

connexions

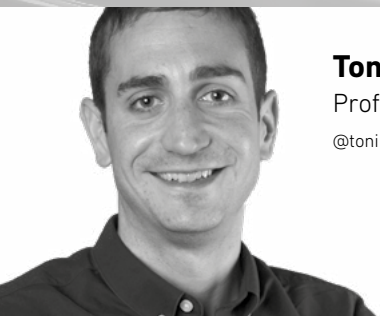


Els biaixos —conservadors— del sistema espanyol

vista prèvia >

El sistema electoral d'un estat és clau per determinar-ne el funcionament i les possibles majories. Sistemes majoritaris o proporcionals, llei electoral, grandària de la circumscripció...

A l'Estat espanyol hi ha un seguit d'elements que provoquen uns efectes en els resultats electorals, gens inocus, que afavoreixen de manera clara els partits majoritaris i en especial els conservadors.



Toni Rodon

Professor de Ciència Política de la UPF

@tonirodon

En moltes conteses electorals, arreu del món, i amb una intensitat més o menys forta en funció dels resultats, de la polarització política o de qual-sevol altre factor, és habitual sentir que el sistema polític i electoral beneficia alguns partits i, per contra, en perjudica d'altres. Es tracta d'una crítica que no és sempre consistent o unidireccional, que solen fer servir els partits perdedors o aquells que no han complert l'expectativa i que assenyalen diferents víctimes, sigui el sistema electoral, el repartiment del número de minuts en els mitjans de comunicació o d'altres entrecanvis institucionals.

Aquest article té la pretensió de destriar el gra de la palla al voltant dels biaixos existents en el sistema institucional i electoral de l'Estat espanyol. Sol passar que moltes de les crítiques que es realitzen als biaixos del sistema solen tenir una patina o un rerefons de certesa, però sovint existeix molta confusió analítica al respecte o es barregen factors de realitats diverses. En definitiva, es pretén tot seguit esclarir els diferents tipus d'elements sistèmics que intervenen en el sistema electoral —i, per tant, polític— en

les eleccions generals espanyoles, molts dels quals ja hem observat repetides vegades en les diferents eleccions que s'han anat celebrant —i alguns d'ells, com s'explicarà, és probable que encara els observem amb més intensitat en un futur.

Abans d'entrar en matèria, però, convé fer una ràpida perspectiva a l'evolució del vot en les eleccions al Congrés dels Diputats. El Gràfic 1 i 2 la il·lustra. Com es pot observar, en el repartiment dels escons des de les primeres eleccions fins l'actualitat, i deixant de banda els primers passos de govern de la UCD, el sistema partidista espanyol ha passat, a grans trets, per tres grans períodes. El primer comença amb les eleccions del 1982, unes eleccions «crítiques», segons la terminologia sovint utilitzada en ciència política, atès el canvi que va provocar en el sistema de partits i en el realineament entre les formacions polítiques i votants. Es tracta d'un període de dominació del PSOE, de dues majories absolutes i una tercera quasi *de facto*, i en què l'alternança de poder només es produïa en algunes administracions autonòmiques o municipals.

