

Mitos electorales

Según ha anunciado recientemente el Gobierno, entre los grandes asuntos políticos que pretende abordar en esta legislatura se encuentra la posible reforma de la ley electoral, para “ganar en calidad democrática”, buscando “el acuerdo y mayor consenso posible”. De momento se ha anunciado la creación de una subcomisión en el Congreso y la petición de un informe al Consejo de Estado, todo lo cual envía señales de que el Gobierno está dispuesto a abrir la discusión, pero no tiene ninguna idea clara sobre lo que quiere hacer, ni le da una gran prioridad al asunto, de manera que tampoco le importaría mucho si al final el debate se cerrara, como el de la pasada legislatura sobre la reforma constitucional, sin haber hecho ningún cambio. Y desde luego, si se pone como condición

previa para la reforma que haya un gran acuerdo, ese es el resultado más probable, ya que los diferentes partidos tienen intereses contrapuestos sobre un tema en el que hay pocas posibilidades de llegar a términos medios (distintos de mantener el statu quo): en un reparto de un número limitado de escaños, una reforma que favorece a algún tipo de partidos necesariamente perjudica a otros. Es un juego de suma cero por excelencia.

Como en todo debate político, la prensa tiene un papel importante que hacer, trasladando a la sociedad información de calidad sobre el tema de discusión, las opciones disponibles y las posturas presentadas por cada uno de los participantes en el debate. Sin embargo, desgraciadamente, el de la ley electoral es un asunto sobre el que circulan múltiples informacio-

Josu Mezo es profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha y editor de *Malaprensa.com* (editor@malaprensa.com).

nes erróneas, mitos o manipulaciones, y la prensa no ha estado siempre a la altura de las circunstancias sino que, al contrario, en muchas ocasiones ha contribuido a la confusión. En este artículo me propongo señalar y corregir algunos de los errores más habituales, esperando que ello contribuya a una mejor cobertura de la información sobre la posible reforma electoral.

1. No un sistema electoral, sino muchos

Para empezar, hay que subrayar que cuando se habla de ‘ley electoral’ o ‘sistema electoral’, en singular, se corre el peligro de olvidar que en realidad en España tenemos muchos sistemas electorales diferentes, con consecuencias distintas, según de qué tipo de elecciones hablemos. Por un lado están las elecciones al Congreso y el Senado, con sistemas diferentes; por otro lado están las elecciones a los parlamentos autonómicos, con reglas específicas para cada uno; los ayuntamientos se eligen según reglas comunes en todo el país, pero tienen sistemas electorales diferentes según el tamaño de la población. Hay también sistemas electorales particulares para los cabildos insulares (en Canarias), consejos insulares (en Baleares), juntas generales (en el País Vasco). Y por supuesto, para el Parlamento Europeo. Algunas de estas elecciones son muy proporcionales, y otras

mucho menos. En algunas de ellas puede suceder que el partido con más escaños no sea el que tiene más votos (como pasó en el Senado en 2004, dos veces en Cataluña y una en el País Vasco), y en otras eso es imposible (las de circunscripción única, como las autonómicas de Madrid, Navarra, La Rioja, Cantabria; todas las municipales y las del Parlamento Europeo). Algunas permiten participar en el reparto de escaños a todos los partidos (como las del Parlamento Europeo), y otras excluyen del reparto a los partidos que quedan por debajo de un cierto porcentaje de votos válidos.

Cuando se discute sobre el “sistema electoral” o la “ley electoral”, por tanto, debemos tener cuidado para especificar si hablamos de algún elemento común a todos esos sistemas, o sólo nos referimos a una parte de él. Por ejemplo, el año pasado, tras las elecciones municipales y autonómicas, Mariano Rajoy habló en repetidas ocasiones de que había que “cambiar la ley electoral” para que no pudiera suceder que el partido más votado pudiera ser desplazado de las alcaldías o las presidencias de las comunidades autónomas por una coalición encabezada por el segundo partido. Independientemente de los méritos de la propuesta, hay que destacar que la reforma a la que se refería Rajoy no podría hacerse simplemente cambiando ‘la ley electoral’, porque la forma de elección de los par-

lamentos y presidentes de comunidades autónomas depende de sus estatutos, leyes electorales y reglamentos parlamentarios propios, y habría que reformar todos ellos para poder incorporar las propuestas en ese sentido del PP.

