras ocho formaciones, para tres de las cuales hubiera supuesto, además, su entrada en el Parlamento.

---

<sup>1</sup> Usamos el **Índice Loosemore-Hanby**, el más sencillo y conocido, que responde a la siguiente formulación: “ $D = [\frac{1}{2} \sum n\{e_r - e_p\}] \times 100 / E$ ”, esto es, que la desproporcionalidad ( $D$ ) es el porcentaje, sobre el total de escaños ( $E$ ), que representa la mitad de la suma de las diferencias para cada partido entre los escaños recibidos ( $e_r$ ) y los que le hubieran correspondido ( $e_p$ ) en un reparto estrictamente proporcional.

## UN SISTEMA DEMASIADO DESIGUAL PARA SER JUSTO

Esa desproporcionalidad es una constante de nuestra historia electoral desde 1977<sup>2</sup> y siempre ha favorecido al partido ganador: UCD, PSOE o PP. Eso sí, con algunas diferencias importantes. También ha aprovechado al segundo, pero en proporción mucho menor. De hecho, cuanto mayor es el resultado del primer partido, aumenta más que proporcionalmente la prima que recibe. Eso ha sido muy evidente en 1982, en 2000 y en las últimas en 2011.

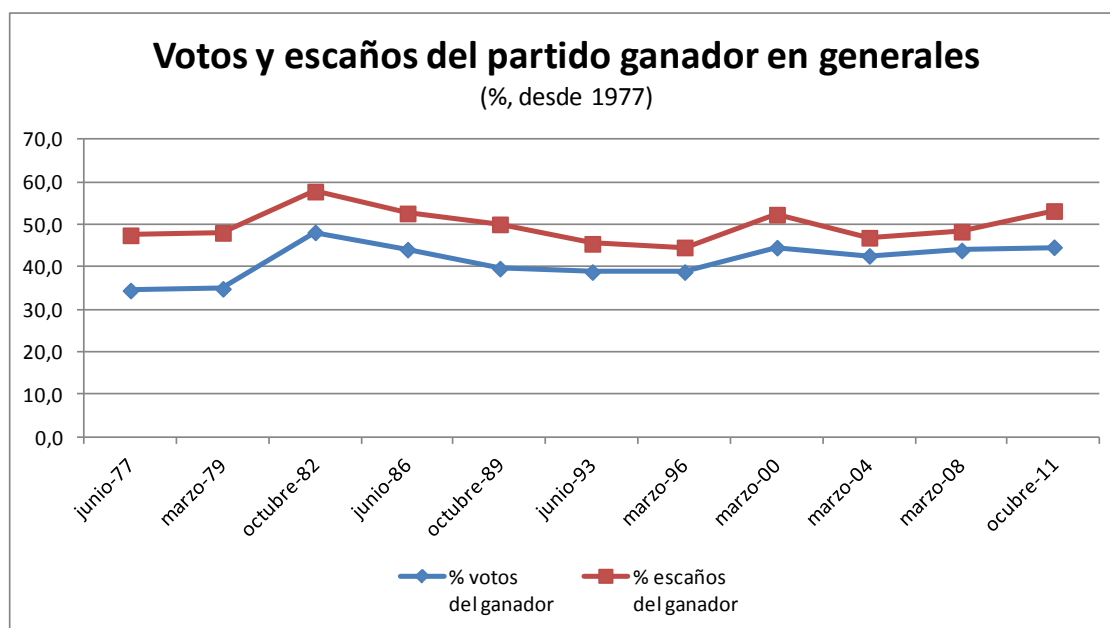


Gráfico 1: En el que se refleja cómo el partido ganador ha recibido siempre una relevante prima en diputados.

Es constatable que esa regla se modera cuando hay un tercer partido relevante, como fue el caso del PCE en 1977 y 1979, con 19 y 23 diputados, respectivamente. Pero, incluyendo esos casos, la desproporcionalidad se realiza a costa siempre de los terceros y cuartos partidos nacionales. El ejemplo más lacerante, el del propio **PCE -luego IU-** al que el sistema electoral le “debe” un total de **145 escaños en las 11 elecciones generales** desde la restauración de la democracia; más de 13 por legislatura. Su mayor pecado: que su electorado, a veces rondante los dos millones, se halla disperso por todas las circunscripciones.