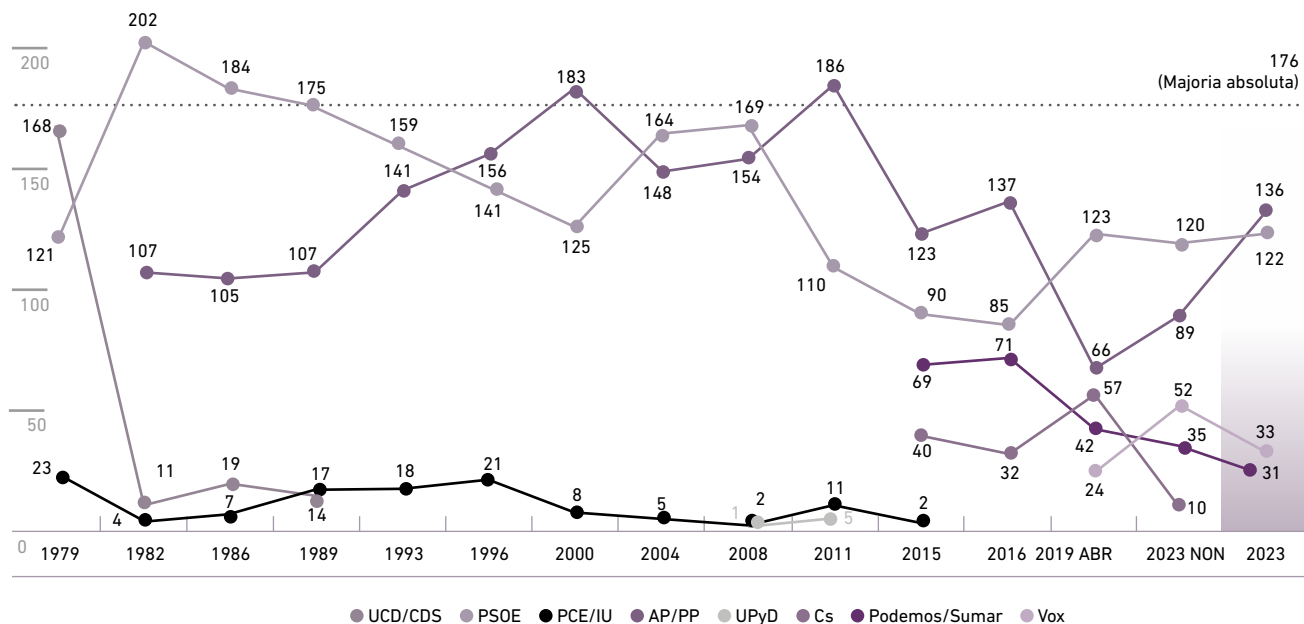
Es tractava d'un sistema de partits dominant.

El segon període s'inicia a principis de la dècada de 1990 i es tanca al voltant del 2008-2012. Es tracta d'uns anys d'alternança política i en què l'expectativa sobre el guanyador i el perdedor eren elevades. Com en algunes ocasions del primer període, es tracta també d'uns anys en què era necessària la intervenció d'altres partits per arribar a la majoria absoluta dels 176 escons, un paper que solien complir CiU i el PNB, primer, i ERC i, en menor mesura, ICV-EUIA després. El sistema partidista es podia definir com a sistema bipartidista imperfecte.

Finalment, el tercer període comença amb les turbulències econòmiques i amb l'inici i desenvolupament del conegut com a procés sobiranista a Catalunya. El sistema de partits a l'Estat espanyol es fragmenta, primer per l'esquerra —Podemos— i després per la dreta —Ciudadanos i Vox. A Catalunya, es consolida un canvi d'hegemonia, amb ERC al capdavant. Tant al nostre país com a l'Estat espanyol apareixen noves formacions polítiques que, a diferència d'anys anteriors,

Gràfic 1

Evolució del vot a les eleccions generals a l'Estat espanyol en nombre d'escons (1979-2023)



Font: Carlos G. Kindelán (20 minutos).

aconsegueixen entrar a les institucions i consolidar-s'hi. El sistema de partits s'uropeïtza. Com en d'altres estats del nostre entorn, navega entre un sistema de partits pluralista mode-

rat—existeixen diferents formacions polítiques, però els pactes entre elles flueixen—i un sistema de partits pluralista polaritzat—en el qual hi ha diferents formacions polítiques, però

