

Cómo mejorar la proporcionalidad de la ley electoral

Francisco Ruiz, profesor titular, Universidad de Castilla-La Mancha

francisco.ruizg@uclm.es

agosto de 2009

NOTA: Este artículo es continuación de dos anteriores, “La ley electoral determina en gran medida el sistema de partidos” e “Influencia de las circunscripciones en la proporcionalidad de la ley electoral”.

En este artículo se presentan y analizan algunas alternativas que podrían emplearse para mejorar la proporcionalidad de la ley electoral vigente actualmente para el Congreso de los Diputados.

En opinión del autor, para un país con las características territoriales, demográficas, sociales, históricas y políticas de España, el sistema electoral más adecuado y que mejor encajaría con los principios indicados en la Constitución y en el llamado “Estado de las Autonomías”, es el sistema alemán, caracterizado porque:

- El Congreso tiene una composición totalmente proporcional (se representan las ideas sin distorsión de los territorios), pero con un límite mínimo de voto del 5% nacional para evitar la proliferación de partidos pequeños o locales. Los electores eligen tanto “su diputado”, que es aquel que saca más votos en su distrito, como el partido para el reparto global de escaños. De esta forma se conjugan dos intereses que parecerían contrapuestos: las ventajas de tener “nuestro diputado de distrito” como ocurre con los sistemas mayoritarios, y la ventaja de que la composición del Congreso es proporcional al voto de los ciudadanos.
- La composición del Senado es representativa del “poder territorial”. Por ello, los senadores son representantes de los ganadores de las elecciones en cada “land” o estado (autonomías en España).

Al analizar las alternativas para mejorar la proporcionalidad de la ley electoral para el Congreso de España, se han considerado aquellas que pueden ser factibles sin cambiar la actual Constitución (artículo 68), es decir, aquellas que respetan que el número de diputados oscila entre 300 y 400, la circunscripción electoral es la provincia, y cada provincia tiene asignados un número de diputados proporcional a la población pero garantizando un mínimo (o sea, uno al menos).

Las alternativas que se presentan son las siguientes:

- a) Incrementar el número de diputados totales del congreso a 399 y asignar los diputados entre partidos igual que ahora.
- b) Incrementar el número de diputados totales del congreso a 399, a la vez reducir el mínimo provincial a 1 (actualmente es de 2), y seguir asignando los diputados a partidos igual que ahora.
- c) Incrementar el número de diputados totales del congreso a 399, asignando 350 exactamente igual que ahora y repartiendo los 49 nuevos entre los partidos de forma que el reparto estatal de los escaños se ajuste, en la medida de lo posible, al que se obtendría con proporcionalidad pura (circunscripción única estatal).

Cada alternativa es analizada tanto en sus características de proporcionalidad a priori, como a posteriori, es decir, en función de sus efectos reales en los resultados. Para esto último se han utilizado los resultados de las elecciones de 2008.

Alternativa A

Aumentar el número de diputados totales del Congreso es la opción más evidente para intentar mejorar la proporcionalidad. En esta opción se ha elegido 399 para llegar al máximo permitido por la Constitución pero con número impar, ya que tener un número par es correr el riesgo de que algún día se produzca un empate que originaría una situación de bloqueo.

La tabla 1 muestra los incrementos en el reparto de diputados por provincias respecto del caso real de 350 diputados.

1. Cambios en las Circunscripciones (G2008)

Incremento (escaños)	Nº Circunscripciones	Escaños	Lista de Provincias
1	22	22	Albacete; Badajoz; Baleares; Cáceres; Cádiz; Castellón; Córdoba; Girona; Granada; Guadalajara; Guipuzcoa; Huesca; Lleida; Murcia; Navarra; Asturias; Palmas, Las; Pontevedra; Cantabria; Soria; Tarragona; Zaragoza
2	7	14	Alicante; Coruña, A; Málaga; SC Tenerife; Sevilla; Valencia; Vizcaya
6	1	6	Barcelona
7	1	7	Madrid
TOTAL	31	49	

La tabla 2 muestra la composición del Congreso con 399 diputados y su comparación con la composición real de 350. También se incluye el reparto de 399 diputados en un sistema proporcional puro.

