

EN DEFENSA DEL SISTEMA D'HONDT

Marzo 2018

Las dos últimas elecciones generales celebradas en España aclararon bastante una de las críticas que se venía haciendo desde hace años al sistema electoral: la de que el sistema de reparto de escaños entre las diversas candidaturas favorecía el bipartidismo. Sin ninguna modificación, el resultado de las elecciones de Junio de 2016 (también las anteriores, pero me voy a ceñir a estas y, en concreto, a los resultados ofrecidos por el gobierno el mismo día de la celebración de los comicios, que en nada sustancial variaron con los definitivos) fue que cuatro partidos pudieron formar grupos parlamentarios lo suficientemente numerosos como para influir decisivamente en la elección de un presidente de gobierno que no tenía porqué ser del partido más votado por los electores.

Se mantiene otra crítica, la del diferente coste en votos que supone a cada formación conseguir un diputado según el número de papeletas que reciba. Si obtenemos el cociente entre votos obtenidos y diputados electos por cada candidatura, resulta que el partido más favorecido fue el PNV, al que cada diputado le "costó" 57.243 votos, unos 500 menos que al PP, el partido más votado, que necesitó 57.709 votos; otros cuatro partidos precisaron entre 60.000 y 70.000 votos: los nacionalistas catalanes de CDC de 60.299, el PSOE de 63.820, Podemos en Marea (en Galicia) de 68.828, y los catalanes de ERC de 69.921. Otras cuatro formaciones necesitaron entre 70.000 y 80.000 (las otras tres fórmulas de Podemos en toda España, Cataluña y la Comunidad Valenciana y Coalición Canaria) y sólo EH Bildu y Ciudadanos quedan lejos del coste medio, con 92.046 y 97.617 votos por diputado, respectivamente. Si sumamos los votos de Podemos y sus confluencias, el coste para la agrupación fue de 71.122 votos. La media de todos los partidos fue de 66.182 votos por diputado electo.

Solo cuatro partidos rebasaron el coste medio por diputado en más de un 10% y uno de ellos solo por 76 votos; salvo para tres formaciones políticas, Ciudadanos, EH Bildu y Coalición Canaria (78.080), no parece que sea un diferencial que pueda ser calificado de muy injusto. Lo más llamativo de esos costes es que el PNV lo tuviera menor que el PP, que el de CDC solo fuese unos 2.300 mayor que el del primer partido y que el de todas las candidaturas de autonomías que lograron diputado fuese menor que el de Ciudadanos.

La explicación es la que ya todo el mundo sabe: el sistema perjudica a los partidos de ámbito nacional de menor número de votantes. Esto es así porque la circunscripción electoral es la provincia (en realidad, se trata de 52 elecciones diferentes) y la distribución de escaños entre ellas hace que muchas tengan entre dos y cuatro, por lo cual es fácil que

el voto a alguno o algunos de los minoritarios en estas circunscripciones (también en las de cinco o seis escaños, según cuáles sean los resultados) no se traduzca en diputados, aumentando así su coste en toda España. Fíjense en la diferencia entre Podemos y Ciudadanos: el primero solo tuvo unos 80.000 votos más que el segundo (tres décimas en porcentajes) pero le superó en 13 diputados; de ahí la gran diferencia en el coste entre ellos. Igualmente, al agrupar Podemos y sus confluencias autonómicas, su coste por diputado es algo superior al del PSOE (71.122 frente a 63.820) pese a que su diferencia en votos solo fue de menos de 400.000 (1,16 puntos en porcentajes).

Como digo, la responsabilidad de la distribución por provincias de los escaños es ya aceptada y sabida por todo el mundo, pero son muchos (incluso expertos) los que añaden al elenco de “culpables” de estas diferencias a la fórmula D’Hondt de distribución de los escaños dentro de cada circunscripción entre los partidos que obtienen votos en ellas (en un reciente artículo, el secretario de Organización de Podemos le atribuye incluso la total responsabilidad, muestra de una ignorancia que me parece increíble). Y es aquí donde manifiesto mi discrepancia o, más bien, mi opinión de que otros sistemas que se proponen introducen sesgos más injustos sobre la atribución de diputados a las candidaturas, sesgos que pretendo exponer a continuación.

