

Influencia de las circunscripciones en 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 del titulado “La ley electoral determina en gran medida el sistema de partidos”.

En su artículo 68, la Constitución Española de 1979 establece los siguientes requisitos en cuanto al sistema electoral para el Congreso:

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.
2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La Ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.
3. La elección se verificara en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

El sistema electoral para elegir diputados del Congreso, en vigor en España desde 1977, es de tipo proporcional imperfecto, en el sentido de que no es proporcional puro. La causa del déficit de proporcionalidad no es la conocida ley D'Hondt de reparto de escaños en función de los votos, sino el hecho de que la circunscripción sea la provincia. Dada la estructura provincial española y el reparto territorial de la población, esto supone que la gran mayoría de las circunscripciones elijen un número muy pequeño de diputados, como muestran las tablas siguientes.

1a. Tamaño de las circunscripciones

| Tipo Proporcionalidad | Tamaño (nº escaños) | G2008 | | G2004 | | % Voto escaño seguro |
|-----------------------|---------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|
| | | Nº Circunscripciones | Escaños en Juego | Nº Circunscripciones | Escaños en Juego | |
| Muy Baja | menos de 5 | 20 | 64 | 20 | 65 | 50,0 – 20,0 |
| Baja | de 5 a 9 | 25 | 160 | 26 | 170 | 16,7 – 10,0 |
| Media | de 10 a 19 | 5 | 60 | 4 | 49 | 9,1 – 5,9 |
| Alta | 20 o más | 2 | 66 | 2 | 66 | 3,1 – 3,0 |
| | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 50,0 |
| | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 33,3 |
| | 3 | 8 | 24 | 9 | 27 | 25,0 |
| | 4 | 9 | 36 | 9 | 36 | 20,0 |
| | 5 | 7 | 35 | 9 | 45 | 16,7 |
| | 6 | 8 | 48 | 5 | 30 | 14,3 |
| | 7 | 4 | 28 | 5 | 35 | 12,5 |
| | 8 | 5 | 40 | 3 | 24 | 11,1 |
| | 9 | 1 | 9 | 4 | 36 | 10,0 |
| | 10 | 2 | 20 | 1 | 10 | 9,1 |
| | 11 | 0 | 0 | 1 | 11 | 8,3 |
| | 12 | 2 | 24 | 1 | 12 | 7,7 |
| | 16 | 1 | 16 | 1 | 16 | 5,9 |
| | 31 | 1 | 31 | 1 | 31 | 3,1 |
| | 35 | 1 | 35 | 1 | 35 | 3,0 |
| | TOTAL | 52 | 350 | 52 | 350 | |

1b. Tamaño de las circunscripciones (%)

| Tipo Proporcionalidad | Tamaño (nº escaños) | G2008 (%) | | G2004 (%) | |
|-----------------------|---------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | | Nº Circunscripciones | Escaños en Juego | Nº Circunscripciones | Escaños en Juego |
| Muy Baja | menos de 5 | 38,5 | 18,3 | 38,5 | 18,6 |
| Baja | de 5 a 9 | 48,1 | 45,7 | 50,0 | 48,6 |
| Media | de 10 a 19 | 9,6 | 17,1 | 7,7 | 14,0 |
| Alta | 20 o más | 3,8 | 18,9 | 3,8 | 18,9 |

Por tanto, en las elecciones de 2008, más del 86% de las circunscripciones no tienen un tamaño suficiente para que en ellas la asignación de escaños se pueda considerar con proporcionalidad suficiente (media o alta). Esto supone que alrededor de 2/3 de los diputados se reparten de manera muy poco o nada proporcional. En términos matemáticos, que no jurídicos, se produce una contradicción entre el requisito 2 (la provincia como circunscripción) y el 3 (reparto de diputados de tipo proporcional) del artículo 68 constitucional.

La columna “% Voto escaño seguro” en la tabla 1.a da una idea del porcentaje de voto aproximado que un partido debe sacar en una circunscripción de un cierto tamaño para poder conseguir escaño. Mirando dichos valores, se comprueba la razón por la cual un partido estatal que saque un 10% de votos en todas las provincias es mucho peor tratado que otro local que saque un 30% o 40% en unas pocas provincias, aunque los votos totales del primero sean muchos más que los del segundo. Mientras que el primer partido “pierde” sus votos en casi todas las provincias porque con el 10% el tamaño de la circunscripción le imposibilita lograr escaño, el segundo partido aprovecha todos sus votos para lograr escaños.