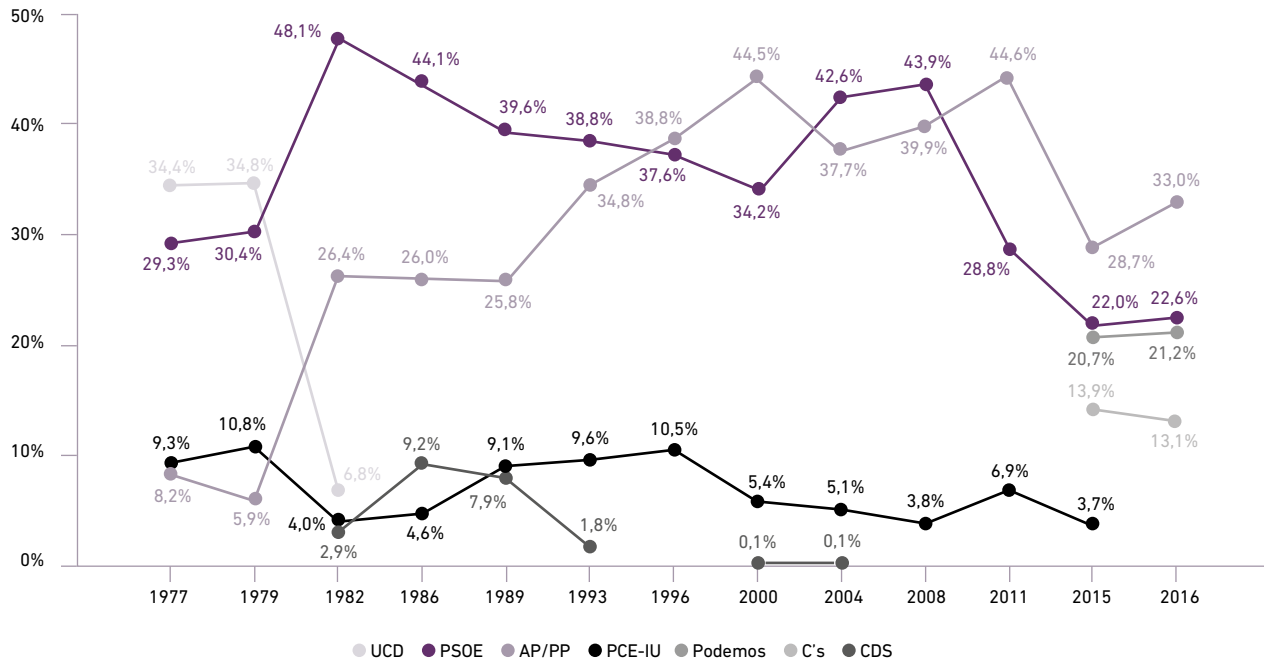
el pacte entre elles és més complicat i hi ha un cert nivell de polarització.

A fi i efecte de capturar una mica millor les característiques del sistema

El sistema de partits espanyol estava lleugerament fragmentat en les primeres eleccions

Gràfic 2

Evulsió del vot a les eleccions generals a l'Estat espanyol en % (1979-2023)



Font: Carlos G. Kíndelán (20 minutos).

partidista, podem donar un cop d'ull a algunes de les mètriques sovint utilitzades en ciència política per tal de descriure la competició política i veure'n els canvis més importants. Així, la Figura 1 mostra alguns indi-

cadors habitualment utilitzats en la disciplina.

Si comencem donant un cop d'ull al gràfic superior esquerre, observem l'evolució del Número Efectiu de

Partits —conegut habitualment amb les seves sigles en anglès, ENEP, d'*Effective Number of Parties*. Es tracta d'un indicador que captura la fragmentació del sistema de partits, l'«oferta política», i que té en compte

En les eleccions del 2008, de fet, s'arriba al mínim de fragmentació, és a dir, la bipartidització del sistema és més forta que mai

el fet que no tots els partits tenen el mateix pes electoral. Tal com es pot veure, el sistema de partits espanyol estava lleugerament fragmentat en les primeres eleccions després de la transició a la democràcia, però la quantitat va començar a disminuir fins a arribar al 2008-2010. En les eleccions del 2008, de fet, s'arriba al mínim, és a dir, la bipartidització del sistema és més forta que mai. A partir de la primera dècada dels 2000, sobretot a cavall de la crisi econòmica i del procés sobiranista català, el número de partits creix de forma important, arribant al seu màxim en les eleccions d'abril del 2019. Posteriorment, hi ha una lleugera davallada, sobretot en els últims comicis del 2023, però el número de partits encara se situa en valors comparativament elevats.

Els dos gràfics en el panell superior dret mostren la concentració de vots o escons dels dos primers partits en les diferents eleccions que s'han anat celebrant —i que en la majoria de casos corresponen al PP i al PSOE. S'hi observa com durant bona part de la història, els dos primers partits —de nou, socialistes i populars la majoria dels casos— han ob-

tingut vora 300 escons i més del 70% dels vots. Això comença a canviar una vegada més a partir del 2008-2010, quan els dos principals partits perden protagonisme, els quals però es recuperen en els comicis de 2023. Amb tot, però, la concentració del suport electoral en poques opcions polítiques —«el bipartidisme»— és força elevada. Per exemple, al 2023 el PP i el PSOE concentren quasi un 75% dels escons en el Congrés dels Diputats.