Vaya por delante que cualquier fórmula que se use supone favorecer a unas formaciones o a otras, puesto que las candidaturas que sean las primeras en no recibir escaños tendrán siempre ese coste mayor que las últimas que los consigan; de ahí que atribuir más proporcionalidad a una fórmula o a otra sea bastante relativo. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el objetivo de toda elección general no es sólo distribuir los escaños del Parlamento sino también hacer que la composición del mismo permita elegir un gobierno, por lo que todos los sistemas electorales que se reclaman proporcionales (como el nuestro) introducen o bien barreras a esa proporcionalidad a fin de evitar el fraccionamiento excesivo de la cámara de representantes, como el mínimo de votos a conseguir en el ámbito del país o en las circunscripciones, o bien escaños suplementarios al partido ganador de las elecciones en el conjunto del país; en España se estableció un mínimo del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción para poder entrar en el reparto de escaños, mínimo que es tan bajo que sólo afecta a las de Madrid y Barcelona, con más de 30 diputados cada una.

Los dos partidos de ámbito nacional más afectados negativamente por ese coste diferente del diputado, Podemos y Ciudadanos, han iniciado una campaña para proponer cambios electorales y, como el cambio de la circunscripción por provincias a comunidades autónomas no puede hacerse por limitación constitucional, apuntan al aumento del número total de diputados (de 350 a 400), a la reducción del mínimo (de dos a uno) que se otorga ahora a cada provincia en el reparto de escaños entre ellas y al cambio de la fórmula D’Hondt por la Sainte-Laguë, a la que atribuyen ser más proporcional. En mi opinión, las dos primeras propuestas son más interesantes que la tercera (aunque no deja

de tener inconvenientes también la reducción del mínimo de dos a uno e incluso efectos contraproducentes a los que quieren los promotores de la reforma, que se analizarán en un anexo) porque inciden en otro elemento que se señala como defecto del sistema vigente, la muy diferente relación entre población y número de escaños en bastantes circunscripciones, que ahora fluctúa entre los 180.000 habitantes por escaño de Madrid y los algo más de 44.000 entre Soria y Teruel. Esto, a su vez, tiene incidencia en el coste en votos que supone conseguir un diputado según provincias: en 2016 estuvo entre los escasos 13.500 de Melilla o 16.000 de Ceuta y los menos de 20.000 en algunas provincias, en un extremo, y los alrededor de 90.000 en Madrid, en el otro.

Por el contrario, el cambio de la fórmula entiendo que traspasaría la injusticia actual en el conjunto nacional a bastantes circunscripciones, porque la propuesta favorece no la proporcionalidad entre votos y diputados (que ya he dicho que siempre es relativa) sino a las candidaturas que alcanzan una participación intermedia en el número de votos. Antes de seguir, señalemos la diferencia entre ambas fórmulas: en la D'Hondt, los diputados se atribuyen a los cocientes mayores (hasta completar el número de escaños) resultantes de dividir el número de votos por 1, 2, 3, 4 y sucesivamente; en la Sainte-Laguë (a partir de ahora, S-L), por las cifras impares, 1, 3, 5, 7...; hay una variante de ésta, la S-L modificada, que los otorga a los cocientes resultantes de dividir por 1,4 en primer lugar y luego continua con las cifras impares (3, 5, 7...); tal vez esta modificación se hiciera porque se vio el excesivo beneficio que la primera fórmula daba a los grupos minoritarios y, con ello, favorecía la fragmentación de las cámaras.

Analicemos lo que ocurre con los resultados de las últimas elecciones de Junio de 2016; a fin de no alargar este texto, en él presentamos un resumen y el análisis detallado lo incluimos en un anexo. En las circunscripciones con entre uno y cuatro escaños (21), la aplicación de una u otra fórmulas de reparto da los mismos resultados en las dos de uno, evidentemente, (las ciudades de Ceuta y Melilla), la única de dos (Soria), cinco de las ocho de tres (Ávila, Cuenca, Huesca, Palencia y Zamora) y cinco también de las diez de cuatro (Álava, León, Lérica, Lugo y La Rioja).