La tabla 2 muestra las opciones de conseguir escaños que tendría un partido si su porcentaje de votos fuera homogéneo (el mismo) en todas las provincias. Las columnas indican, para cada porcentaje de voto, el tamaño mínimo de circunscripción para asegurarse escaño, el número de circunscripciones en que tendría garantizado escaño, cuantos escaños totales suponen dichas circunscripciones y cuantos escaños le tocarían en el peor de los casos.

2. Opciones para conseguir escaño en Generales de 2008

| % Voto | Tamaño circunscr. | Nº Circunscripciones | Escaños en Juego | Escaños Seguros | |
|--------|-------------------|----------------------|------------------|-----------------|-------|
| 3 | 33 | 1 | 35 | 1 | 0,3% |
| 5 | 19 | 2 | 66 | 2 | 0,6% |
| 7,5 | 13 | 3 | 82 | 5 | 1,4% |
| 10 | 9 | 8 | 135 | 12 | 3,4% |
| 12,5 | 7 | 17 | 203 | 24 | 6,9% |
| 15 | 6 | 25 | 251 | 33 | 9,4% |
| 20 | 4 | 41 | 322 | 58 | 16,6% |
| 25 | 3 | 49 | 346 | 82 | 23,4% |
| 30 | 3 | 49 | 346 | 97 | 27,7% |
| 35 | 2 | 50 | 348 | 115 | 32,9% |
| 40 | 2 | 50 | 348 | 137 | 39,1% |
| 45 | 2 | 50 | 348 | 155 | 44,3% |
| 50 | 1 | 52 | 350 | 185 | 52,9% |

Se observa que un partido con el 3% de los votos en todas las provincias sólo tendría seguro un escaño (en Madrid) en lugar de los 10 que le tocarían en un reparto proporcional. Igualmente, un partido con el 10% de los votos en todas las provincias sólo tiene asegurados 12 diputados, cuando con un sistema proporcional puro le corresponderían 35. El reparto de los tamaños de las circunscripciones implica tres intervalos bastante diferenciados:

- Menos del 10% de voto estatal: la penalización es muy fuerte y el porcentaje de escaños es entre 10 y 5 veces más bajo que el porcentaje de votos.
- Entre el 10% y el 20%: la penalización se suaviza de manera que con el 20% ya se consiguen al menos el 16'6% de diputados.
- Más del 20%: la penalización es mínima e incluso pasa a ser superávit a partir del 40-50% de los votos.

Para concluir este estudio del impacto que las circunscripciones tienen en el sistema electoral del Congreso, a continuación se presenta una simulación y comparación de los resultados de las elecciones generales de 2008 si la circunscripción fuera la comunidad autónoma y si fuera el estado (una sola para toda España). Estas simulaciones están realizadas considerando todos los demás supuestos de la ley electoral sin cambios, es decir, los diputados se reparten 2 mínimo por circunscripción y el resto proporcional a la población, salvo Ceuta y Melilla que eligen 1. El mínimo de votos para optar a escaños sigue siendo el 3% del voto válido en la circunscripción.

En las generales de 2008, los resultados empleando las comunidades autónomas como circunscripciones hubieran sido los mostrados en la tabla 3.

3. Simulación de escaños con circunscripción autonómica

| CIRCUNSCRIPCIÓN | TOTAL | PSOE | PP | CiU | IU | EAJ-PNV | Esquerra | CC-PNC | BNG | UPyD | Na-Bai |
|--------------------|-------|------|-----|-----|----|---------|----------|--------|-----|------|--------|
| Andalucía | 58 | 32 | 23 | | 3 | | | | | | |
| Aragón | 11 | 6 | 5 | | | | | | | | |
| Asturias | 10 | 5 | 5 | | | | | | | | |
| Baleares (Illes) | 9 | 5 | 4 | | | | | | | | |
| Canarias | 16 | 7 | 6 | | | | | 3 | | | |
| Cantabria | 6 | 3 | 3 | | | | | | | | |
| Castilla y León | 20 | 9 | 11 | | | | | | | | |
| Castilla-La Mancha | 16 | 8 | 8 | | | | | | | | |
| Cataluña | 52 | 26 | 9 | 11 | 2 | | 4 | | | | |
| Valenciana (Com.) | 36 | 16 | 20 | | | | | | | | |
| Extremadura | 10 | 6 | 4 | | | | | | | | |
| Galicia | 21 | 9 | 10 | | | | | | 2 | | |
| Madrid | 44 | 18 | 23 | | 2 | | | | | 1 | |
| Murcia | 12 | 4 | 8 | | | | | | | | |
| Navarra | 6 | 2 | 3 | | | | | | | | 1 |
| País Vasco | 17 | 8 | 4 | | | 5 | | | | | |
| Rioja (La) | 4 | 2 | 2 | | | | | | | | |
| Ceuta | 1 | | 1 | | | | | | | | |
| Melilla | 1 | | 1 | | | | | | | | |
| TOTAL ESPAÑA | 350 | 166 | 150 | 11 | 7 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 1 |

