

# El sistema electoral: diagnóstico y reformas

ALBERTO PENADÉS

Hasta el año 2015 el equilibrio entre gobernabilidad y representación de minorías ha sido positivo, y el sistema electoral ha permitido la aparición del multipartidismo. Pero tiene sesgos: favorece a partidos conservadores frente a la izquierda (y a los viejos partidos frente a los nuevos), además de a los votantes más centralistas frente a los periféricos. El sistema también carece de representación personalizada. Se ofrecen dos alternativas de reforma gradualista que conservan las propiedades buenas y corrigen estos defectos: la llamada Equidad sin Provincias (EsP) y la adaptación a España del sistema sueco.

---



Circunscripciones electorales para el Congreso de los Diputados.

Foto: © Wikipedia.

Comencemos, en primer lugar, por analizar el sistema electoral español y hacer un diagnóstico.

#### EL SISTEMA ELECTORAL Y EL SISTEMA DE PARTIDOS: EQUILIBRIO Y TRANSFORMACIÓN

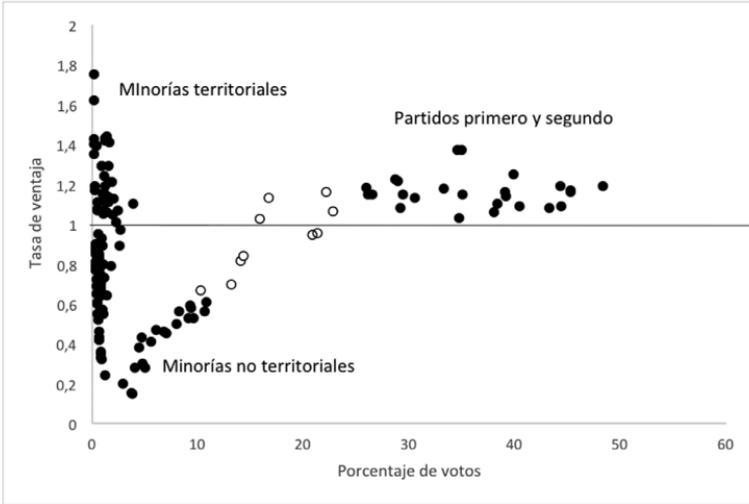
Hasta 2015 había tres tipos de partidos claramente diferenciados en las elecciones al Congreso de los Diputados. Los partidos de ámbito no estatal (P.A.N.E.S), nombre que les dan habitualmente los politólogos, o *panes*; y los que podríamos llamar *peces*, pequeños y grandes. La clara demarcación entre estos tres tipos ha sido considerada la huella más evidente del sistema

electoral español, produciendo un característico *bipartidismo imperfecto*. A partir de 2015 la diferencia entre estos dos últimos se ha ido desdibujando, a medida que, sin cambiar las reglas, se evoluciona hacia un sistema multipartidista.

En tiempos de bipartidismo (imperfecto) el sistema electoral parecía encauzar el comportamiento de los votantes y de los líderes políticos de una manera bastante efectiva. Antes de 2015 nadie había tenido más votos que el PCE en 1979 (10,8%) pero menos que AP en 1986 (26%). De hecho, por debajo de cierto nivel ningún partido —salvo el PCE/IU— había resistido más de dos elecciones, como mucho, antes de desaparecer o convertirse en extraparlamentario (PSP, UN, UCD, CDS, UPYD...), o de saltar el umbral de rentabilidad y adquirir un tamaño en que el reparto de escaños empieza a ser beneficioso, como AP a partir de 1982. Pasado ese umbral el partido se convertía claramente en partido de gobierno.

El gráfico 1 muestra un mapa general de la posición de los partidos en el sistema electoral: el perfil de proporcionalidad. En la línea horizontal se representa el tamaño de los partidos —como porcentaje de votos— y en la línea vertical, el rendimiento en escaños que tienen esos votos, expresado como la razón entre los escaños y los votos. La unidad marca la proporcionalidad exacta. Los partidos no representados, con un *rendimiento* de escaños igual a cero, no se representan en este gráfico.