2. Valores en conflicto

Pero aunque la ley electoral regule la elección de los alcaldes, y es posible que ese tema se incluya en la discusión, todo el mundo ha entendido que cuando el Gobierno ha abierto el debate sobre la reforma de esa ley estaba más bien pensando en las partes de la misma que regulan las elecciones al Congreso de los Diputados, que son desde hace años objeto de crítica. Ahora bien, para poder discutir sobre la reforma electoral habrá que clarificar primero en qué consiste el problema que se quiere arreglar. Y esto no es en absoluto sencillo, puesto que diferentes grupos interpretan que el sistema electoral funciona mal por diferentes razones.

En efecto, se suele decir que los sistemas electorales (para órganos colegiados como parlamentos, ayuntamientos...) tienen que buscar dos objetivos en parte contradictorios: representar a la población, y permitir un gobierno efectivo. El primer objetivo favorecería que el sistema electoral fuera muy proporcional, de modo que cada corriente de opinión social (partido) tuviera su representa-

ción en el parlamento, en proporción exacta a su fuerza en la sociedad. Pero eso podría dar lugar a una enorme fragmentación, dando un poder excesivo a los pequeños partidos para formar y derribar gobiernos, y dificultando que estos sean estables (como ha pasado a menudo, por ejemplo, en Italia, Israel, y en países noreuropeos). Por eso en nombre del segundo objetivo se suele defender que el sistema electoral no sea proporcional, sino mayoritario, de forma que los grandes partidos tengan más escaños de los que proporcionalmente les corresponderían, lo que a su vez impulsa la concentración de votos en esas dos grandes opciones, y la formación de gobiernos estables capaces de sacar adelante sus programas (el ejemplo típico es el Reino Unido). Según la importancia que cada uno otorgue a esos dos grandes objetivos, su sistema electoral ideal será distinto, y no hay una manera objetiva o neutral de elegir, ignorando este conflicto entre valores.

Resulta así que ahora mismo en España hay voces que critican el sistema electoral por ser demasiado poco proporcional (por lo menos para algunos partidos), y piden reformas que acerquen más el peso en el parlamento de cada partido a su peso en el electorado; y otros, por el contrario, que critican que los grandes partidos políticos *nacionales* (PSOE y PP) se ven demasiado a menudo obligados a pactar con minorías nacionalis-

tas y quieren que el sistema electoral penalice a estos partidos minoritarios, para que su peso en la política nacional sea menor que hasta ahora. Es difícil conciliar ambas posturas, porque aunque se refieren a una misma realidad, la miran con prismas diferentes, partiendo de preocupaciones distintas.

3. El sistema no sobrerrepresenta a los nacionalistas, sino a PP y PSOE, en perjuicio de IU, UPyD

Comencemos por el punto de vista preocupado por la proporcionalidad. Esta es una cuestión puramente matemática y muy fácil de evaluar: basta con comparar la proporción de votos y de escaños de cada partido. Si un partido tiene una proporción de escaños mayor que su proporción de votos, podemos decir que el partido está sobrerrepresentado. En cambio, si tiene un porcentaje de escaños menor que de votos, diremos que está infrarrepresentado. Si en conjunto, la mayoría de los partidos tienen una proporción de votos y escaños similar, diremos que el sistema es *proporcional*. Si hay varios partidos con una diferencia notable entre su proporción de votos y escaños diremos que el sistema es poco proporcional (normalmente, será un sistema *mayoritario*, en el que los grandes partidos tienen más escaños que los proporcionales, y los pequeños partidos tienen menos votos que los proporcionales).

Para informar sintéticamente sobre si el sistema en su conjunto es más o menos proporcional se pueden usar varios indicadores. Uno muy común, fácil de calcular y fácil de entender es el índice de Loosemore-Hanby, que sería igual a la suma de todas las diferencias positivas entre porcentajes de escaños y de votos, de forma que expresa qué porcentaje del total de escaños de la cámara se han asignado a un partido distinto al que proporcionalmente correspondería.

En la tabla 1 presento cuál ha sido la desviación entre proporciones de escaños y votos (% de escaños menos % de votos) en todas las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas desde 1977, para todos los partidos que alguna vez han obtenido al menos un diputado¹. Para ver las cosas más claramente he agrupado los partidos en tres tipos. En primer lugar están los partidos nacionales ‘grandes’ (todos ellos obtuvieron más del 24% del voto). Puede verse que siempre han obtenido más escaños que los estrictamente proporcionales. Los partidos de ámbito estatal pequeños (menos del 11% de los votos), en cambio, siempre han sido infrarrepresentados, obteniendo menos escaños de los que proporcionalmente les corresponderían. Finalmente, los partidos nacionalistas o de ámbito autonómico obtienen casi siempre una representación bastante cercana a la proporcionalidad. El índice de Loosemore-Hanby se ha ido reduciendo.