Cosa contraria pasa con los partidos nacionalistas, que concentran todos sus efectivos en las pocas circunscripciones de su correspondiente comunidad. Por eso, estas formaciones, a pesar de que solo excepcionalmente alguna ha alcanzado el 3% de votos nacionales, reciben un porcentaje de escaños muy por encima de lo “merecido”. Basta con recordar los últimos datos: CiU, con poco más del 4% nacional, ha cosechado 16 escaños; IU, con casi el 7%, solo ha conseguido 11. Y UPyD, que también tiene más votos que CiU, no ha alcanzado ni la tercera parte (5) de los diputados de aquélla. Peor

<sup>2</sup> Véase un análisis similar del autor en “*Guía electoral: la gran ocasión de 1986*”, de R. Tamames, A. Kindelán y otros (Plaza & Janés, 1986).

todavía, ha sacado 2 diputados menos que AMAIUR y los mismos que el PNV, formaciones a las que más que triplica en votos.

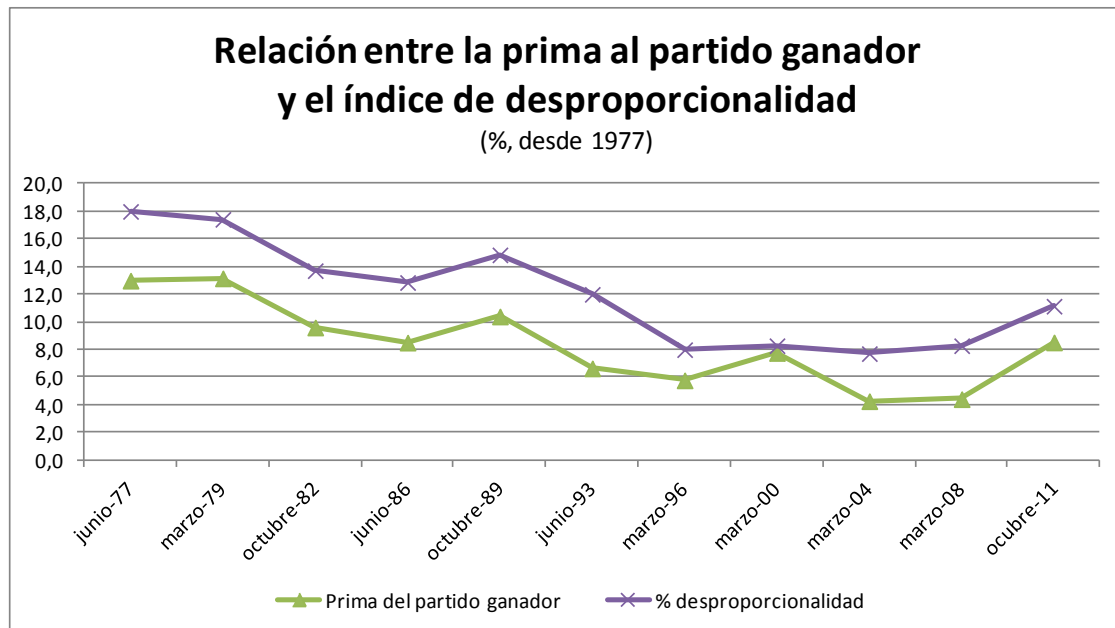


Gráfico 2: En el que se refleja cómo el índice de desproporcionalidad de nuestro sistema es consecuencia, sobre todo, de la prima que recibe el partido ganador.

Con todo, el efecto quizá de mayor relevancia es la facilidad que tiene el sistema para construir mayorías absolutas (176 o más diputados) o casi-absolutas (cerca de 176 escaños, pero suficientes para gobernar sin una mayoría de bloqueo en contra). De hecho, en ninguna de las 11 elecciones estudiadas el partido ganador ha conseguido más del 50% de los votos y, sin embargo, en cuatro los ha convertido en mayoría absoluta. En otra más, el PSOE en el 89 y con solo el 39,6% de los votos, ha conseguido exactamente 175 diputados. Si concurre, pues, cierto tipo de dispersión del voto, el actual sistema actual otorga una mayoría parlamentaria con el 42-44% del voto válido.