El panell inferior esquerre mostra un altre dels indicadors força habituals en ciència política: el percentatge de vots rebut pels anomenats Partits d'Àmbit No Estatal (PANES), i el percentatge d'escons que aquestes formacions han rebut al Congrés dels Diputats. Com es pot veure, el patró no és lineal i el seu pes ha oscil·lat al llarg dels anys. Tanmateix, un dels elements més rellevants és la comparació entre els dos percentatges. En l'esfera política espanyola és habitual sentir la crítica que els partits «nacionalistes» o d'altres partits «petits» —és a dir, la gran majoria de formacions d'àmbit no estatal— obtenen una sobrerrepresentació en el Congrés dels Diputats.

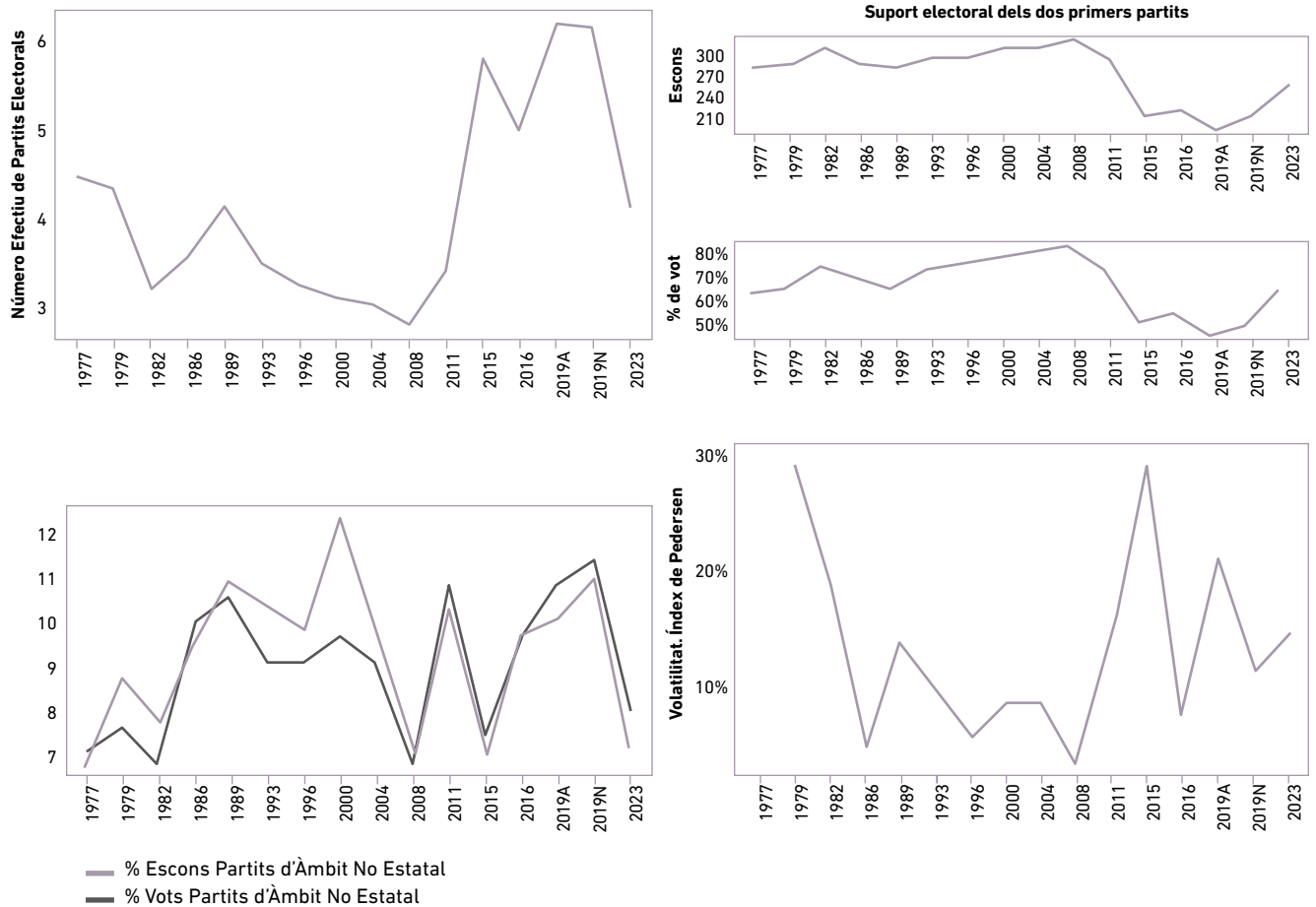
Segons aquesta interpretació, aconseguirien molts més escons dels que es «mereixen». El gràfic mostra que això no és així. De fet, el percentatge de vots i escons obtinguts pels PANES sol ser quasi idèntic i només durant el període 1993-2000 hi ha un cert desequilibri, però en contra d'aquests partits els quals van obtenir una representació inferior que la que es «mereixerien» en base al seu suport electoral.