De las ocho que sufren cambios, tres dan tres escaños y la fórmula S-L hace perder uno de los conseguidos con la D'Hondt al partido más votado, siempre en beneficio del tercero; son Guadalajara y Teruel, donde el perjudicado más que duplica en votos al beneficiado, y Segovia, donde la relación es de casi tres veces más en el mismo sentido; en las tres provincias, la S-L modificada deja el reparto tal y como lo hizo la D'Hondt.

De las cinco que aportan cuatro escaños y que modifican su reparto, dos (Orense y Salamanca) hacen una distribución de 3 al grupo más votado y 1 al segundo con la fórmula D'Hondt y en ambas tanto el S-L original como el modificado restan un diputado al primero en beneficio del tercero; también en ambas, los votos conseguidos por el grupo perjudicado triplican claramente los del beneficiado. En Cáceres, provincia en la

que la fórmula ahora legal distribuye en igualdad los cuatro escaños entre los dos primeros grupos, el perjudicado es el segundo, en beneficio del tercero; su relación de votos es de 2,4 a 1, lo que hace que la fórmula S-L modificada no cambie la distribución actual. En otras dos (Albacete y Burgos) entró el tercer grupo más votado en el reparto, por lo que el cambio con el sistema S-L beneficia al cuarto, que, en ambos casos, sin llegar al 15% de los votos, tendría la misma representación que el primero, que alcanza el 40,93% y 42,95%, respectivamente; son los casos en los que el cambio sería más injusto, en mi opinión; el S-L modificado también dejaría la situación como está.

En las circunscripciones de cinco escaños (siete), solo en un caso hay cambios con las fórmulas S-L; es en Ciudad Real, donde, en la original, los dos primeros perderían uno de los diputados conseguidos con el D'Hondt en beneficio de los dos primeros excluidos (el tercero y el cuarto), pese a que la relación entre ellos es como sigue: el tercero queda por debajo de la tercera parte de los votos alcanzados por el primero y de la mitad del segundo, mientras que el cuarto tiene relaciones de 3,5 y 2,5, respectivamente, a 1 con los mismos; si el que ambos se queden sin escaño se considera injusto ¿no podría serlo también restarle uno a cada uno de los ganadores en beneficio de los perdedores? El S-L modificado mantiene el diputado del tercer grupo y los dos del segundo. Que cada diputado le cueste a la candidatura más votada, con el 43,6% de los votos, más de 60.000 votos y al tercero el suyo solo algo más de 37.000 no parece muy proporcional; menos aún en la distribución del S-L original, que suma a esa injusticia otra: el coste del segundo partido de su único diputado es de cerca de 82.000 votos, mientras que el del cuarto grupo es de solo 33.000. Es otro de los efectos más perjudiciales de la fórmula S-L.

En resumen, el sistema S-L original produce cambios en nueve circunscripciones (de 28), muchos en claro perjuicio de la proporcionalidad, mientras que el S-L modificado solo los provoca en tres circunscripciones, y tampoco en todas puede estimarse que favorezca la proporcionalidad. No parece un bagaje suficiente como para tamaño viaje.

Las 24 circunscripciones restantes tienen una casuística muy variada, pero ya en ellas el reparto se hace entre más candidaturas. Por otro lado, si consideramos las comunidades autónomas en su conjunto, en cuatro el coste en votos por diputado de partidos no ganadores es inferior al del partido triunfador en cada una de ellas aún con la fórmula D'Hondt: son los casos de Baleares, Murcia, País Vasco y Cataluña. Y es que el acercamiento del número de votos entre varios partidos hace que esta fórmula no tenga el sesgo que se le atribuye, especialmente en circunscripciones que den ocho o más escaños.