1. Diferencia entre escaños y votos (%escaños - %votos)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008
Partidos nacionales 'grandes' (% votos>24%)										
UCD	12,62	12,92								
PSOE	4,51	4,03	9,38	8,24	10,12	6,33	2,28	1,00	3,59	3,93
AP-PP			4,11	3,87	4,60	5,24	5,40	7,05	3,97	3,61
Partidos nacionales 'pequeños' (% votos<11%)										
AP-CD	-3,48	-3,40								
PSP	-2,75									
PCE-IU	-3,65	-4,24	-2,89	-2,11	-4,28	-4,17	-4,02	-3,25	-3,12	-3,24
UN		-1,83								
CDS			-2,30	-3,73	-3,95					
UCD			-3,32							
UPyD										-0,92
Partidos nacionalistas o de ámbito autonómico										
PDC-CiU	-0,05	-0,41	-0,26	0,09	0,07	-0,12	-0,07	0,03	-0,42	-0,21
ERC	-0,50	-0,40	-0,37	0,36		-0,52	-0,39	-0,49	-0,27	-0,29
PNV	0,67	0,46	0,40	0,17	0,19	0,18	0,14	0,45	0,35	0,51
EE	-0,05	-0,19	-0,19	0,04	0,05					
EA					-0,10	-0,27	-0,18	-0,16	-0,03	
HB		-0,10	-0,43	0,36	0,08	-0,31	-0,16			
NaBai									0,05	0,04
PSA-PA		-0,39			-0,47	-0,33		-0,62		
PAR		0,07		-0,08	-0,07	-0,33				
ChA								-0,04	-0,08	
AIC-CC				-0,04	-0,03	0,26	0,25	0,05	-0,07	-0,11
UPC		-0,04								
CG				-0,11						
BNG							-0,32	-0,49	-0,25	-0,26
UV				-0,03	-0,14	-0,19	-0,08			
Índice										
Loosemore-Hanby	17,80	17,49	13,89	13,13	15,11	12,01	8,08	8,59	7,96	8,09

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta Electoral Central, disponibles en el BOE y en www.mir.es. El porcentaje de votos se ha calculado sobre los votos totales a candidaturas, ya que el voto en blanco, lógicamente, no tiene representación en escaños.

Empezó siendo casi el 18% en 1977, bajó entre 1982 y 1993 a valores entre 12 y 15% y en las últimas cuatro elecciones se ha estabilizado en torno al 8%. Esto significa que aproximadamente un 8% de los diputados son asignados a partidos distintos de los que los recibirían si el reparto fuera exactamente proporcional.

La tabla 2 resume la información para cada uno de estos tres tipos de partidos, con las diferencias medias anuales por cada partido de cada grupo, expresadas en porcentajes y en diputados; y la suma de todos los partidos de cada grupo, de nuevo en porcentajes y en diputados. Las conclusiones de ambas tablas son muy claras. Los partidos nacionales grandes han obtenido una sobrerrepresentación que, aunque ha ido decreciendo, ha sido siempre considerable, y aún es de al menos, en conjunto, unos 26 diputados. Los partidos nacionales pequeños han obtenido una infrarrepresentación que también ha ido disminuyendo, pero sigue siendo de alrededor de 11-15 diputados (la disminución no se debe a ningún cambio en la ley, sino a que ha descendido el número y la fuerza de los partidos pequeños, quizá, en parte, como consecuencia de la propia infrarrepresentación). Hay que tener en cuenta que precisamente por ser partidos pequeños, esos 11-15 diputados menos son una parte muy importante de los que les corresponderían proporcionalmente. Finalmente, los par-

tidos nacionalistas o autonomistas han obtenido normalmente en conjunto entre uno y seis diputados menos de los que les corresponderían (aunque también una vez obtuvieron tres más de los proporcionales). Hay que hacer la salvedad de que estas tablas sólo recogen los valores correspondientes a los partidos que obtuvieron diputados. Pero tanto en el grupo segundo como en el tercero podrían añadirse partidos que obtuvieron votos, pero no escaños. Lógicamente, todo partido que obtuvo algún voto, pero ningún diputado está, aunque sea ligeramente, infrarrepresentado. Por tanto, si se incluyeran esos partidos, los valores medios serían más bajos (valores negativos mayores). La ausencia de esos partidos explica también que los diputados 'ganados' por los partidos grandes no sean equivalentes a los diputados 'perdidos' por los partidos pequeños. Faltarían por computar los diputados que proporcionalmente corresponderían a los partidos que no tienen ningún diputado.