Esta transgresión tiene un contracampo, igualmente perverso, cuando no se alcanza una mayoría suficiente. Dada la subrepresentación que, como se ha visto, reciben los terceros partidos **nacionales, las políticas de alianzas del partido de gobierno deben mirar a otros partidos, de ámbito -e interés- nacionalista. La consecuencia más notable es la tensión centrífuga que ha estado presente, sobre todo, de 1993 a 2000 y de 2004 hasta hoy. Aunque no se dude de la legalidad del fenómeno, es fácil hacerlo de su legitimidad.**

### **UNA DESPROPORCIONALIDAD “MUY NUESTRA”**

Aunque ese sea su principio rector, ni el pretendidamente más justo de los sistemas electorales consigue siempre una asignación de escaños absolutamente proporcional. Pero debe convenirse que en la actual geografía de países democráticos con sistema

electoral proporcional es difícil encontrar uno con el grado de distorsión que ofrece el español.

Por supuesto, el siempre referido caso de la Knéset de Israel, en que 120 diputados se distribuyen en circunscripción única atendiendo al criterio proporcional, es el que más se acerca: por razón de restos no adjudicados, solo 3 diputados terminan “bailando”, lo que representa un 2,5% de desproporcionalidad.

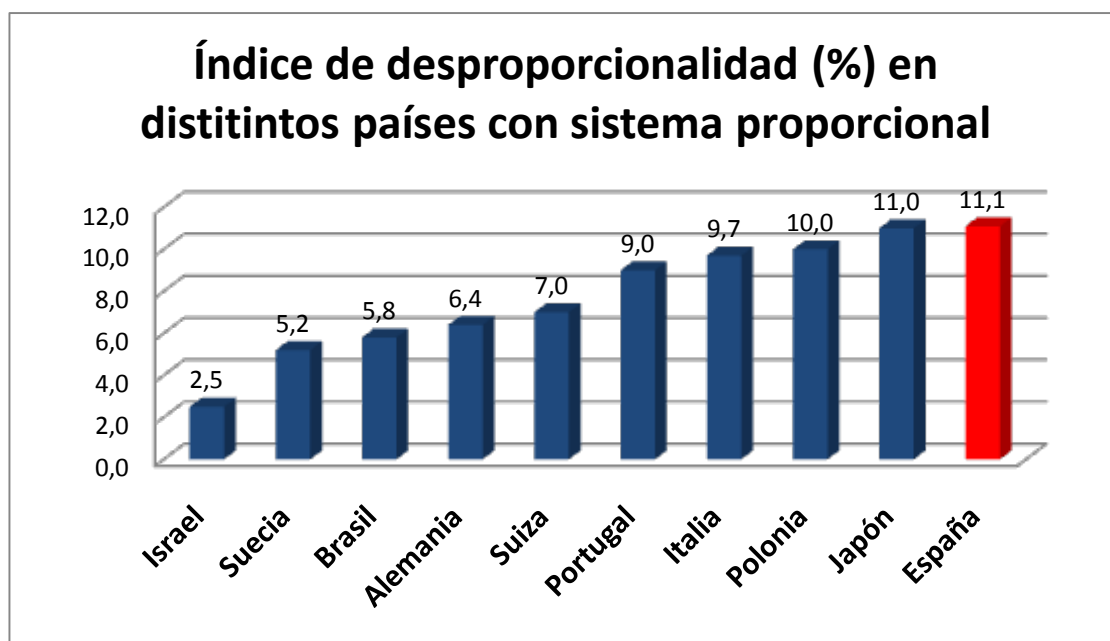


Gráfico 3: En que se observa cómo España se encuentra en el tramo de países de más desproporcionalidad, a veces mayor que el de un sistema mayoritario.

**La panorámica de países con sistema proporcional dice que la moda de ese indicador se sitúa entre el 5 y el 8 por ciento.** No es fácil encontrar desproporciones más altas con esta técnica electoral. Por encima de esto puede pensarse que el declarado principio proporcional encubre en realidad desigualdades incompatibles con el mismo.