Finalment, el panell inferior dret mostra l'índex de volatilitat, el qual mesura els canvis en la distribució dels vots que s'han produït d'unes eleccions respecte a les altres. De forma succinta, es poden identificar dos grans períodes en què la volatilitat ha sigut elevada. D'una banda, el període inicial democràtic, en un patró força comú en les primeres eleccions i que es deu essencialment al fet que molts partits desapareixen i els votants se reesituen en el nou panorama polític. De l'altra, el període iniciat a partir del 2011, resultat de les tensions polítiques sorgides i, sobretot, del fet que molts partits polítics van passar a ser viables i competitius —és a dir, a obtenir representació o expectatives de tenir-la.

El percentatge de vots i escons obtinguts pels Partits d'Àmbit No Estatal (PANES) sol ser quasi idèntic i només durant el període 1993-2000 hi ha un cert desequilibri, però en contra d'aquests partits

Figura 1

Evolució del sistema de partits espanyol —número de partits, concentració electoral, correspondència entre vots i escons i volatilitat



Font: Elaboració pròpia.

El sistema polític, institucional i electoral espanyol conté alguns biaixos sistèmics

Per tant, un cop d'ull a aquests indicadors ens mostren tres grans frases, però amb alguns patrons comuns, com la predominança del bipartidisme, el fet que la volatilitat hagi estat limitada o l'equivalència entre el suport rebut pels partits d'àmbit no estatal a les urnes i el seu pes polític al Congrés. Encara que subtils, sovint de forma indirecta, el sistema polític, institucional i electoral espanyol conté alguns biaixos sistèmics que expliquen aquesta estabilitat i la distribució de poder i que convé tenir en compte a l'hora d'interpretar el perquè del color final del Congrés dels Diputats i, per tant, del govern espanyol.

Un sistema electoral espanyol amb una llarga ombra

En els països en què es genera una finestra d'oportunitat i s'obre la porta a una possible transició de l'autocràcia a la democràcia, i en especial en aquells que no hi ha una revolució violenta que faci fora les elits dictatorials dirigents —com en el cas de Portugal—, es detecta un patró força universal: pressionades per altres formacions polítiques o per la ciu-

tadania, sovint temoroses de perdre els privilegis o, fins i tot, tota mena de llibertats, les elits autocràtiques que governen no volen renunciar al poder. Amb aquest objectiu en ment, dissenyen tota mena d'estratègies, entre les quals un sistema electoral que els beneficia.

Com és ben sabut, el sistema electoral establert en la Constitució i en la Llei Orgànica del Règim Electoral General (LOREG) va dissenyar-se amb l'objectiu d'atorgar una majoria absoluta d'escons a Unió de Centre Democràtic (UCD), el partit sorgit del franquisme liderat per Adolfo Suárez (1932-2014) que governava l'Estat i que havia pilotat bona part dels elements de la Transició. Ho exemplifica una frase, posteriorment famosa, de Pio Cabanillas (1923-1991), ministre en els últims governs de Franco (1892-1975) i en els primers d'UCD, que amb relació al sistema electoral va dir: «*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos*». En efecte, UCD tenia enquestes preelectorals que els atorgaven un 36-37% dels vots. UCD va dissenyar un sistema electoral que li permetés arribar als 176 escons amb aquest percentatge de vot i, al seu torn, que

si el PSOE obtenia un bon resultat, arribés a la majoria absoluta només si el percentatge de vot se situés en un 39-40%. És a dir, facilitar la victòria i posar pedres a la sabata dels rivals.