Mientras que los resultados con una única circunscripción estatal hubieran sido los siguientes:

4. Con circunscripción única estatal

| Partido | Votos | % | Escaños | |
|--------------|-----------------|-------|------------|------------|
| | | | límite 3% | sin límite |
| PSOE | 11289335 | 43,87 | 170 | 162 |
| PP | 10278010 | 39,94 | 155 | 147 |
| IU | 969946 | 3,77 | 14 | 13 |
| CiU | 779425 | 3,03 | 11 | 11 |
| EAJ-PNV | 306128 | 1,19 | | 4 |
| UPyD | 306079 | 1,19 | | 4 |
| Esquerra | 298139 | 1,16 | | 4 |
| BNG | 212543 | 0,83 | | 3 |
| CC-PNC | 174629 | 0,68 | | 2 |
| CA | 68679 | 0,27 | | |
| Na-Bai | 62398 | 0,24 | | |
| Verdes | 51383 | 0,20 | | |
| EA | 50371 | 0,20 | | |
| Otros | 601619 | 2,34 | | |
| Blancos | 286182 | 1,11 | | |
| TOTAL | 25734866 | | 350 | 350 |

En la tabla anterior, los datos aplicando el límite del 3% estatal no serían muy realistas porque en esa situación es seguro que los partidos localistas (nacionalistas y regionalistas) se aliarían para asegurarse la superación de dicho porcentaje de corte. Por ello, se ha incluido también el resultado sin dicho límite, es decir, el resultado con un sistema proporcional puro.

En la tabla 5 se comparan los resultados con circunscripciones provinciales, autonómicas y una única estatal (sin límite). Como cabía esperar, la proporcionalidad mejora al incrementar el tamaño medio de las circunscripciones.

5. Según el tipo de circunscripción

| Partido | Votos | % | Escaños | | |
|----------------------------------|-----------------|-------|------------|------------|------------|
| | | | estatal | autonómica | provincial |
| PSOE | 11289335 | 43,87 | 162 | 166 | 169 |
| PP | 10278010 | 39,94 | 147 | 150 | 154 |
| IU | 969946 | 3,77 | 13 | 7 | 2 |
| CiU | 779425 | 3,03 | 11 | 11 | 10 |
| EAJ-PNV | 306128 | 1,19 | 4 | 5 | 6 |
| UPyD | 306079 | 1,19 | 4 | 1 | 1 |
| Esquerra | 298139 | 1,16 | 4 | 4 | 3 |
| BNG | 212543 | 0,83 | 3 | 2 | 2 |
| CC-PNC | 174629 | 0,68 | 2 | 3 | 2 |
| CA | 68679 | 0,27 | | | |
| Na-Bai | 62398 | 0,24 | | 1 | 1 |
| Verdes | 51383 | 0,20 | | | |
| EA | 50371 | 0,20 | | | |
| Otros | 601619 | 2,34 | | | |
| Blancos | 286182 | 1,11 | | | |
| TOTAL | 25734866 | | 350 | 350 | 350 |
| Por Categoría de Partidos | | | | | |
| Dos grandes | 21567345 | 83,81 | 309 | 316 | 323 |
| Estatales | 1327408 | 5,16 | 17 | 8 | 3 |
| Locales | 1952312 | 7,59 | 24 | 26 | 24 |

En la tabla 5 se puede comprobar que los partidos estatales medios y pequeños son los perjudicados por usar una circunscripción provincial, mientras que los beneficiados son los dos grandes estatales. Los partidos localistas (nacionalistas y regionalistas), vistos de manera global, no se ven afectados, ni a favor ni en contra, por esta elección de circunscripciones provinciales.

A la hora de establecer la mayor o menor proporcionalidad de un sistema electoral se puede trabajar con dos tipos de medidas o ratios: “a priori” y “a posteriori”. Las primeras establecen un valor de proporcionalidad independientemente de los resultados. El ratio de proporcionalidad a priori, en adelante RPRI, es una función matemática que depende de tres variables, el tamaño medio de las circunscripciones (TMC) en escaños, el porcentaje mínimo de voto requerido para optar a escaño (PRE) y el número total de escaños a asignar (NTE). El valor de RPRI oscila entre 0 (ninguna proporcionalidad) y 1 (máxima proporcionalidad). El 0 corresponde al caso de un sistema mayoritario, que está caracterizado por un tamaño medio de circunscripciones igual a uno (cada circunscripción elige un único escaño) y porcentaje requerido para optar a escaño de 50%. El valor 1 corresponde a un sistema proporcional puro con tamaño medio de las circunscripciones igual al número total de escaños (es decir, una sola circunscripción para elegir todos los escaños) y con porcentaje mínimo requerido igual a 0%. RPRI se calcula mediante una media ponderada de los factores TMC (60%), PRE (30%) y NTE (10%). El peso de cada factor en el valor de RPRI viene dado por un ajuste logarítmico de forma que, para cada factor, se obtengan valores entre 0 y 1, según muestra la tabla 6.