**Este es el caso de tres países observados: Polonia, Japón y, especialmente, España. Piénsese que, por ejemplo, un país de sistema mayoritario como el de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, tiene un grado de desproporcionalidad del 7%, dos puntos menos que el español.**

Además, estos sistemas -proporcionales en lo declarativo y casi mayoritarios en los resultados- tampoco justifican el motivo último de esa técnica correctora. Sus promotores sostienen que la proporcionalidad extrema conlleva fragmentación de partidos y, consiguientemente, inestabilidad política.

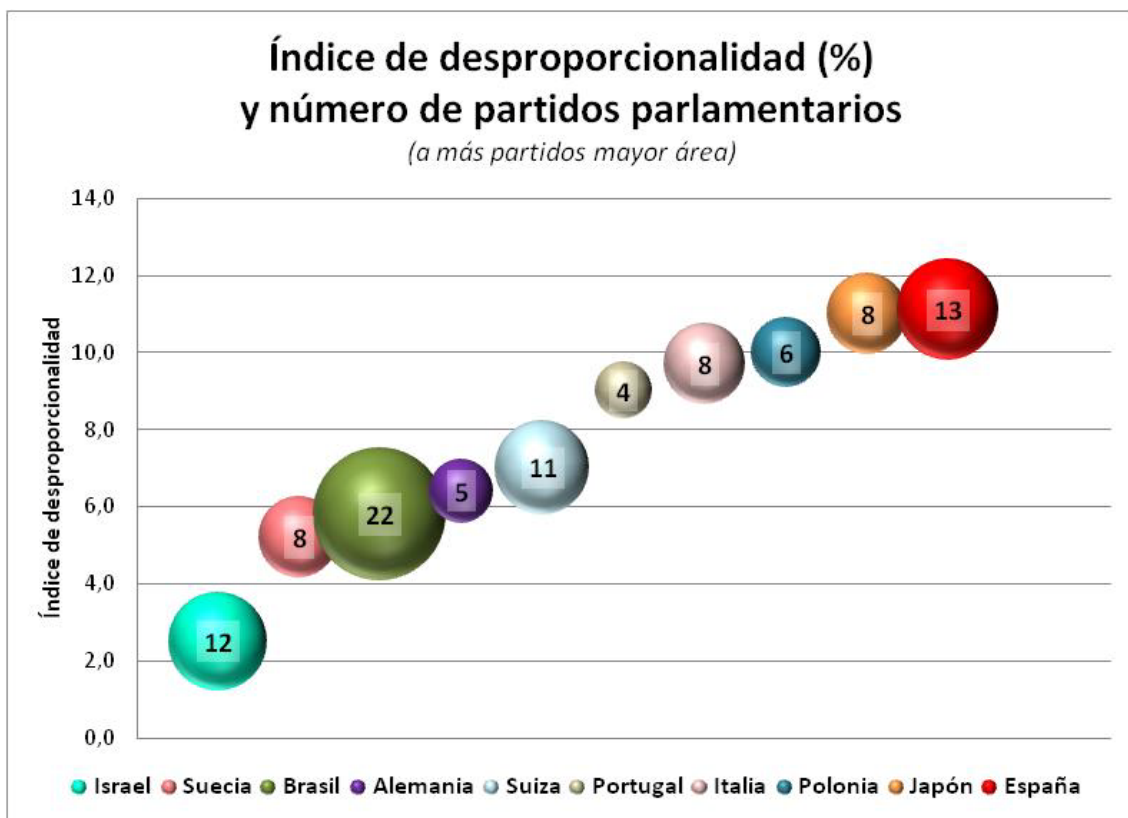


Gráfico 4: En el que puede verse que el mayor número de partidos que entran en un parlamento no guarda relación especial con el hecho que el sistema sea más o menos proporcional.

Sin embargo, esos mismos países no parecen confirmar la hipótesis. Tenemos el caso de Brasil, muy proporcional y con numerosos partidos representados (22) pero altamente estable. Alemania tiene una alta proporcionalidad y, sin embargo, pocos partidos parlamentarios (5). Italia, finalmente, ya en el rango de alta desproporcionalidad, tiene solo 8 formaciones con diputados pero una notoria incertidumbre parlamentaria. En el mismo caso de España, el mayor grado de desproporcionalidad de las dos primeras legislaturas -en el 77 y el 79- no impidió que hubiera el mismo número de partidos con representación que ahora pero con una mayoría dramáticamente frágil.