Podemos dar ya una respuesta clara a uno de los mitos que circulan sobre el sistema electoral. El sistema electoral no sobrerrepresenta a los partidos nacionalistas. Más bien, en todo caso, como media, les representa muy proporcionalmente, o los infrarrepresenta ligeramente. Los únicos partidos sistemáticamente sobrerrepresentados son los partidos grandes de ámbito estatal (ahora PSOE y

2. Resumen de las diferencias entre proporciones de escaños y votos

1977 1979 1982 1986 1989 1993 1996 2000 2004 2008

Diferencia media por partido (%escaños - %votos)

Nacionales 'grandes'	8,57	8,48	6,75	6,06	7,36	5,79	3,84	4,03	3,78	3,77
Nacionales 'pequeños'	-3,30	-3,16	-2,84	-2,92	-4,11	-4,17	-4,02	-3,25	-3,12	-2,08
Nacionalistas o auton.	0,02	-0,12	-0,17	0,08	-0,05	-0,18	-0,10	-0,16	-0,09	-0,05

Diferencia media por partido, expresada en diputados

Nacionales 'grandes'	30	30	24	21	26	20	13	14	13	13
Nacionales 'pequeños'	-12	-11	-10	-10	-14	-15	-14	-11	-11	-7
Nacionalistas o auton.	0	0	-1	0	0	-1	0	-1	0	0

Suma de todos los partidos (%escaños-%votos)

Nacionales 'grandes'	17,13	16,95	13,49	12,11	14,72	11,57	7,68	8,05	7,56	7,54
Nacionales 'pequeños'	-9,89	-9,47	-8,51	-5,84	-8,22	-4,16	-4,01	-3,25	-3,12	-4,15
Nacionalistas o auton.	0,07	-1,00	-0,86	0,75	-0,42	-1,64	-0,80	-1,25	-0,72	-0,32

Suma de todos los partidos, expresada en diputados

Nacionales 'grandes'	60	59	47	42	52	41	27	28	26	26
Nacionales 'pequeños'	-35	-33	-30	-20	-29	-15	-14	-11	-11	-15
Nacionalistas o auton.	0	-3	-3	3	-1	-6	-3	-4	-3	-1

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta Electoral Central, disponibles en el BOE y en www.mir.es.

PP, antes UCD), que obtienen de manera regular al menos 25 diputados más de los que les corresponderían proporcionalmente. Y los partidos que son sistemáticamente infrarrepresentados son los partidos pequeños de ámbito estatal, que obtienen al menos 11 diputados menos de los proporcionales. Ahora bien, si comparamos sólo partidos pequeños, de ámbito estatal y autonómico, puede decirse que el sistema es más favorable a los nacionalistas (o algunos de ellos al menos) en el sentido de que, a igualdad en el número de votos, ten-

drá más diputados un partido nacionalista, que los tiene concentrados, que un partido estatal, que los tiene dispersos.

4. La culpa no es (principalmente) de D'Hondt

¿Por qué sucede esto? Mucha gente, incluso en los medios de comunicación, cree que "la culpa es de la ley D'Hondt". Pero esto no es (del todo) cierto. De hecho, en España todas las elecciones (menos las del Senado y los dos diputados de Ceuta y Melilla)

utilizan el sistema D'Hondt para repartir escaños, y algunas son bastante proporcionales, mucho más que las elecciones al Congreso. Las razones por las que las elecciones al Congreso no tienen un resultado demasiado proporcional son en realidad de tres tipos.

a. Las circunscripciones son demasiado pequeñas. Los 350 diputados se eligen en 52 circunscripciones (50 provincias más Ceuta y Melilla), con lo que el número medio de diputados por circunscripción es bajo (no llega a siete). 33 de las provincias escogen 6 diputados o menos (y suman 144 diputados). Cuando el número de diputados a repartir en una provincia pequeño, el reparto nunca puede ser muy proporcional. Imaginemos una provincia en la que se eligen cuatro diputados (en 2008 ha habido 9 en esa situación). Por definición un partido sólo puede llevarse el 25%, el 50%, el 75% ó el 100% de la representación de la provincia (que corresponden a 1, 2, 3 ó 4 diputados). Supongamos un resultado electoral bastante típico, con tres partidos, que tienen el 45%, el 40% y el 10% de los votos (el 5% que queda se repartiría entre varios pequeños partidos). ¿Cómo repartir los diputados proporcionalmente? En pura proporción, a los partidos les tocarían 1,8, 1,6 y 0,4 diputados. Pero como los diputados no se pueden dividir, es necesario buscar una fórmula para convertir esas cifras en enteras. Hay diferentes fór-

mulas para hacerlo, pero con casi todas ellas, en este caso concreto, el reparto final sería de dos diputados para cada uno de los grandes partidos, y ninguno para el partido pequeño. Los partidos grandes se llevan 0,2 y 0,4 diputados 'extras' y el partido pequeño 'pierde' 0,4 diputados que le corresponderían.