La manera en què això es va aconseguir va ser a través d'una arquitectura electoral que combinava diferents elements. En primer lloc, unes circumscripcions de baixa magnitud. Segons la Constitució, i amb l'excepció de Ceuta i Melilla, tots els districtes electorals—la província—han de tenir un mínim de dos diputats, repartint la resta en funció de la població.

En segon lloc, i lligat a l'anterior, una important desviació del prorrateig, concepte que fa referència a la desviació que existeix entre el percentatge d'escons que s'escullen en un districte i el percentatge de persones amb dret a vot. Es tractaria del «valor d'un vot», que es coneix popularment. Així, un escó pot «costar» uns 90.000 vots a Barcelona província, mentre a Lleida un escó pot arribar a representar vora 20.000 vots. Atesa la important variació en el número d'escons que

Entre els experts en comportament polític i sistemes electorals, de fet, se sol dir que les eleccions espanyols són en realitat tres comicis diferents i simultanis

es reparteixen en les eleccions al Congrés de Diputats, alguns escons s'obtenen amb menys votants que d'altres.

Finalment, es va implementar una fórmula electoral —la fórmula d'Hondt— que era la menys proporcional de la família de fórmules electorals proporcionals i que, fins i tot quan es reparteixen molts escons, té tendència a afavorir les principals formacions polítiques.

Aquests elements, entre d'altres, van generar dos biaixos importants que marquen bona part de la composició del Congrés dels Diputats: un de majoritari i un de conservador. En molts districtes, hi ha una quantitat important de vots que es «perden», donat al fet que s'hi reparteixen pocs escons i, per tant, els partits més petits ho tenen molt complicat per obtenir representació, en tant que els seus vots no es tradueixen en diputats. Això, al seu torn, i a mesura que els votants i els partits aprenen aquesta dinàmica, aquests tenen més incentius per actuar de forma estratègica, és a dir, per votar estratègicament —el «vot útil», que es coneix popularment— o

per no presentar candidatures en districtes on hi és molt difícil treure un escó. Es tracta, a més de districtes on el vot conservador —AP, el PP o fins i tot VOX— hi és més elevat, beneficiant sistèmicament a les formacions polítiques conservadores en detriment d'altres.

Per a posar-hi algunes xifres: 52 escons del Congrés dels Diputats es reparteixen en les circumscripcions més petites, les quals envien sis o menys diputats cadascuna. Entre elles escullen vora el 40% del total d'escons al Congrés.

Entre els experts en comportament polític i sistemes electorals, de fet, se sol dir que les eleccions espanyols són en realitat tres comicis diferents i simultanis: el primer el formaria el grup de districtes que reparteixen entre un i cinc escons, com Castelló o Lleida. En aquests llocs, malgrat la suposada proporcionalitat del sistema, les eleccions són *de facto* majoritàries, és a dir, beneficien de forma sistemàtica els partits principals del sistema. El segon escenari és el dels districtes intermedis, com Girona, Tarragona o les Balears, llocs on es reparteix

entre sis i nou escons. Es tracta d'espais més proporcionals, però amb importants pulsions majoritàries. Districtes en què si els partits més petits actuen bé, hi poden obtenir algun escó. Finalment, l'altre grup electoral el formen els districtes on s'hi reparteixen deu escons o més, com Barcelona, València i Madrid. Districtes on la proporcionalitat existeix i que representen per a la majoria de la gent allò que fa el sistema electoral espanyol, malgrat afectar només set districtes.

En conclusió, la manipulació del sistema electoral espanyol d'origen, a fi i efecte de consolidar certes elits en el poder no només va ajudar a fer-ho, sinó que ha projectat una llarga ombra electoral en les eleccions posteriors. Una ombra que passa per facilitar la partida a les formacions majoritàries, especialment a les conservadores. És, en efecte, complicat saber si els partits espanyols principals —sobretot PP i PSOE— tindrien resultats diferents si apliquéssim un altre sistema lliure d'aquests biaixos sistèmics institucionals. Tanmateix, hom pot afirmar que, amb certa probabilitat, la seva situació de dominació es veuria afectada.

La Constitució espanyola del 1978 va sacralitzar les províncies com una entitat territorial de referència, no només en termes electorals

La participació rebla el clau

Així com la distribució d'un mínim d'escons per províncies, la proporcionalitat i la correlació dels diferents elements amb el vot conservador d'UCD va formar part del disseny electoral i de les elucubracions del partit centrista per obtenir la majoria absoluta, el sistema va generar altres biaixos, potser involuntaris, que han contribuït a la consolidació del biaix majoritari i conservador. Un d'ells és el de participació.