2. Simulación de resultados (G2008)

Partido	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional con 399
			con 399	con 350	incremento	
PSOE	11289335	43,87	191	169	22	184
PP	10278010	39,94	173	154	19	167
IU	969946	3,77	4	2	2	15
CiU	779425	3,03	14	10	4	12
EAJ-PNV	306128	1,19	7	6	1	5
UPyD	306079	1,19	1	1		5
Esquerra	298139	1,16	3	3		4
BNG	212543	0,83	2	2		3
CC-PNC	174629	0,68	3	2	1	2
CA	68679	0,27				1
Na-Bai	62398	0,24	1	1		1
Verdes	51383	0,20				
EA	50371	0,20				
Otros	601619	2,34				
Blancos	286182	1,11				
TOTAL:	25734866		399	350	49	399

Categoría de Partidos	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional con 399
			con 399	con 350	incremento	
Dos grandes	21567345	83,81	364	323	41	351
Estatales	1327408	5,16	5	3	2	20
Locales	1952312	7,59	30	24	6	28

El resultado no supone una mejora significativa de la proporcionalidad. Los escaños adicionales no van a los partidos perjudicados en la situación actual sino que, en su mayor parte, se añaden a los ya beneficiados. Así, los dos grandes consiguen 41 diputados nuevos (de los 49 adicionales), los partidos locales (nacionalistas y regionalistas) consiguen otros 6 y los partidos estatales medianos sólo 2 más.

La demostración matemática de que esta alternativa no supone una mejora de la proporcionalidad es que al calcular los ratios de proporcionalidad presentados en el artículo “Influencia de las circunscripciones en la proporcionalidad de la ley electoral”, prácticamente no se producen cambios:

- El ratio de proporcionalidad a priori (RPRI), que es una función matemática que oscila entre 0 (mayoritario puro) y 1 (proporcional puro), pasa de 0’408 con 350 diputados a 0’425 con 399.
- El ratio de proporcionalidad a posteriori (RPOS), que es un indicador de las diferencias en el reparto de escaños respecto del proporcional puro, tiene una ligera mejoría al pasar de 0’514 con 350 diputados a 0’549 con 399.

Alternativa B

En esta segunda opción se complementa el incremento de diputados anterior con una reducción en el mínimo de diputados que se reserva a cada provincia, independientemente de su población. Con ello se intenta que las provincias tengan un peso (número de escaños) más acorde con su población.

La tabla 3 muestra los cambios (incrementos o reducciones) en el reparto de diputados por provincias respecto del caso real de 350 diputados.

3. Cambios en las Circunscripciones (G2008)

Cambio (escaños)	Nº Circunscripciones	Escaños	Lista de Provincias
-1	7	7	Álava; Ávila; Rioja, La; Palencia; Segovia; Teruel
1	14	14	Baleares; Cádiz; Córdoba; Granada; Navarra; Asturias; Palmas, Las; Pontevedra; Tarragona; Zaragoza
2	4	8	Coruña, A; Murcia; SC Tenerife; Vizcaya
3	1	3	Alicante; Málaga; Sevilla
4	2	8	Valencia
11	1	11	Barcelona
13	1	13	Madrid
TOTAL	30	64	

La tabla 4 muestra la composición del Congreso con la alternativa B y su comparación con la composición real de 350. El resultado supone una pequeña mejora en la proporcionalidad respecto de lo obtenido con la alternativa anterior. Ahora, los 49 escaños adicionales se reparten de la siguiente manera: los dos grandes se llevan 39, los partidos estatales medianos 3, y los partidos locales 7.

Los valores de los ratios de proporcionalidad son los siguientes:

- RPRI es el mismo que para la opción A, 0’425, porque su valor depende del número total de escaños, del tamaño medio de la circunscripción y del porcentaje mínimo para poder optar a escaños, y ninguno de ellos han cambiado.
- RPOS sí mejora al obtenerse un valor de 0’574 frente al 0’549 de la alternativa A y el 0’514 del congreso de 350 diputados.

4. Simulación de resultados (G2008)

Partido	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional con 399
			con 399	con 350	incremento	
PSOE	11289335	43,87	192	169	23	184
PP	10278010	39,94	172	154	18	167
IU	969946	3,77	4	2	2	15
CiU	779425	3,03	14	10	4	12
EAJ-PNV	306128	1,19	6	6		4
UPyD	306079	1,19	1	1		4
Esquerra	298139	1,16	4	3	1	4
BNG	212543	0,83	2	2		3
CC-PNC	174629	0,68	3	2	1	2
CA	68679	0,27				1
Na-Bai	62398	0,24	1	1		1
Verdes	51383	0,20				
EA	50371	0,20				
Otros	601619	2,34				
Blancos	286182	1,11				
TOTAL:	25734866		399	350	49	397

Categoría de Partidos	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional con 399
			con 399	con 350	incremento	
Dos grandes	21567345	83,81	364	323	41	351
Estatales	1327408	5,16	5	3	2	19
Locales	1952312	7,59	30	24	6	27

Del resultado de ambos indicadores se deriva que, aunque en principio parece que no se debería producir un aumento de la proporcionalidad significativo (RPRI no cambia), en la práctica dicho aumento sí se produce (RPOS sube algo). En cualquier caso, RPOS sigue teniendo un valor muy alejado de 1, es decir, los resultados siguen siendo manifiestamente mejorables en cuanto a la proporcionalidad obtenida.