Puede pensarse, por los resultados ofrecidos anteriormente, que la fórmula modificada de S-L resolvería los problemas de beneficio excesivo a los minoritarios; no es así siempre en las circunscripciones con muchos escaños; veamos el caso de Madrid: el resultado con la fórmula D'Hondt fue de 15 diputados del primer partido, 8 del segundo,

7 del tercero y 6 del cuarto. Tanto con la S-L original como con la modificada, el primero de los grupos hubiera perdido un diputado en beneficio del cuarto, quedando el primero, con 95.000 votos más del doble que el cuarto (1.315.847 y 610.391), solo con dos veces más de diputados y teniendo un coste por cada uno (93.989) mayor tanto que el de ese último partido (87.198) como el del segundo (91.233). Como se ve, el sistema propuesto por los partidos menores solo beneficia a los perdedores, no mejora la proporcionalidad.

Por otro lado, dentro de la lógica de distribución, la división entre números sucesivos parece serlo más que la de sólo los números impares y no digamos ya que la de hacerlo en primer lugar por 1,4 (¿porqué esa cifra y no otra cualquiera?), una vez que se han constatado los malos efectos de la primera. Y, como se ha visto, en sí misma, la fórmula D'Hondt puede favorecer a unos o a otros, en función del resultado concreto.

Hagamos, por otro lado, la comparación entre el resultado que se daría si el reparto se hace en todo el país con una fórmula y con otra. Si nos limitamos a los cuatro partidos nacionales y agrupamos las cuatro candidaturas de Podemos, las tres fórmulas dan el mismo resultado: 129 diputados al PP, 88 al PSOE, 82 a Podemos y 51 a Ciudadanos; y no solo eso: de haber tres diputados más, irían a las mismas formaciones y en el mismo orden. ¿Dónde está la mayor proporcionalidad de la fórmula S-L? El coste en votos por diputado sería muy semejante, pero Ciudadanos tendría el más bajo, 61.250.

Otro cálculo comentado en la prensa ha establecido que, con la fórmula S-L, el PP perdería 15 diputados de los actuales y el PSOE 1, en beneficio de Ciudadanos, que ganaría 12, y de Podemos, que subiría 6; el nuevo coste en votos por diputado sería de 64.804 el del PP, de 64.579 el del PSOE, de 65.580 el de Podemos y de 70.994 el de Ciudadanos. Cierto, más igualados, con el del segundo partido por debajo del ganador; pero también con las mencionadas anomalías en la distribución provincial ¿No parece más lógico que el mayor beneficiado fuese el partido ganador, aunque no en la cuantía excesiva que se da ahora?

En conclusión, aumentar la cifra de escaños totales de 350 a 400 es una medida que tiene efecto en la mayor proporcionalidad, porque los 50 diputados de más van a hacer que algunas circunscripciones de pocos escaños aumenten los que ahora tienen; además, no cuenta con efectos contraproducentes. Reducir el mínimo de cada provincia de dos a uno puede hacer lo contrario en algunas circunscripciones, porque las provincias menos pobladas llegan a tres o cuatro escaños por la suma de los dos del mínimo; es seguro que se incremente el número de las provincias que solo dispongan de dos escaños (lo veremos en otro anexo), con lo cual la concentración entre los dos grupos más votados aumentará en ese segmento. Y ya hemos comentado los muchos efectos contrarios a la proporcionalidad que tiene, en el reparto provincial, el cambio a la fórmula S-L y los casi nulos si se hace al S-L modificado.

ANEXOS

Sobre las diferencias entre las fórmulas D'Hondt y Sainte Laguë. Agrupando las circunscripciones por el número de escaños que otorgan, solo dos, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tenían solo un escaño que, en ambos casos fue al PP con alrededor del 50% de los votos, por lo que nada va a cambiar en ellas sea cual sea el sistema que se utilice.