GRÁFICO 1. Perfil de proporcionalidad del sistema electoral. En el eje vertical la razón escaños/votos de los partidos, en el horizontal su tamaño electoral. Los puntos sólidos corresponden a las elecciones hasta 2011, los no sólidos a las de 2015-19.



Las minorías territoriales —los *panes*— son partidos de pequeño tamaño —en el conjunto del electorado, no en sus distritos— y con una representación media en torno a la proporcionalidad, aunque con desviaciones frecuentes de uno o dos escaños que, en términos relativos, pueden parecer abultadas. Las minorías no territoriales —o *peces chicos*— siempre estuvieron muy penalizadas por el sistema electoral, mientras que el número de partidos de gobierno —*peces grandes*— se mantenía en dos con un lote de escaños por encima del reparto proporcional. Como consecuencia, los gobiernos eran estables y se alternaban con moderada frecuencia.

En las elecciones de 2015, 2016 y 2019 se ha empezado a ocupar la tierra media. Esto nos permite saber más del mencionado umbral de rentabilidad, o punto a partir del cual el sistema electoral deja de castigar a las minorías no territoriales. Antes de 2015 la distribución de los resultados en España hacía esperar que el umbral estuviera más allá del 20% de los votos. Ahora sabemos que su posición es incierta. Un partido como Podemos supera el 20% pero sigue infrarrepresentado. Sin embargo, Ciudadanos obtiene un premio de mayoría con un porcentaje de apoyo electoral varios puntos más bajo.

Con todo, lo fundamental es que, al desdibujarse la distinción entre los grandes, queda menos claro quiénes son los *partidos de gobierno*, con la consecuencia de dos negociaciones de investidura fracasadas en cuatro años, y las consiguientes elecciones repetidas. Una característica fundamental del perfil de proporcionalidad es que su pendiente es considerable: hay una amplia región en la que pequeñas pérdidas de votos suponen grandes pérdidas de escaños y donde, al contrario, los progresos son muy premiados. Esto podría hacer que el sistema revierta en una separación clara de mayorías y minorías a medio plazo, o podría ser que, de mantenerse el número de opciones viables, la repetición de elecciones siga siendo una tentación fuerte para debilitar al enemigo o para fortalecer las opciones del partido grande que ocupe el gobierno.

#### EL DOBLE MECANISMO DE VENTAJA

Los efectos medios del sistema electoral, el hecho de que su limitada proporcionalidad tienda a premiar a los

mayores partidos, son mucho más conocidos que los efectos de su heterogeneidad. El número de escaños por distrito, o magnitud electoral media es de 6,7. La circunscripción mediana en España es de cinco escaños, y la magnitud más frecuente es la de cuatro escaños. En perspectiva comparada, se trata de una magnitud baja, que algunos autores ar-

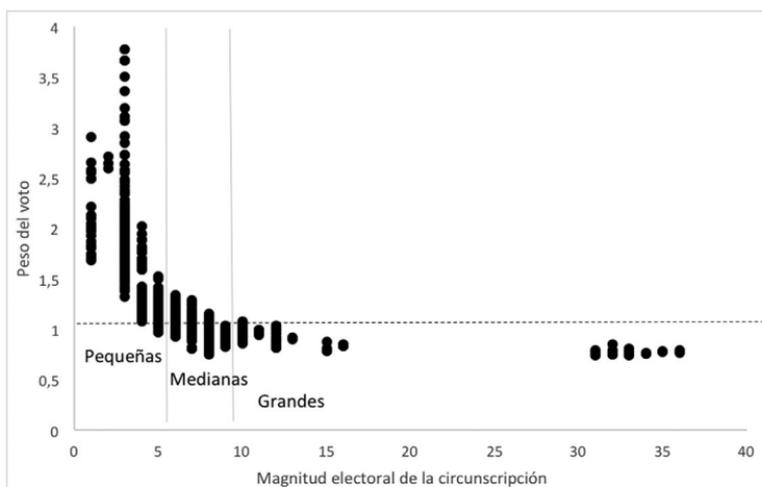
gumentan que se encuentran en el *punto dulce* —ni grande ni pequeña— que permite resultados razonablemente proporcionales sin fomentar excesivamente la fragmentación parlamentaria.

