

# LEY ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA (\*)

Por J. MARIO BILBAO ARRESE

## SUMARIO

I. SISTEMAS ELECTORALES.—II. REPRESENTACIÓN ELECTORAL.—III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.—IV. CURVAS DE INCENTIVOS EN ESPAÑA.—V. MODELOS DE REFORMA ELECTORAL.—VI. CONCLUSIONES.

### I. SISTEMAS ELECTORALES

El primer análisis de la influencia de las leyes electorales en el sistema de partidos se realiza por Duverger en [1] y ([2], pág. 38). Su *leyes* son:

1. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes.
2. El sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes.
3. El sistema mayoritario con una sola vuelta tiende al bipartidismo.

Sartori da ejemplos de sistemas de partidos que no cumplen las leyes de Duverger y propone estudiar si son correctas respecto a las fracciones internas de los partidos. Sus hipótesis son:

1. Un tipo de sistema electoral mayoritario reducirá el número de fracciones internas, es decir, mantendrá o fomentará la fusión.
2. Un tipo de sistema electoral muy proporcional permitirá un grado muy elevado de división interna, es decir, fomentará y producirá las fisiones ([7], pág. 137).

---

(\*) En este trabajo se analizan 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. Además, se presentan las curvas de incentivos de todas las elecciones generales celebradas desde 1979. Estas curvas indican la influencia de la Ley Electoral en el sistema de partidos en España.

El autor agradece al profesor Ramírez González (Departamento de Matemática Aplicada de la Universidad de Granada) sus comentarios y sugerencias.

Panebianco, en [4] (pág. 379), completa la tesis de Sartori observando que el tipo de sistema electoral en vigor en un país es también reflejo, y no sólo causa, de la correlación de fuerzas establecida entre las fracciones de los partidos.

Rae ha estudiado, en [5], diversos efectos que son comunes a la mayoría de los sistemas electorales. Así, ha observado que reducen el número efectivo de partidos y el reparto de escaños no se acerca al óptimo de proporcionalidad posible. Para medir el índice de proporcionalidad. Rae propone la fórmula

$$I_R = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |v_i - s_i|, \quad ([3], \text{pág. 177}),$$

donde  $v_i$  y  $s_i$  son los porcentajes de votos y escaños para cada uno de los  $n$  partidos que compiten con éxito en unas elecciones.

## II. REPRESENTACION ELECTORAL

La representación se asocia con las ideas de *mandato*, de *representatividad* y de *responsabilidad*. En el ámbito de la representación electoral se plantea un dilema entre la representatividad de un *Parlamento espejo* y la elección de un *Gobierno responsable*.

En opinión de Sartori, un sistema electoral mayoritario sacrifica la representatividad del Parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que un sistema proporcional hace lo contrario.

Más concretamente, en los países con circunscripciones uninominales se vota para crear un gobierno estable y responsable, y sólo de modo subordinado un Parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se vota para crear un Parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno... Desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar ([8], pág. 236).

Este dilema entre representatividad y responsabilidad es resuelto con rotundidad por Rae y Duverger al elegir un modelo de sistema electoral orientado a la toma de decisiones. Rae plantea así su solución al dilema:

Una elección es menos una cuestión de diseñar un retrato que de resolver una decisión, menos una cuestión de reproducir diferencias que de dirigir los asuntos del país, menos una cuestión de parecer que de hacer ([6], pág. 19).

M. Duverger, en un artículo publicado en *El País* (3-12-1992), define y analiza el problema en los siguientes términos:

*La Europa de la impotencia* política, en la que los gobiernos están paralizados por sus divisiones y los ciudadanos se ven privados de la posibilidad de elegir una mayoría y sancionarla si desmerece y la *Europa de la decisión*, donde mayorías homogéneas y estables gobiernan durante toda una legislatura bajo la amenaza de una alternancia decidida por los electores.

### III. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

En la Constitución española se establece, en el artículo 68, 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 constitucionales 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.

Rae define, en [6], el sistema electoral español como «un sistema de representación proporcional con un reparto de escaños usando D'Hondt en distritos legislativos relativamente pequeños».