6. Definición del Ratio de Proporcionalidad a Priori (RPRI):

| Factor | Peso | Valor de RPRI | | |
|--|------|---------------|-----|-------|
| | | 0 | 0,5 | 1 |
| TMC - Tamaño medio de la circunscripción | 60% | 1 | 20 | NTE/2 |
| PRE - % Mínimo para acceder al reparto | 30% | 50 | 5 | 0 |
| NTE - Número total de escaños | 10% | 1 | 100 | 1000 |

Para el congreso español, según la ley en vigor actual, el valor de RPRI es 0'408, quedando más cerca del sistema mayoritario puro que del proporcional puro.

El ratio de proporcionalidad a posteriori, en adelante RPOS, viene determinado por la importancia de las diferencias entre los escaños conseguidos por cada partido y los que les corresponderían con un sistema proporcional puro. Al igual que para RPRI, el valor 0 indica ausencia total de proporcionalidad y el valor 1 indica proporcionalidad pura. El valor 0'5 corresponde a una situación intermedia, considerando como tal el caso en que las diferencias acumuladas equivalen al 10% de los escaños totales a elegir.

Para el Congreso español elegido en 2008, el valor de RPRO resultante es 0'514, lo que confirma, otra vez, que la proporcionalidad del sistema electoral español es más bien baja. Dicho valor de RPRO se deriva de la diferencia absoluta de 34 escaños entre el reparto proporcional puro y el real: PSOE +7, PP +7, IU -11, CiU -1, PNV +2, UPyD -3, ERC -1, BNG -1 y Na-Bai +1.

La Constitución Española es el fruto de un consenso que produjo algunos resultados incongruentes. Aunque en su momento nadie podía vaticinar la evolución futura del

modelo de estado, resulta obvio que el sistema electoral previsto en la propia Constitución no es el adecuado para algunos de los principios constitucionales claves. No tiene sentido crear un “Estado de las Autonomías” y que la circunscripción al congreso sea la provincia. Mucho menos se justifica todavía que la cámara de representación territorial (Senado) tenga una composición basada en las provincias y en la cual los gobiernos de las comunidades autónomas (el estado en los territorios) no están representados.

Suponiendo que se procediera a la reforma de la Constitución en los artículos que afectan al sistema electoral, las principales conclusiones que se derivan de lo comentado en este artículo, de cara a la proporcionalidad en las elecciones al Congreso, son las siguientes:

- Cambiar la circunscripción desde las provincias a las autonomías supone una leve mejoría de la proporcionalidad (ver tabla 5). Los partidos estatales medianos y pequeños mejoran su situación de manera importante, aunque todavía quedan lejos de los escaños que les corresponderían con el sistema proporcional puro. Los partidos locales o no se ven afectados o mejoran muy ligeramente sus escaños. Ambas mejorías son a costa de los dos partidos grandes. Así, para las elecciones de 2008, el cambio de diputados es de 7. Cinco pasan a los partidos estatales medianos y 2 a los locales.
- La elección de las autonomías como circunscripciones electorales no garantiza que los partidos estatales medianos puedan ejercer una función de bisagras, ya que siguen estando todavía bastante perjudicados en el trato que reciben al convertir sus votos en escaños.

Como conclusión, es evidente que la elección de la provincia como circunscripción supuso una decisión trascendental que ha conducido a un sistema de partidos bipartidista anómalo. Cuando el gobierno de Adolfo Suárez eligió esta opción en el año 1977 lo hizo pensando que saldría fuertemente beneficiado y así fue, ya que con el 34'4% de los votos, la UCD obtuvo en 1977 el 47'1% de los diputados.

Intentar cambiar la constitución para que las circunscripciones cambien de provincias a autonomías no llega a resolver del todo la falta de proporcionalidad y sigue dejando en manos de los partidos locales el papel de bisagras de la gobernabilidad del país. En consecuencia, parece interesante pensar en un cambio de otra naturaleza en el sistema electoral. Dicho cambio es factible, y además, se puede hacer sin modificar la Constitución, es decir, dejando como circunscripciones a las provincias. La idea básica es utilizar algunos diputados adicionales para compensar a los partidos que salen perdiendo con el reparto provincial.