Cuando resultados similares se repiten en muchas circunscripciones pequeñas, nos encontramos con que un partido que tuviera incluso un 10% de los votos podría quedarse sin ningún diputado de los 144 elegidos en provincias que eligen seis diputados o menos, aunque proporcionalmente le corresponderían 14 ó 15. Si en lugar de un 10% un partido tiene un 6% ó un 8%, repartido por todas las provincias de manera bastante uniforme, la situación será aún peor, y sólo obtendrá diputados en las más grandes, que escogen 10 o más diputados, y por tanto, la mayoría de sus votos en provincias pequeñas serán votos 'perdidos'. Los beneficiados son los partidos grandes en cada una de las circunscripciones, que van obteniendo diputados 'extras' en todas ellas. Esta es la explicación fundamental de que un partido nacional con 300.000 votos dispersos (como UPyD) tenga un diputado, mientras que el PNV, más o menos con los mismos votos, tenga seis. Los de UPyD están dispersos en 52 distritos, y no eligen ningún diputado (excepto en Madrid). Los del PNV están concentrados en

tres provincias, y todos ellos sirven para elegir diputados. Los votos concentrados en pocos sitios rinden más que los votos dispersos.

b. El reparto de diputados por provincias no es proporcional a la población. Por mandato de la Constitución, Ceuta y Melilla tienen un diputado cada una, cada provincia debe tener un mínimo de diputados, y el resto se reparten conforme a la población. La ley electoral fijó ese mínimo en dos, con lo que 100 diputados se reparten por igual entre todas las provincias, y sólo los 248 restantes se reparten proporcionalmente a la población. El resultado es que las provincias menos pobladas tienen más diputados de los que les correspondrían proporcionalmente, y las más pobladas tienen menos. Como los votos a los partidos no se distribuyen uniformemente entre provincias menos y más pobladas, esto introduce una distorsión que es más bien favorable a los partidos conservadores, y en los últimos años ha beneficiado al PP. Los pequeños partidos nacionales también se ven perjudicados por este reparto, ya que si las provincias grandes tuvieran más diputados, podrían aspirar a obtener algunos diputados adicionales por ellas.

c. El famoso sistema D'Hondt. Distribuidos ya los diputados por provincias, y realizadas las elecciones, es cuando entra en juego la regla D'Hondt para repartir, en cada provincia, los diputados entre los partidos, haciendo

los redondeos inevitables para dar a cada partido un número entero de diputados (como veíamos en el ejemplo anterior en una provincia con cuatro diputados). Entre los muchos sistemas posibles para hacer ese redondeo, el sistema D'Hondt es ciertamente conocido por ser más bien favorable a los partidos grandes, pero además, en las elecciones al Congreso su efecto se ve magnificado precisamente por haber tantas circunscripciones con pocos diputados. Otras elecciones españolas que también usan el sistema D'Hondt, con circunscripciones con muchos diputados, son mucho más proporcionales. Por ejemplo, las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 (circunscripción única nacional de 54 diputados) tuvieron un índice Loosemore-Hanby de 5,6%; las autonómicas de Madrid de 2007 (120 diputados en una sola circunscripción), el 2,6%; y las autonómicas de Navarra de 2007 (50 diputados, una circunscripción), el 2,5%. Y también, con el sistema D'Hondt, pueden ser mucho menos proporcionales que las del Congreso, como las de Canarias (índice de 16,4). En definitiva, aunque D'Hondt contribuye al resultado poco proporcional, no es el principal causante.

5. Propuestas de reforma: cuidado con la Constitución

Aquellos que desean un sistema electoral más proporcional suelen hacer

propuestas que tratan de incidir en uno o más de estos tres factores. Respecto a lo primero, a menudo se proponen o bien circunscripciones autonómicas (el número medio de diputados sería de unos 20), o bien una circunscripción nacional complementaria, donde se elegiría un cierto número de diputados con los votos 'desperdiciados' de cada partido, que no hubieran servido para elegir diputados en las circunscripciones provinciales. Ambas propuestas son claramente inconstitucionales, ya que la Constitución deja claro que la circunscripción electoral para el Congreso es la provincia (art. 68.2). No deberían discutirse sin reconocer abiertamente que su introducción requiere un improbable cambio constitucional.