### **RAZONES Y SOLUCIONES**

Hemos constatado que el sistema electoral español se asienta sobre una alta desproporcionalidad entre votos y escaños, que esto es así desde el inicio de la restauración democrática y que tal grado de desajuste es difícil de encontrar en el derecho comparado. En la práctica, estamos lejos del principio proporcional constitucionalmente consagrado. Es el momento de la pregunta operativa: ¿qué elementos del sistema electoral actual producen esa desproporcionalidad y en qué medida? Y la más trascendente: ¿es posible corregir sustancialmente esa injusticia con cambios ordinarios, sin necesidad de tocar en ningún momento la Constitución?

Será bueno que recordemos resumidamente cómo se elige nuestro Congreso: **350 diputados; se reparten entre 50 provincias<sup>3</sup>, a razón de un mínimo inicial de dos diputados y el resto en proporción a la población; en cada provincia se tienen en cuenta solo los partidos que hayan superado la barrera del 3% de los votos válidos; y entre estos se aplica una pauta matemática conocida como regla D'Hont para adjudicar los escaños a las listas.**

Por lo tanto, **las variables que intervienen en un resultado electoral son: el número total de escaños, la definición de circunscripción y el criterio según el cual se distribuya entre ellas el total de diputados, la existencia de una barrera legal o mínimo para entrar en el reparto y la regla matemática para distribuir los escaños entre las listas.**

Todo lo que sobre esto dice nuestra Constitución, además de declarar el principio proporcional, está en su artículo 68: que el número de diputados puede oscilar entre 300 y 400, que la circunscripción electoral es la provincia; y que los diputados se asignarán partiendo de una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a su población.

La prueba que sigue pretende medir el efecto desproporcionalizador de cada una de aquellas variables del sistema y responde a una práctica muy extendida en el análisis de los sistemas electorales. Su procedimiento, reiterativo pero concluyente: **se reproduce el escrutinio oficial, provincia a provincia, pero en cada ocasión variando uno y solo uno de los elementos que inducen a la desproporción, midiendo su efecto y comparándolo con el resto. Para variar cada factor se ha utilizado como alternativa la fórmula en principio más proporcional pero que fuera compatible con nuestra vigente Constitución.**

---

<sup>3</sup> Con el añadido de Ceuta y Melilla, en las que se elijen un diputado por cada una y a cuya peculiaridad se aludirá en adelante solo cuando sea estrictamente necesario.

Simulación de resultados según distintas variaciones en los factores del sistema electoral						
	Voto 2011 (%)	Escaños 2011 (Sistema actual)	400 diputados, 2 por provincia y resto proporcional	350 diputados, 1 por provincia y resto proporcional	Sin Barrera legal (=0%)	Regla de Resto mayor
PP	44,62	186	213	183	186	168
PSOE	28,73	110	125	109	110	106
CiU	4,18	16	20	18	16	17
IU	6,92	11	13	13	11	20
AMAIUR	1,37	7	7	7	7	6
UPyD	4,70	5	5	5	5	11
PNV	1,33	5	6	4	5	6
ERC	1,06	3	3	3	3	5
BNG	0,76	2	2	2	2	3
CC	0,59	2	3	3	2	3
COMPROMÍS-Q	0,52	1	1	1	1	1
FORO de CIUDADANOS	0,41	1	1	1	1	1
GEROA BAI	0,17	1	1	1	1	1
EQUO	0,89					1
P. REGIONALISTA DE CANTABRIA	0,18					1
Otros	1,95					
Blancos	1,62					
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>350</b>	<b>400</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>350</b>
Índice de Desproporcionalidad (%) <sup>1</sup>		<b>11,1</b>	<b>11,5</b>	<b>10,9</b>	<b>11,1</b>	<b>5,7</b>
Corrección de la actual			0,4	-0,3	0,0	-5,4
Número de partido parlamentarios		13	13	13	13	15

<sup>1</sup> Índice Loosemore-Hanby

Gráfico 5: En que se calcula la desproporción que causa cada uno de los factores del sistema electoral.