Alternativa C

En las dos opciones anteriores se han intentado aprovechar al máximo las posibilidades que deja la Constitución en cuanto al incremento de escaños y a un reparto más equitativo de los diputados por provincias. En el mejor de los casos (alternativa B), la mejora de la proporcionalidad queda muy lejos de los resultados que se obtendrían con un sistema proporcional puro, y tampoco garantiza que los partidos estatales medianos puedan competir en igualdad de condiciones que los partidos locales y, con ello, optar a jugar el papel de bisagras. Por ello, en esta última opción es necesario recurrir a un método más imaginativo que busque que los escaños adicionales se repartan a las provincias que corresponde según establece la Constitución, pero que su reparto entre partidos compense, en la medida de lo posible, las desproporcionalidades del sistema actual. El método para lograrlo consiste en tres pasos:

- Se asignan 350 diputados por provincias y partidos exactamente igual que con el sistema actual.
- Los restantes 49 diputados se reparten por partidos de forma que cada partido consiga, al máximo de lo posible, el número total de diputados que le corresponderían en el reparto proporcional de los 399 totales según el total de los

votos nacionales. En ningún caso este reparto podrá suponer una pérdida de diputados obtenidos en el paso a).

- c) Dichos 49 diputados se reparten a su vez por provincias, de forma que cada provincia acumula en total tantos diputados como le tocan al repartir el total de 399 (cada provincia tiene el mismo número de diputados que en la alternativa A).

Aunque en una primera lectura pueda parecer un método especialmente complejo, los cálculos necesarios, adicionales a los que con el sistema actual se tienen que llevar a cabo, son bastante simples y se hacen rápidamente con una relativamente sencilla hoja de cálculo.

Esta manera de repartir los escaños adicionales buscando que el total se acerque al reparto proporcional es el método empleado en Suecia (de ahí que se conozca como método sueco).

Un asunto a decidir es si se establece algún requisito para que un partido pueda optar al reparto de los 49 diputados adicionales en el paso b. En los cálculos presentados a continuación, se ha optado por considerar un mínimo del 3% global en España o haber conseguido algún diputado en el paso a (esto incluye a los partidos que consiguen escaños con la ley electoral actual).

5. Simulación de resultados (G2004)

Partido	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional puro
			TOTAL	350 actuales	49 restantes	
PSOE	11289335	43,87	184	169	15	184
PP	10278010	39,94	167	154	13	167
IU	969946	3,77	15	2	13	15
CiU	779425	3,03	12	10	2	12
EAJ-PNV	306128	1,19	6	6		5
UPyD	306079	1,19	5	1	4	5
Esquerra	298139	1,16	4	3	1	4
BNG	212543	0,83	3	2	1	3
CC-PNC	174629	0,68	2	2		2
CA	68679	0,27				1
Na-Bai	62398	0,24	1	1		1
Verdes	51383	0,20				
EA	50371	0,20				
Otros	601619	2,34				
Blancos	286182	1,11				
TOTAL:	25734866		399	350	49	399

Categoría de Partidos	Votos	%	Escaños (diputados)			proporcional puro
			TOTAL	350 actuales	49 restantes	
Dos grandes	21567345	83,81	351	323	28	351
Estatales	1327408	5,16	20	3	17	20
Locales	1952312	7,59	28	24	4	28

Como puede observarse en la tabla 5, el resultado de aplicar este método es un congreso mucho más proporcional. Prueba de ello es que el ratio RPOS sube de manera espectacular hasta 0'975, muy cerca del 1 que corresponde al método proporcional puro. De hecho, con los resultados de 2008, solo habría dos escaños asignados a partidos

diferentes que siguiendo el método proporcional puro (PNV con uno más y CA con uno menos).

En consecuencia, con este método sí sería factible la existencia de uno o varios partidos estatales medianos que jugaran un papel de bisagra entre los dos grandes.