Hay una sola circunscripción con dos escaños, la provincia de Soria, en la que los dos partidos más votados se los repartieron con votaciones muy distintas, el 44,94% y el 25,75%, por lo que tampoco cambiaría nada en ella. Más numerosas son las provincias con tres escaños (ocho), en las cuales la situación predominante (siete) fue de reparto 2/1 entre los dos primeros partidos y una de reparto equitativo entre los tres primeros; en esta última (Huesca) el tercero obtuvo un escaño, lo mismo que el primero, con casi la mitad de votos (19,15% y 36,45%, respectivamente); de las siete del reparto predominante, en cuatro el primer partido tuvo entre 3 y 4 veces más de votos que el primero que no consiguió escaño, solo en una ocasión (Guadalajara) el ganador solo superó por algo más del doble al primero que quedó fuera del reparto y en los dos restantes (Teruel y Segovia) la relación fue de 2,5 a 1 en la primera y casi de 3 a 1 en la segunda. No parece que sea calificable como injusta la situación en las cuatro provincias del segundo grupo, algo tal vez en Guadalajara y está abierta la opinión en Teruel, mientras que en Segovia deberíamos de considerar la situación como en el grupo de cuatro; por el contrario, también la situación de Huesca está abierta a ser calificada de injusta, en este caso con el primero como perjudicado.

En este grupo de circunscripciones, los resultados hubieran sido algo distintos con el sistema S-L; el reparto sería el mismo en Huesca y en el grupo de cuatro, mientras que en Guadalajara, Teruel y Segovia la tercera candidatura en discordia se atribuiría un diputado, en perjuicio de la primera. El S-L modificado dejaría la situación en todas tal y como lo hizo el D'Hondt e incluso en Huesca estaría cerca de modificar el reparto para dejar fuera al tercero, en beneficio del primero.

De las diez provincias con cuatro escaños, en dos casos el reparto es entre cuatro grupos, con los siguientes abanicos de votos: 30,87% el primero y 15,76% el último (Álava) y 25,15% y 13,52% respectivamente (Lérida); la nueva fórmula que se propone no cambiaría nada.

En otras dos, la distribución es de 3 al ganador y 1 al segundo; en ambas (Orense y Salamanca), el triunfador está cerca de la mitad de los votos totales y su relación con el

primer excluido es de más de 3 a 1. El reparto con S-L haría perder un diputado en cada provincia al triunfador en beneficio del tercero, tanto fuese el original como el modificado.

La distribución 2/2 se da solo en Cáceres, entre los dos más votados; el primero casi triplica los votos del primer excluido y el segundo los duplica con claridad. El S-L original restaría un diputado al segundo partido pero el modificado dejaría la situación tal y como está.

Por su parte, el reparto 2/1/1 se produce en cinco provincias, de las que en tres (La Rioja, León y Lugo) el primer grupo más que triplica el resultado del primer excluido, el cuarto, con lo que no habría modificaciones si el reparto se hiciera conforme a las dos fórmulas S-L. De las dos restantes, en Albacete el primer partido tiene una relación 2,8 a 1 con el cuarto candidato, que también está cerca de ser doblado por el segundo partido; con la fórmula S-L, el primer partido perdería su segundo diputado en beneficio del cuarto (no así con el modificado), dejando un reparto igualitario; en Burgos, la relación entre el primero y el cuarto es de más de 2,9 a 1, mientras que el segundo queda lejos de la situación que se daba en Albacete.

En las circunscripciones de cinco escaños (siete), la distribución 3/2 se da solo en Ciudad Real, en donde el primer partido alcanza el 43,6% de los votos, el segundo el 29,25%, el tercero (el primer excluido) el 13,37% y el cuarto el 11,84%; en otros términos, el primer excluido tiene menos de la tercera parte de los votos que el primero y menos de la mitad que el segundo, y el segundo excluido, alrededor de 3,5 y 2,5 veces, respectivamente. La fórmula S-L original resta un diputado a las dos primeras candidaturas en beneficio de los dos excluidos; la modificada, solo al primero, en beneficio del tercero.