### a) El número total de diputados

Para medir el efecto de este elemento se ha tomado como hipótesis la máxima que permite la Constitución, 400 diputados, y se mantuvo el resto igual: dos diputados mínimo por provincia y el resto proporcional a la población, barrera del 3% y regla D'Hont. Aunque cualitativamente el cambio parezca relevante, de hecho se pasa solo de una circunscripción media de **7 a 8 diputados**.

**El caso es que, en este supuesto, la desproporcionalidad incluso aumenta levemente y pasa del 11,1% al 11,5%.** Esto tiene una explicación relativamente sencilla en que los 50 nuevos diputados que hemos repartido, que en regla proporcional y sin barrera legal irían a partidos minoritarios, van en buena medida a realimentar la prima de los mayoritarios.

No parece pues que, por sí solo y a falta de otros cambios, el simple aumento del número de diputados sea una opción en la que merezca la pena insistir.

### b) El criterio de distribución de escaños entre las provincias

Porque damos por obligada la provincia como circunscripción electoral. De hecho, todos los que al calor de la pasada campaña electoral proponían renovar el sistema electoral con fórmulas que superaban la provincia como circunscripción electoral, deberían haber hecho un elemental ejercicio de coherencia y haber advertido que eso requería abrir inevitablemente la puerta de la reforma constitucional.

La Constitución dice que debe existir un mínimo por provincia, pero solo la ley electoral lo concreta en 2 diputados. La hipótesis, ahora, es que los 350 diputados se distribuyan a tenor de solo 1 por provincia y el reto proporcional. Con un escrutinio de este modo, **la desproporcionalidad menguaría algo: en 3 décimas y se queda en 10,8%**. El PP perdería tres escaños y otro el PSOE y el PNV, que irían a parar a CiU, IU y CC.

No debe minusvalorarse este factor porque su escaso efecto se debe a que -ceñidos solo a posibilidades constitucionales- hemos usado una alternativa de magnitud muy reducida. Además, se apreciará el auténtico alcance de esta variable cuando entre en combinación con otras.

### **c) Superar una barrera para entrar en el reparto**

Este es un elemento que no viene de la Constitución sino de la ley orgánica correspondiente. En ella se establece la barrera del 3% para las elecciones al Congreso pero nada impide que, por igual procedimiento, se anulara.

Se trata, además, de un *derroche legislativo*, porque no tiene efecto alguno en la actual realidad electoral de nuestro país. Hasta 7 diputados -nuestra circunscripción media- la barrera se debería situar por encima del 10% para que, dado determinado tipo de reparto de votos, tuviera algún efecto. **En realidad, que algún partido sea excluido de un reparto solo es pensable, en circunstancias muy especiales, en las provincias con el mayor número de escaños como Madrid o Barcelona.** También si, al tiempo, se cambiara el criterio de asignación de escaños a provincias o se sustituye la regla D'Hont por otra más proporcional, como se verá.

### **d) El extraño caso del señor D'Hont**

Este -por lo demás honorable- jurista y matemático belga propuso hace más de un siglo una regla para repartir magnitudes de manera proporcional, no solo pero sobre todo aplicada a la política. En realidad trataba de que se respetara el sistema proporcional, pero menos, con correcciones, tantas que, siguiendo la ocurrencia de D. Rae, ha terminado identificado con el Comisario de Nottingham, ya se sabe, aquél que, por oposición a Robin Hood, saqueaba a los pobres para dárselo a los ricos.

Hoy, el constructo es de aplicación en no menos de dos docenas de países democráticos y, aunque se dude de su legitimidad democrática, ha mostrado un altísimo grado de eficacia, esto es, siempre prima a los partidos mayoritarios a costa de los minoritarios.

Esto ha ocurrido en nuestro país en todas y cada una de las once últimas elecciones. Esa regla es la responsable mayor de las primas a los partidos ganadores que ha hecho, como ya se ha recordado, que ninguna mayoría parlamentaria haya provenido de una mayoría electoral. Además, el sistema exagera sus efectos cuando se combina, como es nuestro caso, con circunscripciones de bajo número de escaños.