La idea fonamental és que la participació facilita a alguns partits obtenir els escons de forma més «fàcil» que d'altres. El biaix, tal com s'ha estudiat anteriorment, actua especialment quan la participació és baixa. En contextos de poca mobilització, els partits que obtenen més escons en les zones amb menys diputats —les que, com hem vist, són més conservadores i tenen un biaix promajoritari més elevat— ho tenen més fàcil que d'altres formacions polítiques amb un suport en zones on es reparteixen més escons. Per exemple, imaginem dos districtes que reparteixen cadascun un escó. En un d'ells, el partit A ha obtingut el 80% dels vots i en l'altre el 60%.

Hom podria dir que és més «legítim» guanyar per un 80% de vots que per un 60%, però és també més «ineficient», donat que per obtenir el mateix resultat —un escó— has de mobilitzar més gent. Lògicament, si això es produeix en només dos districtes, no genera un problema, però sí que ho fa quan afecta a molts districtes, com és el cas de l'Estat espanyol.

En conclusió, una baixa participació va beneficiar el seu dia UCD i ajuda avui al PP, perquè la menor mobilització està correlacionada amb els biaixos majoritaris, conservadors i amb la distribució territorial del vot. I heus aquí una altra part de la clau de volta. Una participació elevada no necessàriament beneficia els socialistes o els altres partits, per dos motius: d'una banda, perquè creixements en la mobilització, com veurem després, es concentren en algunes zones del territori, precisament en aquelles on els partits no majoritaris i no conservadors ja obtenen millors resultats. De l'altra, perquè una participació alta pot dificultar que els partits petits obtinguin representació, atès que els dificulta superar la barrera electoral legal del 3% i, encara més important, el llindar efectiu de representativitat,

que és el punt a partir del qual obtens un escó.¹

La província, del control militar al «control» electoral

El sistema electoral i polític espanyol compta amb altres tipus d'elements que, encara que sigui més suaument o de forma indirecta, poden generar altres biaixos o efectes de segon ordre. En altres paraules, el sistema dona poder a alguns partits i en treu a d'altres de forma sistèmica, habitual. Un d'ells, sovint imperceptible, és l'ús de la província com a element territorial per distribuir els escons.

La Constitució espanyola del 1978 va sacralitzar les províncies com una entitat territorial de referència, no només en termes electorals. Així, la —desgraciadament— famosa sentència emesa pel Tribunal Constitucional amb relació a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya indicava que no només el

¹ El llindar efectiu de representativitat equival a la mitjana entre el percentatge mínim de vots necessaris per assolir representació en circumstàncies favorables i els màxims d'exclusivitat en situacions més desfavorables, és a dir existència formació majoritària. En altres paraules, és el percentatge de vot que un partit necessita per obtenir representació.

El legislador va decidir donar més pes a les zones «rurals» en detriment de les zones «urbanes» i donar així una situació d'avantatge a UCD i, posteriorment, al PP

Parlament català no podia regular per llei els límits provincials, sinó que les províncies no es poden eliminar i que les vegueries només són compatibles si es conserven les províncies.

És conegut que la divisió territorial de l'Estat espanyol de 1833 del polític Javier de Burgos (1778-1848) es va realitzar per qüestions administratives i polítiques, però sobretot per temes militars i de control del territori. La consolidació d'aquesta unitat territorial al llarg del temps —per activa i per passiva— no ha de fer-nos oblidar que, en moltes ocasions, amalgama població amb característiques molt heterogènies. Idealment, un districte electoral pot agrupar persones en base a algun criteri social, polític o cultural, entre d'altres. La presència de districtes molt diversos internament fa que el pes poblacional d'alguns nuclis s'imposi respecte als altres, diluint la translació de certes preferències polítiques en representació parlamentària.

Dit d'una altra manera, les preferències —entre d'altres— d'un habitant de Barcelona capital probablement difereixen força de les d'un habitant de Berga, Manresa o Igualada i, malgrat tot, escullen formalment els mateixos

representants. Quan hi ha eleccions, la probabilitat que les preferències d'un habitant de Berga, Manresa o Igualada es traslladin al Congrés acaben sent menors que les d'un habitant de Barcelona, i un dels motius és que els escons que s'obtenen en aquesta província es deuen «més» a Barcelona ciutat que als altres municipis, fruit simplement del fet que hi viu més gent.