En tres provincias, el reparto es 2/2/1 y en las tres (Huelva, Jaén y Navarra) los dos primeros más que triplican la votación del primer excluido, por lo que el reparto no se ve modificado por los sistemas S-L. En otras tres, el reparto es 2/1/1/1, con favorecimiento del cuarto partido en el caso de Castellón y del tercero y el cuarto en Valladolid y Cantabria, ya que estos grupos tienen un coste por diputado inferior a los demás competidores; evidentemente, tampoco habría cambios con los dos sistemas S-L.

Sobre la reducción del mínimo por provincia de dos a uno. Los escaños actuales del Congreso de los Diputados son 350; hay que excluir uno por cada ciudad autónoma (Ceuta y Melilla) y dos por provincia, que se establecen como mínimo; la distribución entre provincias se hace, pues, con 248 escaños. Si se aumenta el número total a 400 y el mínimo se pone en uno, puede procederse así: 1) Se divide la población total de España menos las de Ceuta y Melilla entre 348, que es la cifra de escaños a distribuir ($400-50=350$) deduciendo los dos de Ceuta y Melilla ($350-2=348$); 2) La población de cada

provincia se divide por el cociente obtenido con la división anterior; 3) El número de escaños es el número entero redondeando los decimales arriba y abajo según pasen o no de 0,50 (en caso de que salgan más o menos de 348, se corrige donde corresponda); 4) Se le suma a ese número el uno de mínimo; 5) Los dos escaños de Ceuta y Melilla completan los 400 totales del Congreso.

He hecho esta simulación con la población oficial a 1 de Enero de 2017, última disponible hoy; el resultado es que Madrid tendría 50 escaños, Barcelona 43, Valencia 20, Sevilla 16 y así sucesivamente. Las provincias menos pobladas (Cuenca, Zamora, Palencia, Ávila, Segovia, Teruel y Soria) solo tendrían dos escaños; su población varía entre los más de 198.000 de la primera y los casi 89.000 de la segunda. La población media por escaño en España, sin incluir Ceuta y Melilla, sería de 116.586 habitantes, con el máximo en Madrid (130.144), seguida de Barcelona (129.675), Valencia, Málaga, Baleares... hasta el mínimo de Soria (44.452); luego irían Teruel (67.781), Huesca (73.234) y Segovia (77.092).

Siempre que se establezca un mínimo, es imposible que la población por escaño sea relativamente igual en todas las provincias, por la enorme diferencia entre las más y las menos pobladas: Madrid tiene más de 73 veces la de Soria, Barcelona casi 63, Valencia más de 28 y Sevilla casi 22. Pero el mínimo es conveniente incluirlo porque, en caso contrario, cinco provincias quedarían con un solo escaño y otras cuatro con dos.

Esta propuesta de uno de mínimo provincial tiene el defecto de aumentar el número de circunscripciones con dos diputados respecto a la distribución actual (de 1 a 7), pero reduce las de tres (de 8 a 5) y las de cuatro (de 10 a 6), con lo que en el total también hay reducción (de 19 a 18, siempre sin contar con Ceuta y Melilla). Si el mínimo continuase siendo de dos, no habría circunscripciones de dos diputados, las de tres serían 8 y las de cuatro 7, con lo que la suma alcanza 15, también menos que ahora y que la propuesta de uno de mínimo. A cambio, la desproporción en habitantes por escaño entre provincias aumentaría, ya que fluctuaría entre la de Madrid (147.891) y Barcelona (146.738) y la mínima la de Soria (29.634) y en segundo lugar Teruel (45.187). Pero, salvo con la provincia de Soria, sigue mejorando la situación actual.

En función del mayor número de escaños que se dan, podría ser aconsejable también: a) Aumentar a dos el número de escaños de Ceuta y Melilla (al fin y al cabo tienen casi la misma población que Soria); b) mantener los dos de Soria, pero aumentar a tres (como hay ahora) en el resto de las provincias menos pobladas; la justificación es que hay una diferencia importante (relación de 3 a 2) entre los habitantes de Teruel, la siguiente en menor población, y Soria, siendo el cociente población por escaño de estas dos provincias casi el mismo. Estos cambios exigirían reajustes en el cálculo de la distribución para evitar superar el máximo de 400 escaños, que es un límite constitucional.