La magnitud media de diputados por circunscripción, en las elecciones generales de 1993 es  $\bar{x} = 6,73$ ; el rango oscila entre 1 y 34, y la desviación típica es  $\sigma = 5,92$ ; lo que se corresponde con la dispersión de la población.

Estas características estructurales del sistema electoral son la causa de que los índices que lo comparan con un sistema proporcional puro (Israel y Holanda) tengan un valor muy alto. Asimismo, el sistema favorece la formación de partidos que obtengan más del 20 por 100 de los votos en el territorio nacional o autonómico y penaliza porcentajes menores.

La conclusión de Rae, después de analizar las elecciones desde 1979 hasta 1989, es optimista, ya que afirma:

El sistema regula la competición entre partidos de manera que permite la continuidad de la oposición, deja lugar a múltiples voces en el Parlamento y, sin embargo, da la oportunidad al partido nacional más fuerte de gobernar y tener que responder de sus acciones ante el electorado ([6], pág. 27).

La opinión de Sartori es más prudente, ya que en 1984 opinaba:

Las tres elecciones que han tenido lugar en España entre 1977 y 1983 perfilan un

formato bipartidista, aunque distorsionado por diversos partidos regionales; pero las oscilaciones electorales son de tanta magnitud como para indicar que, con excepción de los socialistas, el sistema partidista no está todavía estructurado ([8], pág. 262).

#### IV. CURVAS DE INCENTIVOS EN ESPAÑA

Las curvas de incentivos que se presentan a continuación reflejan las pérdidas o ganancias de diputados respecto al reparto proporcional puro situado en la diagonal. Se representan curvas de las elecciones generales celebradas en 1977, 1979, 1982, 1986, 1989 y 1993.

UCD obtuvo en 1977 y 1979 el 47,4 y el 48 por 100 de los diputados. El PSOE obtuvo en 1982, 1986 y 1989 el 57,7; el 52,5 y el 50 por 100 de los diputados, respectivamente. El panorama político surgido de las elecciones de 1993, donde el PSOE obtiene el 45,4 por 100 y el PP el 40,3 por 100, presenta una discontinuidad de un sistema electoral que tiende a crear mayorías absolutas.

Un problema abierto para la democracia española es si en las próximas elecciones generales el sistema electoral tenderá a recuperar las anteriores situaciones de mayoría suficiente para gobernar o si, por el contrario, se repetirá la actual situación (aunque PSOE y PP puedan intercambiar sus papeles).

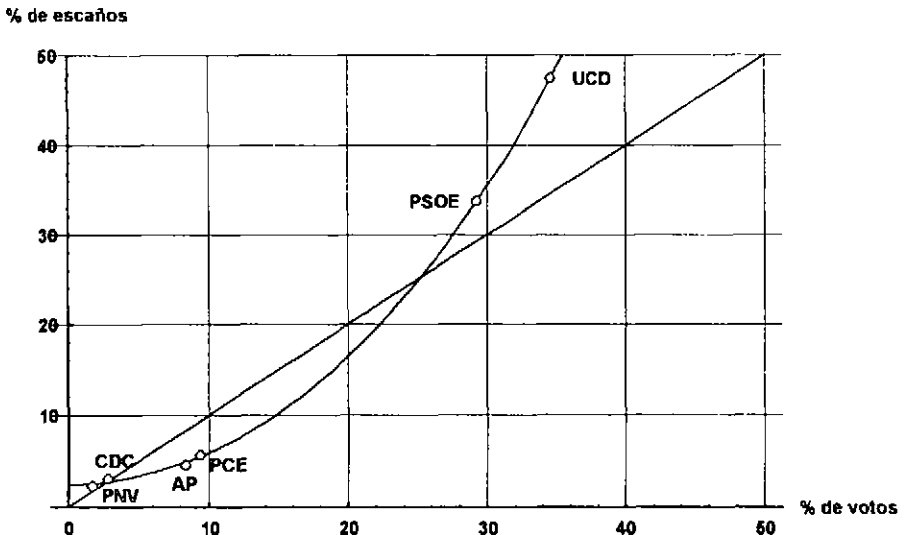


Figura 1: Elecciones Generales 1977

## V. MODELOS DE REFORMA ELECTORAL

Un sistema electoral proporcional depende de tres variables básicas: la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones y la cláusula de exclusión.