Lògicament, un partit amb visió de país ho pot mitigar, però un districte artificialment heterogeni condueix els representants a atendre sobretot una part del districte en detriment d'una altra.

Zones urbanes, zones rurals i zones despoblades

La pulsó anterior interactua, com s'ha explicat abans, amb la distribució dels escons en els diferents districtes —la variació en la magnitud del districte. El legislador va decidir donar més pes a les zones «rurals» en detriment de les zones «urbanes» i donar així una situació d'avantatge a UCD i, posteriorment, al PP. Actualment, i malgrat que encara s'utilitza, la distinció entre

zones urbanes i rurals és menys clara, però noves formes d'urbanisme i de distribució poblacional segueixen apuntalant el biaix sistèmic en favor dels partits conservadors.

Així, en molts llocs de l'Estat espanyol s'hi han creat ambients suburbans o suburbials, caracteritzats, entre d'altres, pels habitatges unifamiliars de nova creació i lluny dels centres històrics dels municipis. «L'Espanya de les piscines»,² en diuen alguns. En molts casos, i fruit del cost del sòl, aquests espais s'han creat en zones rurals o aïllades —això sí, properes a nuclis urbans. Aquests nous espais han atret classe mitjana, però han creat zones buides de capital i teixit social, en el qual el vot als partits conservadors —de C's a Vox, passant pel PP— és més habitual. Molts d'aquests espais han acabat en districtes més aviat petits, consolidant el biaix conservador dissenyat d'inici.

Finalment, una última dinàmica poblacional ha empès també en aquesta direcció: el de la despoblació. Com han mostrat nombrosos estudis, la despoblació a l'Estat

² DIONI-LOPEZ, *La España de las piscinas*.

espanyol ha estat més intensa que en d'altres països i ha comportat que molts municipis perdessin població en favor de les zones urbanes. Es tracta d'una situació que afecta sobretot els municipis vora Madrid, ciutat que ha actuat com a centrifugadora d'elements econòmics, polítics i socials, però també demogràfics.

Les persones que han marxat dels municipis rurals o petits són persones sobretot joves i amb un nivell formatiu de mitjana més elevat que els que es queden. Això implica que, indirectament, potencials votants d'esquerres marxïn d'espais que, progressivament, es van fent més de dretes. No tant perquè les persones que s'hi quedin es tornin més conservadores, sinó simplement perquè els més progressistes en marxen. Addicionalment, les persones progressistes van a entorns urbans, on l'esquerra generalment ja hi treu molts vots i, des d'un punt de vista de la racionalitat, no en «necessitaria».³

3 Hi ha lògicament excepcions a aquest patró. L'estat espanyol és ple de ciutats on el partit principal hi és el PP, desafiant el patró europeu, força comú, en el qual els partits socialdemòcrates tenen bona part del seu suport en les ciutats. L'exemple més visible és el de Madrid, una de les poques capitals europees on hi guanya un partit conservador.

En última instància, aquest procés de despoblament interactua amb el disseny del sistema i, per tant, acaba beneficiant també els partits conservadors.

Jugar a la contra

Per motius d'intenció inicial o inesperats, el sistema polític espanyol ha acabat generant un deix favorable als partits majoritaris i conservadors. La crida al vot estratègic «útil», el fet que l'estructura de mitjans de comunicació afavoreixi els partits estatals majoritaris i les dinàmiques nacionalitzadores de l'Estat han contribuït també al fet que els partits independentistes, regionalistes o simplement els partits més petits d'àmbit estatal ho tinguin més difícil per jugar en igualtat de condicions. La història electoral espanyola ens mostra que petits canvis són possibles, però la convulsió partidista i electoral ha de ser important perquè aquests canvis els observem. Amb tot, el sistema té un biaix pro-status quo important, que fa que els partits independentistes no només pugin una muntanya, sinó que ho facin amb una motxilla plena de pedres. ■

■ Bibliografia

DIONI-LÓPEZ, Jorge. *La España de las piscinas*. Madrid: Arpa Editores, 2021.