También aumentaría el tamaño medio de las circunscripciones si se incrementara a 400 el número de diputados, que además mejoraría también la proporcionalidad entre población y representación de cada provincia (los diputados repartidos según la población serían 298 en lugar de los 248 actuales). En relación con este segundo punto, se suele proponer también que el número mínimo de diputados por provincia se reduzca a uno, con lo que los repartidos según la población podrían ser hasta 348 de un total de 400. Todas estas propuestas son constitucionales, pero tienen una dificultad importante, relacionada con las tensiones territoriales, que es

que necesariamente hay provincias que salen ganando (las más pobladas) y otras que salen perdiendo con el reparto (las más pequeñas), y esto puede ser extremadamente difícil de presentar a la opinión pública de las zonas perjudicadas, que espontáneamente o debidamente espoleada por sus líderes políticos locales, se escandalizaría de su pérdida de influencia política.

Finalmente, sería posible también cambiar el sistema D'Hondt por otro sistema de reparto más favorable a los partidos pequeños. Este cambio es plenamente constitucional (sólo hay que cambiar un artículo de la ley electoral), no afectaría al reparto de diputados entre provincias (eliminando las tensiones territoriales), y podría hacer los resultados globales bastante más proporcionales que actualmente (dependiendo de la fórmula que se utilizara en lugar de D'Hondt). Así, paradójicamente, aunque D'Hondt no sea, como muchos creen, el mayor causante de la desproporcionalidad, cambiar D'Hondt por otra regla de reparto sería la reforma más viable constitucional y políticamente, dentro de lo improbable de una reforma que quitaría diputados a los dos grandes partidos.

6. El poder 'excesivo' de los pequeños

Hasta aquí hemos analizado la perspectiva de los preocupados por la po-

ca proporcionalidad del sistema, en perjuicio, en particular, de los partidos pequeños de ámbito nacional. Pero como he señalado al comienzo, hay otros que están mucho más preocupados por otra cuestión, que es la 'excesiva' influencia en la gobernación de España de los partidos nacionalistas. Se puede decir, en un sentido distinto del visto hasta ahora, que el sistema 'favorece' o 'perjudica' a un partido (o a un tipo de partidos) cuando, independientemente de que su fuerza sea proporcional o no, le da un poder o una influencia muy grande para formar mayorías (o le quita esa posición clave a la que podría aspirar). Esta cuestión se relaciona con la anterior, pero es distinta, y no es objetiva, sino subjetiva.

Por ejemplo, en un país con tres partidos, A y B, que suelen obtener entre un 42 y un 48% de los votos, y C, que suele obtener en torno al 10% de los votos, con un sistema electoral completamente proporcional, en el que todos obtuvieran idéntica proporción de escaños que de votos, los tres partidos tendrían exactamente el mismo poder, en el sentido de ser siempre necesarios los votos de dos de ellos para conseguir una mayoría. Alguien podría pensar que el partido C tendría entonces una influencia 'excesiva', ya que tendría tanta capacidad de veto como los dos grandes partidos, e incluso podría elegir cuál de los otros dos dirige el Gobierno. Que es-

to sea o no un problema del sistema político es algo subjetivo.

Supongamos que sí lo definimos como problema, y que queremos 'arreglarlo' modificando el sistema electoral. Un posible cambio sería hacer la ley electoral algo menos proporcional, favoreciendo a los dos partidos grandes (A y B) de manera que normalmente el mayor de ellos alcance la mayoría absoluta. Pero hay que observar que el arreglo dista de ser perfecto. El partido C pasaría de tener una influencia desmedida a tenerla nula. Y el partido ganador de cada elección (A o B) tendría el poder para hacer y deshacer, sin contar con los demás, a pesar de tener menos de la mitad de los votos populares. Podríamos decir entonces que quien tiene un poder excesivo es el ganador de las elecciones.

Las posibles combinaciones de partidos grandes y pequeños son múltiples, pero es importante darse cuenta de que, en realidad, cuando ningún partido obtiene la mitad más uno de los votos populares, no hay ningún sistema electoral que dé a cada partido su influencia o poder 'justo' (e incluso es discutible que cuando un partido obtiene la mayoría absoluta de los votos populares sea 'justo' que este partido tenga todo el poder, y otro, que puede tener sólo un puñado menos de votos, no tenga ninguno). O damos un poder 'excesivo' a alguno de los partidos más grandes o se lo damos a los pequeños.