Tal es así que si, continuando nuestra experimentación y manteniendo el resto de factores, sustituimos la regla D'Hont por la puramente proporcional conocida como

“cociente entero y resto mayor”<sup>4</sup>, la desproporcionalidad de los resultados de 2011 pasa a solo 5,7, reduciéndose en -5,4, es decir, en la mitad.

### EPÍLOGO PARA UNA REVISIÓN NECESARIA Y POSIBLE

La alta desproporcionalidad de nuestro sistema raya lo incompatible con la calidad democrática y dura demasiado. Ya es hora de superar las prevenciones de hace tres décadas: el sistema electoral no es responsable de que tengamos una sociedad plural, ni tiene por qué combatirla. La fragmentación y, peor aún, la polarización se subsanan con otra cultura política, no con ingeniería electoral.

Sorprende aún más la inmutabilidad del sistema al comprobar, como hemos hecho, que los elementos perturbadores pueden ser mejorados sin tener que recurrir a obras legislativas mayores.

	Voto 2011 (%)	SISTEMA ACTUAL 350 diputados; 2 por provincia y resto proporcional; D'Hont; Barrera 3%	ALTERNATIVA 350 diputados; 1 por provincia y resto proporcional; Resto mayor; sin Barrera
PP	44,62	186	161
PSOE	28,73	110	109
CiU	4,18	16	19
IU	6,92	11	21
AMAIUR	1,37	7	6
UPyD	4,70	5	12
PNV	1,33	5	5
ERC	1,06	3	5
BNG	0,76	2	2
CC	0,59	2	3
COMPROMÍS-Q	0,52	1	1
FORO de CIUDADANOS	0,41	1	1
GEROA BAI	0,17	1	1
EQUO	0,89		2
PLATAFORMA PER CATALUNYA	0,25		1
P. REGIONALISTA DE CANTABRIA	0,18		1
Otros	1,95		
Blancos	1,37		
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>350</b>	<b>350</b>
<b>Índice de Desproporcionalidad (%)<sup>1</sup></b>		<b>11,1</b>	<b>4,9</b>
Corrección de la actual			-6,3
Número de partido parlamentarios		13	16

<sup>1</sup> Índice Loosemore-Hanby

Gráfico 6: En el que se pueden ver los notables efectos de una propuesta modesta.

Y siendo más que prudentes. Por ejemplo, desde una óptica de pura equidad electoral, la mayor proporcionalidad se conseguiría con una reforma que, además de otros elementos, incluyera el aumento del número de diputados de los 350 actuales a los 400 que también permite la constitución. Sin embargo, en el escenario actual de crisis económica y de desapego a la institución parlamentaria, ¿sería razonable proponer algo así?

**En la propuesta con que se concluye -y hay otras varias- bastaría con lo siguiente: hacer que los 350 diputados actuales se asignaran a las provincias en razón de uno mínimo y el resto en proporción a su población, eliminar cualquier tipo de barrera legal y sustituir la regla D'Hont por la de resto mayor.**

Véanse ahora los resultados. Naturalmente los principales partidos recibirían menos escaños, pero aún alguno más de lo proporcional. IU no llegaría a sus 24 proporcionales pero sí a 21. UPyD alcanzaría 12, aún 4 menos de lo dicen sus votos...

<sup>4</sup> En el sistema comúnmente conocido como resto mayor el número de votos totales se divide entre el número de escaños y se otorga inicialmente a cada partido tantos escaños como sus votos incluyan ese número de votos, excluyendo los restos. Los escaños no repartidos así se otorgan a las candidaturas que tengan mayores restos.

Cambios modestos pero que caminan decididamente en la dirección de la equidad representativa. Nos colocarían en parámetros similares a Alemania o Suecia. No facilitarían, en efecto, las mayorías absolutas, pero invitarían al ganador a buscarlas en el ámbito de partidos que comparten compromisos nacionales.

**Hay otras fórmulas que tampoco requieren cambios constitucionales y debemos dar con una que combata la idea extendida, cierta y decepcionante de que muchos votos se pierden o se malgastan.** Dicho en su sentido positivo, hay que poner la técnica al servicio del principio democrático por excelencia: un hombre, un voto.

**Antonio Kindelán Jaquotot**  
Director General de Opinática  
Grupo Análisis e Investigación.