% de escaños

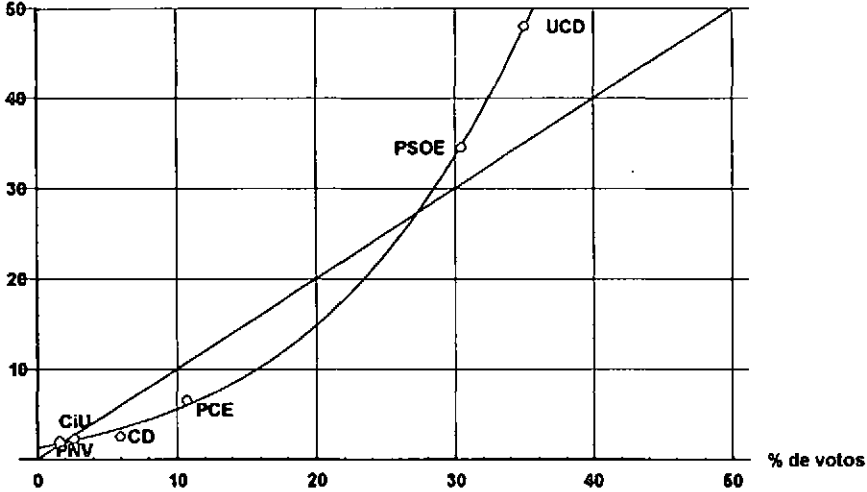


Figura 2: Elecciones Generales 1979

% de escaños

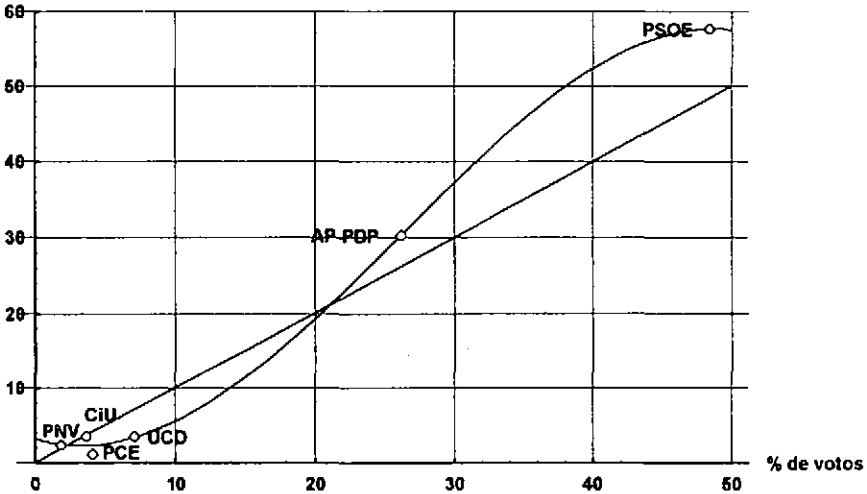


Figura 3: Elecciones Generales 1982

Ramírez, en [6], plantea que la fórmula electoral de D'Hondt y el tamaño de las circunscripciones del sistema electoral español implican que *la barrera electoral del 3 por 100 no surte efecto en la práctica*. El modelo que se analiza posteriormente confirmará, para las elecciones de 1993, el pronóstico citado.