3. Elecciones en las que el partido ganador no obtuvo mayoría absoluta. Diputados de primer y segundo partido y de potenciales socios para mayorías

	1977	1979	1993	1996	2004	2008
Primer partido	UCD-165	UCD-168	PSOE-159	PP-156	PSOE-164	PSOE-169
Segundo partido	PSOE-118	PSOE-121	PP-141	PSOE-141	PP-148	PP-154
Diferencia 1º-2º	47	47	18	15	16	15
Faltan para mayoría absoluta	11	8	17	20	12	7
Pequeños partidos con votos suficientes (individualmente) para mayoría absoluta	PCE (20), AP (16), PDC* (11)	PCE (23), CD* (9), CiU (8)	IU-IC (18), CiU (17)			CiU (10)
Partidos con votos suficientes, matemáticamente, para mayoría absoluta (de dos en dos)	PNV (8), PSP (6)	PNV (7), PSA (5), HB (3), ERC, EE, UN, UPC, PAR, UPN (1)		IU (19), CiU (16), PNV (5), CC (4), BNG, HB (2), ERC, EA, UV (1)	CiU (10), ERC (8), PNV (7), IU (5), CC (3), BNG (2)	PNV (6), ERC (3), CC, IU, BNG (2), NaBai, UPyD (1)

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta Electoral Central, disponibles en el BOE y en www.mir.es.

*PDC= Pacte Democràtic de Catalunya, antecedente de la actual CiU; CD= Coalición Democrática, encabezada por AP.

7. ¿Tienen los nacionalistas demasiado poder?

En el caso español, con variaciones y cambios, el panorama se puede resumir en que en las 10 elecciones celebradas ha habido dos grandes partidos que han obtenido un número alto de escaños, superior a la centena, pero con una diferencia clara entre ellos (la media es de 46 diputados, la mínima de 15), de forma que prácticamente no ha habido nunca dudas sobre qué partido sería el que formaría gobierno. De hecho, en cuatro ocasiones (incluyendo 1989, cuando el

PSOE obtuvo la mitad exacta de los escaños, pero la ausencia voluntaria de HB le daba en la práctica mayoría absoluta) el partido ganador, sin haber tenido la mayoría absoluta de votos, sí obtuvo la mayoría absoluta de los diputados, y no necesitaba para gobernar el apoyo de ningún otro partido.

En las otras seis ocasiones el ganador estaba a poca distancia de la mayoría absoluta (como media, le faltaban unos 12 escaños), y había varios pequeños partidos que podían facilitarle los votos necesarios para llegar a ella, como se ve en la tabla 3.

En esos casos, para conseguir la investidura, o para sacar adelante sucesivos proyectos de ley, o leyes de presupuestos, el ganador ha tenido que negociar con uno o más de esos pequeños partidos. En esa situación podría decirse que los pequeños partidos han disfrutado de un poder ‘excesivo’, pero hay que hacer algunos matices. Normalmente, ha habido varios partidos pequeños disponibles para llegar a la mayoría absoluta, de manera que el poder de cada uno de ellos no ha sido tan grande. Por otra parte, la diferencia entre los dos grandes partidos ha sido siempre tan clara que los partidos pequeños nunca han estado en una posición que les permitiera elegir a cuál de los dos grandes partidos dar el poder, y de hecho, el partido que ha gobernado ha sido siempre el partido con más escaños.

Con todo, sigue siendo cierto que en esas situaciones los pequeños partidos disfrutaban de un cierto poder para condicionar la política del país, más allá y por encima de lo que cabría esperar por su simple fuerza numérica. Entre esos partidos pequeños, pero con votos suficientes para formar mayorías, han estado, en diferentes momentos, tanto partidos nacionalistas (CiU y PNV sobre todo) como partidos nacionales pequeños (en su momento AP-CD, y también en muchos casos PCE-IU), como puede verse en la tabla 3. Es cierto, sin embargo, que dado el declive progresivo de los par-

tidos nacionales de pequeño tamaño, y dado que, como hemos visto, el sistema electoral les perjudica, en las tres últimas ocasiones (1996, 2004 y 2008), el voto de los partidos nacionalistas ha sido decisivo, lo que ha llevado a múltiples quejas, y a algunas propuestas de reforma electoral dirigidas explícitamente a reducir el peso de los nacionalistas.

8. ¿Cómo limitar el poder ‘excesivo’ de los partidos nacionalistas?

Según la escala de valores de cada uno, el supuesto problema del poder ‘excesivo’ de los nacionalistas puede definirse de cuatro maneras distintas, que llevan a soluciones distintas:

a. El problema es, en general, que un partido pequeño pueda condicionar la formación del Gobierno, o la aprobación de leyes, frente a un partido mucho mayor, que ha ganado las elecciones. La solución en este caso sería hacer el sistema electoral más favorable a los partidos nacionales grandes, y evitar que dependan de votos de partidos pequeños, de cualquier tipo.

b. El problema no es que un partido pequeño tenga, ocasionalmente, mucho poder sobre el Gobierno, sino que el sistema actual da más oportunidades de tener ese poder a un partido con un 5% de los votos concentrados (partidos nacionalistas) que dispersos (partidos peque-