Sin embargo, la magnitud tiene un recorrido desde uno a treinta y siete escaños (en 2019), y una desviación típica de más seis, casi del tamaño de la media, lo que indica que el promedio no es demasiado informativo. La variabilidad territorial —no sus características medias— es lo que explica que partidos muy parecidos, que podrían ser iguales, obtengan resultados distintos. Las circunscripciones pueden agruparse en tres categorías: circunscripciones pequeñas, que son más de la mitad (de 1 a 5 escaños), medianas (de 6 a 9 escaños) y grandes (de 10 o más escaños). La primera comprende algo menos de cien escaños —aunque era mayor en los primeros años de la democracia—, las otras dos se reparten algo más de un tercio de la cámara cada una.

Al desdibujarse la distinción entre los grandes, queda menos claro quiénes son los *partidos de gobierno*, con la consecuencia de dos negociaciones de investidura fracasadas en cuatro años, y las consiguientes elecciones repetidas

---

GRÁFICO 2. La magnitud electoral de las circunscripciones (número de escaños) y el peso del voto de cada una (ratio entre la proporción de escaños y la proporción de electores).



sucede cuando las circunscripciones tienen muchos escaños para repartir. Desde el punto de vista de la lista local es más fácil acceder a la representación en un distrito proporcional que en una circunscripción pequeña, lo que puede confundir y llevarnos a

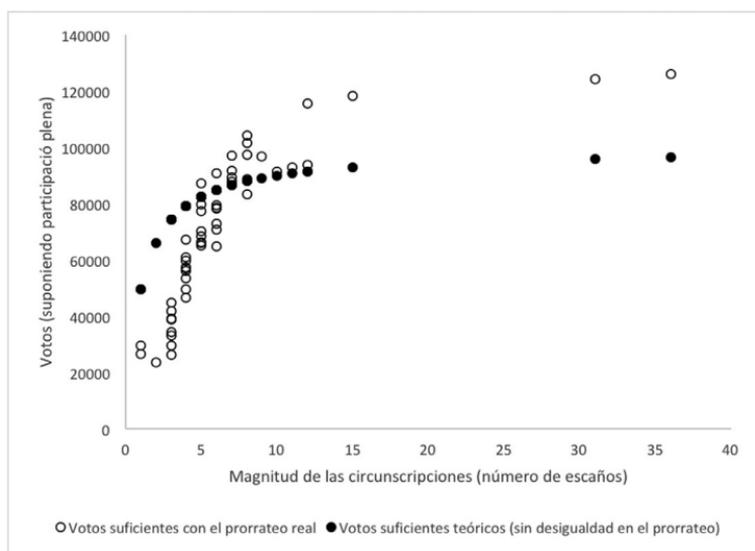
Desde el punto de vista de los partidos con representación en múltiples distritos, los escaños cuestan más votos cuanto más proporcional es el reparto

---

pensar que los escaños cuestan más en el segundo caso, cuando lo cierto es lo contrario. Manteniendo todo lo demás constante, cuanto menor es el distrito menor es la cantidad de votos, en promedio, necesaria para obtener cada escaño. Esto es así porque cuanto menor es el distrito hay más partidos que desperdician sus votos, quedando estos sin representación, por lo que aquellos que no lo hacen obtienen una ventaja.

De otro lado, no todas las circunscripciones están prorrateadas de forma equitativa. Cuanto más penalizada está una provincia, más costosos son los escaños. Como las circunscripciones perjudicadas son, además, grandes, los partidos que concentren más votos en ellas sufrirán una doble penalización: cada escaño les costará una fracción mayor de la cuota entera y, además, esas cuotas requerirán un mayor número de electores. Por el contrario, los partidos que concentren apoyos en distritos pequeños gozarán de un doble beneficio: bastará una fracción menor de una cuota para obtener cada escaño, y las cuotas estarán formadas por un número menor de electores.

GRÁFICO 3. Precio medio esperado de los escaños (en número absoluto de votos según el censo de 2015) en circunscripciones de distinta magnitud electoral. Los puntos sólidos representan el precio si el prorrateo electoral fuera equitativo; los puntos no sólidos representan el precio teniendo en cuenta la sobre —o infra— representación de las provincias en ese prorrateo.