Una vez asignados los escaños a partidos según indica la tabla 5 (pasos a y b), queda asignar los 49 nuevos a provincias, ya que los 350 restantes ya lo están tal cual se hace con el sistema actual. Para ello, se comparan los diputados que corresponden a cada provincia con 399 en total y con 350. El resultado es que, manteniendo el mínimo de 2 por provincia, los 49 diputados se reparten entre provincias de la manera ya mostrada en la alternativa A (tabla 1).

Una vez sabidos los diputados que corresponden a cada partido y a cada provincia, lo único que falta es hacer los emparejamientos partido-provincia de los 49 diputados adicionales. Existen diversas opciones para ello, pero la más utilizada a nivel internacional es priorizar según los restos mayores. No se entra en detalle en esta parte porque no afecta a los objetivos del artículo.

La alternativa C produce una proporcionalidad casi total frente a la baja de las alternativas A y B. Si se desea obtener un resultado intermedio, se puede optar por un reparto de los 49 escaños adicionales entre los partidos en base a los llamados “restos”. Se entiende por restos de un partido en una circunscripción a la relación “votos/(escaños obtenidos+1)”. Así, un partido con v votos tiene un resto de v si no obtuvo escaños, $v/2$ si tuvo 1, $v/3$ si tuvo 2, etc. Los restos son una manera de considerar los votos que no han sido utilizados para conseguir escaños en el reparto según el método D’Hondt. La tabla 6 muestra los resultados de aplicar este sistema a las elecciones de 2008.

6. Simulación de resultados (G2008)

Partido	Votos	%	Restos	Escaños (diputados)			proporcional puro
				49 restantes	350 actuales	TOTAL	
PSOE	11289335	43,87	2194812	19	169	188	184
PP	10278010	39,94	2146538	18	154	172	167
IU	969946	3,77	809812	7	2	9	15
CiU	779425	3,03	178861	1	10	11	12
EAJ-PNV	306128	1,19	91020		6	6	5
UPyD	306079	1,19	240032	2	1	3	5
Esquerra	298139	1,16	153085	1	3	4	4
BNG	212543	0,83	132761	1	2	3	3
CC-PNC	174629	0,68	78945		2	2	2
CA	68679	0,27	68679				1
Na-Bai	62398	0,24	31199		1	1	1
Verdes	51383	0,20	51383				
EA	50371	0,20	50371				
Otros	601619	2,34	601619				
Blancos	286182	1,11					
TOTAL:	25734866		6829115	49	350	399	399

Categoría de Partidos	Votos	%	Restos	Escaños (diputados)			proporcional puro
				49 restantes	350 actuales	TOTAL	
Dos grandes	21567345	83,81	4341349	37	323	360	351
Estatales	1327408	5,16	1101226	9	3	12	20
Locales	1952312	7,59	784921	3	24	27	28

Con esta manera diferente de repartir los 49 escaños adicionales se alcanzan unos resultados de proporcionalidad intermedios entre la ley actual y la proporcionalidad pura. Prueba de ello es que el valor del ratio RPRO es de 0'749, a mitad de camino entre el 0'514 de la ley actual y el valor de 1 correspondiente a la proporcionalidad.

Conclusiones

En este artículo se han presentado varias opciones para aumentar la proporcionalidad en las elecciones al Congreso. Entre ellas, la alternativa C, en sus dos variantes, demuestra que es posible implantar en España un sistema realmente proporcional sin tener que cambiar la Constitución.

Además del evidente mayor respeto a la voluntad de los electores, este método tendría ventajas para la gobernabilidad del país ya que, frente a la situación actual de bipartidismo anómalo con unos cuantos partidos locales, sin visión global del país, haciendo de bisagras, se podría conseguir que hubiera uno o varios partidos estatales medianos para desempeñar dicho papel de bisagra.

El principal obstáculo para cambiar el sistema electoral e implantar este método, o cualquier otro que permita los mismo objetivos, es que los dos grandes partidos se tendrían que poner de acuerdo en un acto de auténtico patriotismo, renunciando a parte de las ventajas matemáticas que la ley actual les concede, pero a cambio facilitando alternativas de alianzas para que los gobiernos no dependieran de partidos nacionalistas o regionalistas sin interés por España o incluso con intereses contrarios a ella.

Y para el Senado no queda más remedio que cambiar la Constitución para que exista una auténtica cámara territorial en la que los poderes de los diversos territorios se tengan que poner de acuerdo en sus reivindicaciones, demandas y necesidades, en vez de jugar, como ahora, con la ventaja de pedir y pedir, y siempre ser los buenos, les den o no les den lo pedido, y dejar el papel de malo siempre al Gobierno Central. Pero esto será asunto tratado en otro artículo.