ños nacionales). Dos partidos con el 5% de los votos deberían tener la misma representación en el parlamento, independientemente de que sean votos dispersos o concentrados. La solución coincidiría entonces con las vistas más arriba para hacer el sistema más proporcional. Seguiríamos teniendo, ocasionalmente, partidos ganadores que tendrían que buscar el apoyo de partidos pequeños, pero entre estos tendrían las mismas probabilidades de estar partidos nacionalistas y partidos pequeños de ámbito estatal.

c. El problema es que los partidos nacionalistas, por representar un interés particular, no tienen en cuenta el interés general, y por ello deberían tener menor posibilidad de influir sobre el Gobierno que un partido con los mismos votos de ámbito nacional. La solución en ese caso consiste en reformas electorales que inviertan la situación actual, de manera que un partido con el 5% de los votos repartidos por España tuviera más diputados que uno con el 5% concentrado en una comunidad autónoma. Para conseguir ese efecto, se propone, por ejemplo, superar un umbral mínimo de votos a nivel nacional para entrar en el reparto de diputados, o para poder obtener diputados en la posible circunscripción única que repartiría escaños con los restos de los votos de las circunscripciones.

d. Naturalmente, también cabe

pensar que no hay ningún problema que resolver, porque es justo y correcto que un 3% de los votos concentrados tenga más representación que un 3% disperso. Los diputados representan a personas y a territorios. Si un pequeño partido es muy importante en un territorio, y consigue un 30 ó 40% del voto allí, es lógico que tenga una voz mayor en el parlamento que un partido que tiene un 3% de los votos repartidos por todo el país.

9. Resumen


En definitiva, en versión telegráfica, estos son los puntos que deberían ser siempre tenidos en cuenta a la hora de dar noticias u opiniones sobre las propuestas de reforma del sistema electoral.

- No hay un sistema electoral, sino muchos.
- No hay una definición objetiva de los defectos del sistema electoral, porque la definición depende de los valores que cada sujeto tenga.
- El sistema electoral del Congreso de los Diputados sobrerrepresenta a los partidos grandes e infrarrepresenta a los partidos pequeños de ámbito nacional.
- Los partidos nacionalistas obtienen una representación proporcional a su fuerza en votos.
- Las causas de la poca proporcionalidad son tres: circunscripciones

con pocos diputados; falta de concordancia entre población y número de diputados; y el sistema D'Hondt.

- La Constitución limita considerablemente las posibles reformas electorales. En particular, la circunscripción electoral ha de ser la provincia y no caben circunscripciones adicionales.
- La Constitución permite aumentar el número de diputados y repartirlos de manera más ajustada a la población (aunque crearía tensiones territoriales).
- La Constitución también permite cambiar el sistema D'Hondt por otro sistema de reparto de escaños más proporcional.
- Comparativamente, el sistema electoral trata mejor a los partidos nacionalistas que a partidos nacionales con similar número de votos.
- Como consecuencia, cuando el partido ganador no tiene mayoría absoluta, los partidos nacionalistas tenderán a tener más influencia sobre el Gobierno que partidos nacionales con igual o mayor número de votos.
- La respuesta a esta desigualdad puede ser hacer el sistema más proporcional, para que todos los partidos pequeños (nacionalistas o no) tengan similar influencia sobre el Gobierno; hacerlo más mayoritario, para que ningún partido pequeño tenga mucha influencia; o hacerlo más 'nacional', favoreciendo

que, a igualdad de voto, sean los partidos con votos en toda España los que tengan más diputados. La elección entre estas acciones depende, de nuevo, de los valores de cada uno. No hay un motivo objetivo para escoger una u otra.

Cabría añadir un último punto: los sistemas electorales no sólo transforman votos en escaños, sino que condicionan los propios votos. Por tanto, a la hora de pensar en cualquier reforma electoral hay que tener en cuenta que la gente no votaría igual. Tal vez, por ejemplo, si el sistema tratase mejor a los pequeños partidos nacionales, habría más de ellos, porque la gente les votaría más, al ver que su voto se transformaría en diputados, y el voto a los dos grandes sería menor que ahora. De modo que al pensar en los efectos posibles de las reformas electorales, no basta con aplicar mecánicamente las nuevas reglas a la distribución de votos de elecciones pasadas. Hay que especular sobre cómo cambiarían los votos mismos. Difícil, pero imprescindible para pensar correctamente sobre el asunto. 

1. Para simplificar, se han agrupado formaciones que a veces se computan separadamente (como UPN y PP, PSC y PSOE, ICV e IU) y otras que se han presentado con diferentes nombres o coaliciones en el tiempo, pero manteniendo una continuidad en un partido principal (PCE-IU, diferentes nombres de AP-CD-CP-PP).