% de escaños

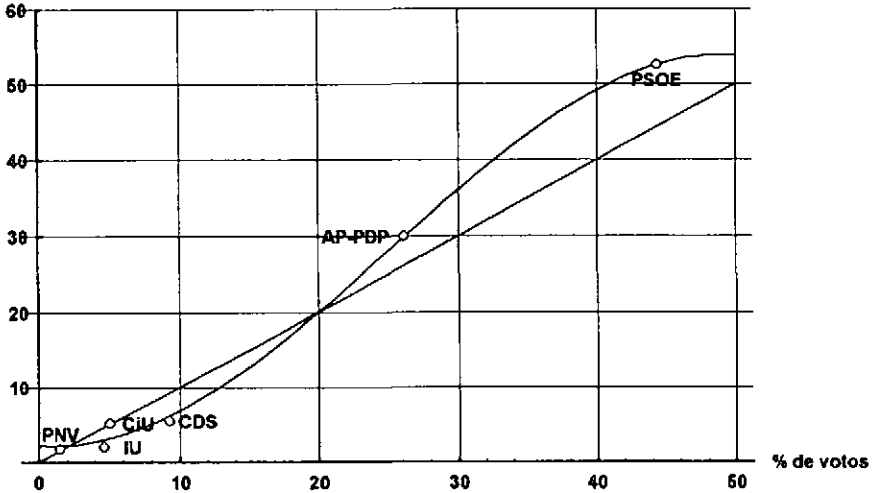


Figura 4: Elecciones Generales 1986

% de escaños

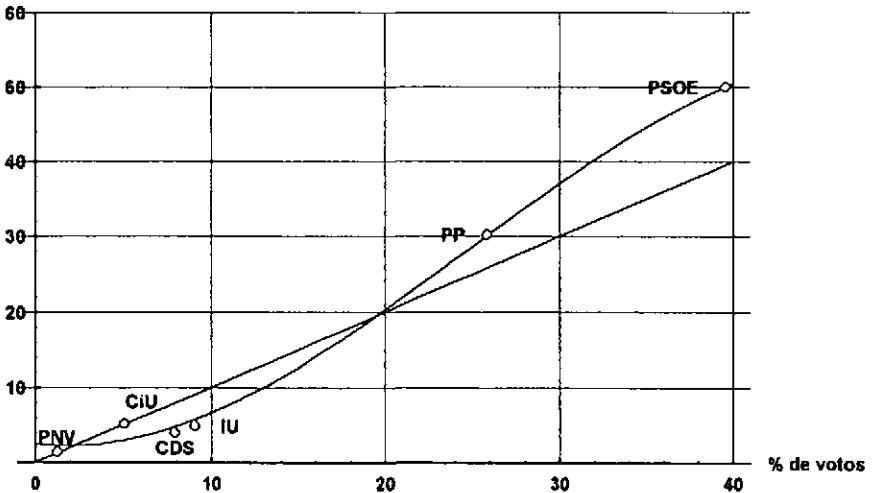


Figura 5: Elecciones Generales 1989

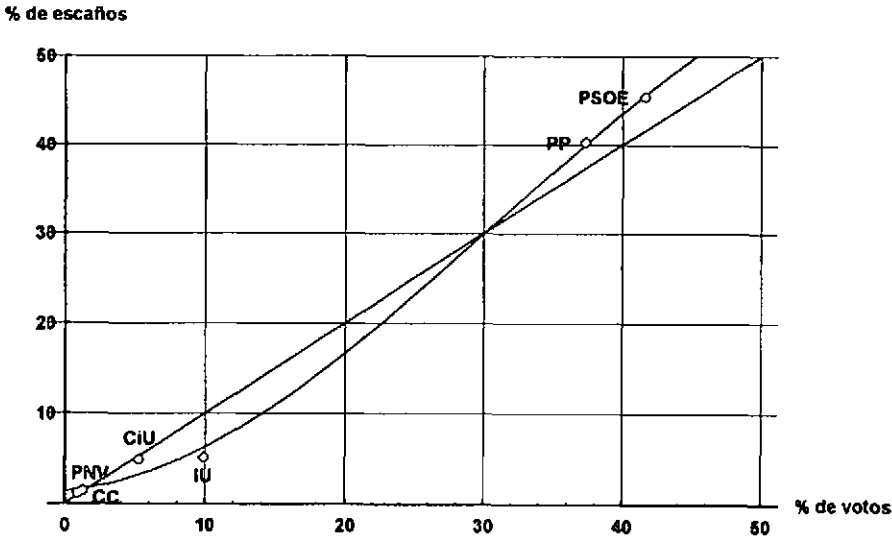


Figura 6: Elecciones Generales 1993

Para estabilizar el bipartidismo, sin reformar la Constitución, una posibilidad es modificar el artículo 162 de la Ley Electoral, *reduciendo el número de diputados del Congreso a 300*. La primera consecuencia de esta reducción sería que la media de diputados por circunscripción baja a  $\bar{x} = 5,76$ ; un escaño menos que actualmente.

