

Análisis y evaluación del sistema electoral español

Jesús Mario Bilbao Arrese*

En este trabajo se analiza la influencia del sistema electoral en el sistema de partidos y en la composición del gobierno. En concreto, se estudia el sistema electoral español y las posibilidades de reforma de la Ley Electoral vigente, en el marco de la Constitución, con el objetivo de favorecer la elección de gobiernos eficaces y responsables. Un sistema político se clasifica como una democracia si sus gobernantes son seleccionados a través de elecciones competitivas. En consecuencia, el sistema electoral de una democracia es un nivel esencial de su estructura constitucional, porque define las reglas del juego del poder que los políticos aspiran a ganar. Las democracias pueden utilizar sistemas electorales muy diferentes para distribuir los escaños en el Parlamento de acuerdo con los votos obtenidos por los partidos. En general, los sistemas mayoritarios para elegir un único candidato en cada distrito electoral se usan en los países anglosajones como Estados Unidos de América, Gran Bretaña y Australia. La mayoría de los países europeos y latinoamericanos usan sistemas proporcionales o bien sistemas mixtos que combinan la elección mayoritaria con el reparto proporcional. Por ejemplo, Alemania y Nueva Zelanda reparten proporcionalmente a nivel nacional una parte de los escaños para compensar la desproporción entre votos y escaños que produce el sistema mayoritario. En términos generales, un sistema proporcional puro produce un sistema fragmentado de partidos; un sistema mayoritario con dos vueltas promueve la creación de múltiples partidos, que se agrupan en dos grandes coaliciones; y un sistema mayoritario tiende a producir un esquema bipartidista. En la actualidad, no existen evidencias claras sobre el tipo de sistema de partidos que las reglas electorales mixtas pueden producir.

En el artículo 68 de la Constitución Española, se establece que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados; y que la circunscripción electoral es la provincia. Estas condiciones se desarrollan en el artículo 162 de la Ley de Régimen Electoral General que fija un número de 350 diputados, con un mínimo inicial de dos diputados por provincia, excepto Ceuta y Melilla representadas cada una por un diputado. Los 248 diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población con el sistema de restos mayores. El artículo 163 de la citada Ley Electoral establece la exclusión de las candidaturas que no obtengan, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción. La atribución de escaños a las candidaturas que superen la anterior condición se realiza con la fórmula de divisores de D'Hondt. La magnitud media de diputados al Congreso por circunscripción es 7; el rango oscila entre 1 y 34, y la desviación típica es 5,92; lo que se corresponde con la dispersión de la población. El reducido tamaño de las circunscripciones es la causa de la desviación entre los votos y los escaños obtenidos. Así, Montero y Gunther observan, respecto a la elección al Congreso: “Mientras que en los distritos del tipo IV (más de 9 escaños), la distribución de escaños es básicamente proporcional, en los distritos del tipo III (7-8 escaños), es posible la representación de hasta cuatro partidos, en los del tipo II (3-6 escaños), la regla general desde 1977 ha consistido en recoger la presencia de sólo dos partidos”. Estas características estructurales del sistema electoral español son la causa de que la desproporción entre votos y escaños sea muy alta si lo comparamos con sistemas proporcionales puros como los vigentes en Israel y Holanda. Asimismo, el sistema favorece la formación de partidos que obtengan más del 20 por ciento de los votos en el territorio nacional o autonómico y penaliza porcentajes menores.

Las críticas a nuestro sistema electoral se concentran en su escasa proporcionalidad y en la influencia de los partidos nacionalistas en la política del gobierno de España. La primera de ellas se basa en la ignorancia sobre la representación política moderna. En efecto, hasta la gloriosa revolución inglesa, la independencia de los Estados Unidos de América y la revolución francesa, las instituciones representativas no estaban asociadas con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales representaban a estamentos frente al soberano y las razones para diseñar parlamentos que sean espejo de la sociedad son pura nostalgia medieval. En la actualidad el parlamento es el centro del estado y los representantes de los ciudadanos tienen como misión fundamental elegir y controlar gobiernos responsables y eficaces. Respecto a la segunda crítica, después de treinta años de vigencia y nueve elecciones generales, nuestro sistema electoral concede una prima de representación a los dos partidos nacionales mayoritarios (PSOE y PP) y disminuye la representación de los partidos nacionales minoritarios (IU), lo que favorece la gobernabilidad. El sistema electoral no aumenta el poder de los nacionalistas, porque les asigna un porcentaje de escaños casi proporcional a sus votos. Así, en esta legislatura obtuvieron el 9,4 por ciento de escaños con el 10,2 por ciento de votos. En resumen, el sistema vigente en España favorece la competición entre los dos partidos mayoritarios, permitiendo múltiples voces en el Parlamento y, además, da la oportunidad al partido nacional más fuerte de gobernar en solitario, aunque necesite firmar acuerdos de legislatura con diversos partidos nacionalistas cuando no alcanza la mayoría absoluta.

La UCD obtuvo en las elecciones generales de 1977 y 1979 el 47,4 y el 48 por ciento de los diputados. El PSOE obtuvo en 1982, 1986 y 1989 el 57,7; el 52,5 y el 50 por ciento de los diputados. En estas cinco legislaturas, la elección de los gobiernos se realizó con una notable eficiencia. Sin embargo, el panorama político surgido en 1993, donde el PSOE obtiene el 45,4 y el PP el 40,3 por ciento de los escaños, presenta una discontinuidad. Por primera vez, no existe un claro vencedor y la distancia (en votos y escaños) entre los dos primeros partidos es muy pequeña. En el año 2000, el PP logró el 52,3 por ciento de los escaños, recuperándose el formato de vencedor por mayoría absoluta y en 2004 se vuelve a repetir el esquema de 1993, con un 46,8 por ciento de escaños socialistas y un 42,3 por ciento de escaños populares. Un problema abierto para la democracia española es si, en las próximas elecciones de 2008, habrá un ganador con mayoría suficiente para gobernar o si, por el contrario, se repetirá la actual situación de equilibrio de poder entre el PSOE y el PP, lo que permitiría a los nacionalistas ejercer un poder estratégico muy elevado.

En España, la presencia de partidos nacionalistas con un considerable apoyo electoral en su comunidad, nos obliga a elegir un sistema electoral que combine la representatividad y la capacidad de generar gobiernos estables. Una reforma de la Constitución para introducir un sistema mayoritario con distritos uninominales tendría un efecto perverso para la cohesión nacional: la representación de Cataluña y el País Vasco estaría monopolizada por los partidos nacionalistas, que obtendrían un porcentaje de escaños muy superior a su fuerza electoral. La introducción de sistemas mixtos sólo serviría para aumentar la proporcionalidad y debilitar la gobernabilidad. En consecuencia, el actual sistema de proporcionalidad corregida de D'Hondt, aplicado en circunscripciones de tamaño reducido, es la mejor solución conocida a las citadas necesidades. La evolución futura del sistema de partidos en España oscilará entre dos escenarios. Uno de ellos es la repetición del formato derivado de las elecciones de 1993, 1996 y 2004, lo que obligará al PSOE o al PP a establecer alianzas con partidos nacionalistas. Otro escenario sería la recuperación del sistema bipartidista y la pérdida de influencia de los partidos nacionalistas. El futuro está abierto y los dos escenarios mencionados son posibles.

* Catedrático de Matemática Aplicada de la Universidad de Sevilla