El gráfico 3 muestra el coste medio teórico para obtener un escaño en circunscripciones de tamaño creciente en España, en el caso de que en todas ellas hubiera el mismo número de votantes por cada diputado que se elige, junto con ese coste corregido por el hecho de que, lejos de ser así, en algunos sitios los diputados representan a más electores que en otros. El coste, expresado en términos de número de votos suficientes, es mayor cuanto mayor es la magnitud electoral del dis-

trito; doblemente mayor, en realidad.

El sistema electoral es un tablero inclinado, los partidos que obtengan más votos en los distritos pequeños reciben una prima sobre los que los obtienen en las circunscripciones mayores. Esta circunstancia

ha tendido a favorecer al PP (y a la UCD y a AP) frente al PSOE, pero la situación se ha complicado un poco más con la irrupción del multipartidismo. Que el reparto deba ser más o menos proporcional es algo sobre lo que cabe discutir, los sistemas pueden ser equitativos sin ser proporcionales, pero que este dé más importancia a unos votos que a otros, cabe mal en la teoría democrática y, cuando cabe, es para integrar a una minoría o a un territorio remoto o castigado por la historia, no a un partido dominante. Para detectar este sesgo necesitamos observar a los partidos en condiciones iguales: cuántos escaños tendrían si tuvieran los mismos votos. Esto es casi imposible de observar, pero se puede simular.

La tabla 1 muestra dos tipos de simulaciones para las elecciones de 2015, y su repetición en 2016. La primera de ellas simula un empate entre el PP y el PSOE mediante trasvase uniforme de voto en cada circunscripción; la segunda un cuádruple empate mediante trasvase de votos entre el PP y Ciudadanos y entre el PSOE y Podemos. Esta segunda simulación es bastante más realista de lo que parece, ya que los dos bloques PP+Ciudadanos y PSOE+Pode-

Una posibilidad de reforma consiste en eliminar la desigualdad, moderar la desproporcionalidad y retener los incentivos para que el Parlamento no se divida demasiado

---

mos obtuvieron casi los mismos votos. Como puede apreciarse, en 2015 el PP habría obtenido, según la simulación, siete escaños más que el PSOE en caso de haber empatado (nueve en la simulación correspondiente a la repetición electoral de 2016). Por otra parte, en caso de cuádruple empate, los *viejos partidos* habrían obtenido 21 escaños más que los *nuevos* (30 en la simulación de 2016).

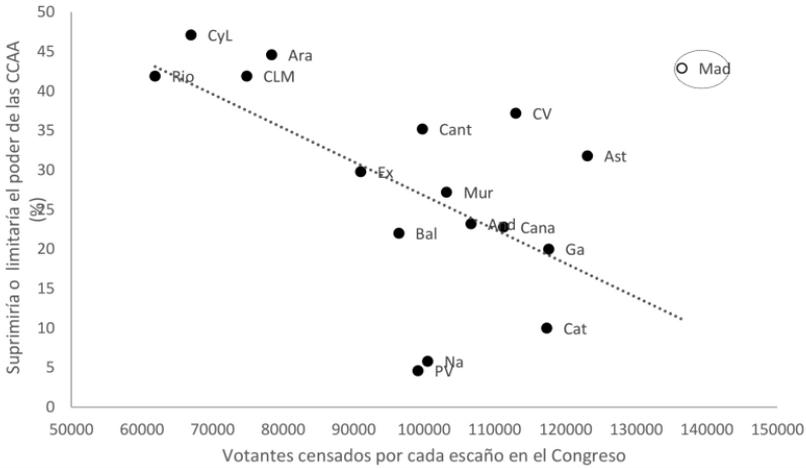
*TABLA 1. Simulación de empate entre el PP y el PSOE en las elecciones de 2015 y 2016 y simulación de cuádruple empate entre los primeros cuatro partidos en esas mismas elecciones. La simulación se ha realizado por trasvase uniforme de votos.*

	2015			2016				
	PP= PSOE	Escaños	Cuádruple empate	Escaños	PP= PSOE	Escaños	Cuádruple empate	Escaños
PP	25,5	<b>111</b>	21,5	87	28	113	22,6	97
PSOE	25,5	<b>102</b>	21,5	85	28	104	22,6	83
Podemós+	20,8	<b>72</b>	21,5	75	21,3	75	22,6	77
Ciudadanos	14	<b>37</b>	21,5	76	13,2	33	22,6	73

Otro efecto relativamente disimulado de nuestro sistema electoral es que favorece la representación de las preferencias centralistas. Los diputados que son beneficiados por este mecanismo de doble ventaja tienden a pertenecer a provincias donde las preferencias políticas contrarias a la descentralización territorial se encuentran más extendi-

das. De este modo, aun dentro de un mismo partido, los representantes de las posiciones centralistas tienen más representación que los de posiciones menos centralistas.

GRÁFICO 4. Representación de las comunidades autónomas en el Congreso y centralismo de la opinión pública, diciembre de 2015. La fuente de los datos sobre centralismo es el CIS.



El gráfico 4 muestra la asociación entre la fracción de personas en una comunidad autónoma contrarias al Estado de las Autonomías (no podemos obtener datos fiables a nivel de circunscripción) y una de las dimensiones del sesgo del sistema electoral, el prorrato. Hay una considerable asociación negativa: cuanto más aventajados en el prorrato, menos favorables al estado autonómico. El dato más claramente fuera de tendencia es el de Madrid, que tiene claras características especiales: es la sede del Gobierno central y es el único terri-

torio del interior que está desfavorecido por el sistema electoral.

#### DOS POSIBLES REFORMAS

Una posibilidad de reforma electoral consiste en intentar conservar todo lo bueno y corregir los desequilibrios: eliminar la desigualdad, moderar la desproporcionalidad, y retener los incentivos para que el Parlamento no se divida demasiado, y se conserve la claridad de la responsabilidad del gobierno.

La forma de hacerlo es crear circunscripciones con poblaciones semejantes y aproximadamente iguales, más o menos como la actual circunscripción media (en torno a siete escaños). Se suprimirían tanto las excesivamente pequeñas como las excesivamente grandes y las desviaciones en el prorrateo. Al eliminarse la desigualdad, además, el reparto de escaños entre partidos se vuelve más proporcional, pero con moderación, sin apenas incrementar la fragmentación. Esta reforma, además, facilitaría la personalización del voto a través de las listas flexibles, ya que se manejarían listas cortas.

La reforma que podemos llamar Equidad sin Provincias (EsP) y que ha sido explorada en *La reforma electoral perfecta* (Penadés y Pavía, 2016) crearía entre una y nueve circunscripciones en cada comunidad autónoma, agregando municipios que formen territorios lo más compactos posibles (aunque dividiendo por distritos las mayores ciudades). Las circunscripciones tendrían en torno a siete diputados, si es posible, aunque favoreciendo que sean de número impar.

*TABLA 2. Reforma de las circunscripciones españolas para mantener el mismo tamaño medio que el presente (siete escaños), una varianza mínima en su tamaño, respetando las realidades autonómicas, y un prorrateo electoral equitativo.*

CCAA	Escaños	Circunscripciones y magnitud electoral								
		C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
Andalucía	63	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Aragón	10	5	5							
Asturias, Principado de	8	8								
Baleares, Illes	8	8								
Canarias	16	9	7							
Cantabria	4	4								
Castilla y León	19	7	7	5						
Castilla - La Mancha	15	8	7							
Catalunya	57	8	7	7	7	7	7	7	7	
Comunitat Valenciana	37	9	7	7	7	7				
Extremadura	8	8								
Galicia	21	7	7	7						
Madrid, Comunidad de	48	9	9	9	7	7	7			
Murcia, Región de	11	6	5							
Navarra, C. Foral de	5	5								
País Vasco	16	9	7							
Rioja, La	2	2								
Ceuta	1	1								
Melilla	1	1								

Los resultados esperados de esta reforma serían:

- Mantenimiento del sesgo en favor de los partidos mayores, pero menor que en la actualidad. Es decir, ligero incremento de la proporcionalidad global, manteniendo las características que le han permitido favorecer la gobernabilidad la mayor parte del tiempo.
- Eliminación del sesgo conservador y del sesgo centralista del sistema electoral.
- Facilitar la personalización del voto, por tratarse de listas cortas.

Las principales dificultades objetivas para esta reforma son dos. En primer lugar, requieren una reforma constitucional. En segundo lugar, requiere una reorganización interna de los partidos. Esto segundo, que puede considerarse una virtud de la propuesta, supone una dificultad inicial considerable, ya que requiere un reforzamiento de las secciones locales de los partidos y de las autonómicas, eliminando el nivel provincial.

Dadas estas dificultades, tal vez lo más realista sea un sistema que pueda constituir una evolución institucionalmente sencilla del actual arreglo. Este es, ni más ni menos, el sistema sueco, o un sistema que sería fácil de adaptar a partir del sistema sueco.

El sistema sueco consiste en lo siguiente:

- 1) Los ciudadanos tienen un solo voto, pero se cuenta en dos lugares, en la circunscripción en la que se vota y en el conjunto del país, sumado con todos los demás votos.
- 2) 310 de los 349 escaños se reparten en distritos electorales que, como en España, coinciden con divisiones ad-

ministrativas y son desiguales. Los partidos presentan listas y los escaños se asigna según una fórmula proporcional (un tanto peculiar, llamada Sainte-Laguë Modificada). Quienes ganan estos 310 escaños son declarados electos.

- 3) Para poder participar en el reparto de escaños en una circunscripción hay que haber superado el 12% de los votos de la misma.
- 4) Se calcula el total nacional de los votos y cuántos de los 349 escaños finales le corresponderían a cada partido, proporcionalmente, a partir de ese total. Para poder entrar en este cálculo hay que haber superado el 4% de los votos nacionales.
- 5) Si a algún partido le sobran escaños con los declarados ya electos, se repite el cálculo, excluyendo al partido y con los restantes escaños.
- 6) Si a algún partido le faltan escaños, como suele ser el caso, se añaden escaños de las listas, provenientes de aquellos que no fueron elegidos entre los 310 de los repartos provinciales pero que tienen un mejor cociente de votos y posición de lista. Hasta sumar los 349.
- 7) Las listas son flexibles y se puede hacer un voto de preferencia, pero esto no podemos reproducirlo en una simulación. Los votos de preferencia cuentan si superan el 5% de los votos logrados por un partido.

La aplicación del sistema sueco tendría casi las mismas consecuencias que la Equidad sin Provincias, pero con una mayor proporcionalidad, lo que representa una ventaja para algunos y una desventaja para otros

---

La aplicación de este sistema sueco tendría casi las mismas consecuencias que EsP, pero con una mayor proporcionalidad, lo que representa una ventaja para algunos y una desventaja para otros. Mejoraría la proporcionalidad, pero aún conservaría cierto efecto moderador, de contención de la fragmentación mayor que con sistemas de distrito único, o de circunscripciones autonómicas, que a veces se proponen. Desaparecerían los sesgos del sistema, el sesgo conservador y el sesgo centralista. Y se favorecería el voto personal en listas flexibles, aunque en las circunscripciones grandes las listas serían muy largas como para esperar que los votantes conozcan a todos los candidatos.

Además, el sistema sería de más fácil introducción, tanto desde el punto de vista político como institucional. Para los partidos no supone reforma organizativa alguna, seguirían siendo necesarias las listas provinciales y en su elaboración entrarían los mismos cálculos y el mismo tipo de negociaciones que hasta ahora. Por otra parte, una lectura perfectamente razonable de la Constitución hace del sistema sueco una alternativa defendible sin reforma alguna.

Aunque los defensores de la proporcionalidad como sumo bien siempre han criticado al sistema electoral, hasta 2015 se ha podido defender como un sabio término medio. Después, sus resultados son más dudosos y sus defectos, más acusados. Las propuestas de reforma más comunes en los foros de partido o bien son cosméticas (cambios de fórmula), o bien son radicales (sistemas de distrito autonómico o de distrito único),

sin mirar demasiado las consecuencias y efectos secundarios. El gradualismo aconsejaría reformas como las aquí presentadas. ■

Alberto Penadés es profesor de Sociología de la Universidad de Salamanca. Coordinador académico de “Tópicos de la regeneración democrática”.

El contenido de este artículo se basa, en gran parte, en el libro *La reforma electoral perfecta* (Catarata, 2016), de Alberto Penadés y José Manuel Pavía.