La otra posibilidad es modificar el artículo 163.1(a) *exigiendo obtener al menos el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción*. A continuación se modelan los efectos de ambas propuestas con los resultados de las elecciones de 1993.

Si el número de diputados se establece en 300, hay dos modelos de reparto que difieren en fijar un mínimo inicial de uno o dos diputados por provincia, teniendo Ceuta y Melilla uno cada una. El resto de los diputados se reparten por el sistema de restos mayores. Entonces, en el modelo con mínimo uno, las provincias tienen los mismos diputados que actualmente menos uno, conservando Ceuta y Melilla uno cada una.

Los diputados obtenidos por los partidos políticos y su porcentaje, con los resultados de las elecciones generales de 1993, usando los modelos de 300 diputados descritos anteriormente son:

## REFORMA ELECTORAL

Partido	Actual	300 (1)	300 (2)
PSOE .....	159 (45,4)	134 (44,7)	133 (44,3)
PP.....	141 (40,3)	119 (39,7)	124 (41,3)
IU.....	18 (5,1)	17 (5,7)	14 (4,7)
CiU.....	17 (4,9)	16 (5,3)	15 (5,0)
PNV.....	5 (1,4)	5 (1,7)	5 (1,7)
CC.....	4 (1,1)	3 (1,0)	3 (1,0)
HB.....	2 (0,6)	2 (0,7)	2 (0,7)
UV.....	1 (0,3)	1 (0,3)	1 (0,3)
PAR.....	1 (0,3)	1 (0,3)	1 (0,3)
EA.....	1 (0,3)	1 (0,3)	1 (0,3)
ERC.....	1 (0,3)	1 (0,3)	1 (0,3)
Total.....	350	300	300

La simulación con los dos modelos de 300 diputados demuestra que con los resultados de 1993 la reducción no tiene influencia en facilitar el sistema bipartidista.

Respecto a la elevación al 5 por 100 de los votos válidos, el único efecto, con los resultados de 1993, es que ERC pierde su escaño de Barcelona.

En consecuencia, las modificaciones de la Ley Electoral, realizadas en el marco constitucional, no son suficientes para evitar situaciones que debilitan el bipartidismo.

## VI. CONCLUSIONES

En nuestro país, debido a la presencia de partidos nacionalistas con apoyo electoral, necesitamos un sistema electoral que combine la representatividad y la capacidad de generar gobiernos estables. El sistema de proporcionalidad corregida de D'Hondt, aplicado en circunscripciones de tamaño reducido, es la mejor solución conocida a las citadas necesidades.

Este trabajo contiene un análisis de las posibilidades de reforma de la Ley Electoral que favorezcan la tendencia a la generación de gobiernos responsables. Además, se exponen las curvas de incentivos de todas las elecciones generales celebradas desde 1979. Su estudio indica:

1. Una región de ganancia de escaños, ocupada siempre por dos partidos.
2. Una región de equilibrio, ocupada por partidos nacionalistas.
3. Una región de pérdidas, ocupada hasta 1993 por dos partidos, y en la que hoy permanece en solitario IU.

Es difícil predecir la evolución futura del sistema de partidos en España. Una



primera posibilidad es la repetición del formato de 1993, con el que el PSOE o el PP necesitarían alianzas. Otro escenario sería el reforzamiento electoral de IU a costa del PSOE o —de manera simétrica— de partidos nacionalistas y regionalistas a costa del PP. El primer escenario, en el que actualmente vivimos, es inestable. Por ello cabe esperar que nos encaminemos a alguno de los otros dos, recuperando el sistema bipartidista.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] DUVERGER, M. (1957): *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.
- [2] DUVERGER, M. (1992): «Influencia de los sistemas electorales en la vida política», en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ed. Ariel, págs. 37-76.
- [3] LUPHART, A. (1987): *Las democracias contemporáneas*, Ed. Ariel.
- [4] PANEBIANCO, A. (1990): *Modelos de partido*, Alianza Editorial.
- [5] RAE, D. (1977): *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Ediciones CITEP.
- [6] RAE, D., y RAMÍREZ, V. (1993): *El sistema electoral español*, McGraw-Hill.
- [7] SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial.
- [8] SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial.