

LA ELECCIÓN DE VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS EN LA MESA DEL CONGRESO: ¿EXISTE UN MODO ADECUADO DE VOTAR? (1)

OMAR DE LA CRUZ VICENTE (*)

DIEGO DUEÑAS (**)

JOAQUÍN PÉREZ NAVARRO (***)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANÁLISIS DEL MÉTODO DE ELECCIÓN DE LOS VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS. 3. CONCLUSIONES PRINCIPALES. 4. ANEXO: LA MESA DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(1) Los autores agradecen la financiación obtenida a través del proyecto SEJ2004-07875/ECON del Ministerio de Educación y Ciencia.

(*) Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcalá.

(**) Doctorado en Economía. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcalá.

(***) Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcalá.

INTRODUCCIÓN

En todas las instituciones parlamentarias, y en particular en el Congreso de los Diputados, las decisiones suelen adoptarse mediante una votación. Aunque el objeto habitual de esas decisiones por votación es una norma legal, también son importantes las votaciones que sirven para seleccionar personas, por ejemplo los miembros de algún órgano rector. En consecuencia, es importante analizar si los métodos de votación utilizados en tales decisiones son apropiados, y también tiene interés preguntarse cuál es, en un proceso de votación dado, el modo apropiado de votar, o dicho de otra manera, la estrategia de votación adecuada para los distintos grupos de votantes. Este trabajo se centra en la elección de Vicepresidentes y Secretarios en la Mesa del Congreso.

1.1. Definición, composición y funciones de la Mesa del Congreso

«La Mesa es el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista», según se expone en el Reglamento del Congreso (1) en el artículo treinta. Está formada por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

«El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantie-

(1) Información disponible en www.congreso.es

ne el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir» (Art. 32.1).

«Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Desempeñan, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa» (Art. 33).

«Los Secretarios supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse, asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones; colaboran al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del Presidente; ejercen, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa» (Art. 34).

Las funciones de la Mesa, según el artículo treinta y uno son:

1. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.
2. Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.
3. Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.
4. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
5. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento.
6. Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces.

7. Cualesquiera otras que no estén atribuidas a un órgano específico.

En definitiva, la composición de la Mesa del Congreso influye en la toma de decisiones de la cámara. Por ello, los partidos políticos tendrán como objetivo conseguir el mayor número de miembros en la Mesa y dado un número de miembros preferirán obtener el mejor rango posible.

1.2. Definición del método de elección de los miembros de la Mesa del Congreso

El Pleno elige a los miembros de la Mesa en la sesión constitutiva del Congreso. Según el artículo 37, en la elección del Presidente, cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviera en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los dos que hayan alcanzado un número de votos más alto, y resultará elegido el que obtenga más votos (2).

El método de elección de los cuatro Vicepresidentes y a los cuatro Secretarios en la Mesa del Congreso (3) es el siguiente:

1. Los cuatro Vicepresidentes se elegirán simultáneamente.
2. Cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta.
3. Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los cuatro que obtengan mayor número de votos.
4. En la misma forma serán elegidos los cuatro Secretarios.

(2) Este método es similar al de las elecciones Presidenciales en algunos países (como Francia) y, con un número superior a tres candidatos, es posible actuar estratégicamente, como ya se ha analizado en la literatura.

(3) En el anexo se estudia la elección de los dos Vicepresidentes y dos Secretarios en las Mesas de las Comisiones.

5. Si en alguna votación se produjere empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido.

2. ANÁLISIS DEL MÉTODO DE ELECCIÓN DE LOS VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS

Un análisis riguroso y completo requeriría el uso de herramientas de la Teoría de Juegos, y no nos parece apropiado para este trabajo. El lector interesado podrá encontrar en Pérez et al (2004) una introducción a dicha disciplina. Aquí nos limitaremos a un análisis intuitivo.

Para simplificar el análisis se realizan los siguientes supuestos:

1. El Parlamento puede dividirse en dos orientaciones políticas, x e y (cada una puede estar formada por varios partidos cooperando entre sí). Así ha sucedido algunas veces en España: la orientación del gobierno y sus aliados, y la del partido principal de la oposición y sus aliados.
2. La repartición de escaños de cada orientación es de dominio público.
3. Asisten todos los Diputados a la sesión.

En primer lugar se estudiará el método teniendo en cuenta el número de miembros elegidos siendo el objetivo de cada orientación conseguir el número máximo de miembros, sin importar el orden.

En segundo lugar se analizará el método maximizando el número de miembros elegidos y, a igual número, se preferirán aquellas situaciones en las que se escoge un miembro de orden superior a uno de orden inferior.

2.1. *Si el orden no importa*

Los pasos a seguir para calcular el número de miembros de cada orientación son los siguientes:

1. En primer lugar, el número de votos de una orientación se puede calcular fácilmente a partir del número de votos de la otra, pues las dos suman 350 Diputados. Esto permite reducir el análisis a la mitad porque si la orientación x (mayoritaria) posee entre 350 y 175 votos, entonces la orientación y (minoritaria) tiene entre 0 y 175. Si se supone que la orientación x tiene 231 escaños, entonces los 119 Diputados restantes apoyan a la orientación y .
2. Se calculan los cocientes $\frac{x}{70}$ y $\frac{y}{70}$. Como los cocientes obtenidos no tienen porqué ser enteros, se calcula la parte entera. Consideraremos que cada orientación aspira al número de miembros indicado por su parte entera, y a uno si ésta es cero. En el caso de que x tuviera 231 escaños, $\frac{231}{70} = 3,3$ y por tanto, aspira a 3 miembros. En este caso y tendría 119 escaños y aspiraría a 1 escaño, que es la parte entera del cociente $\frac{119}{70} = 1,7$.
3. Esta es la estrategia adecuada de cada orientación: **repartir los escaños disponibles lo más homogéneamente posible tras dividir por el número de miembros de la mesa a que aspira**. Por ejemplo, la repartición de x sería 77, 77, 77, (es decir, dar 77 votos a cada uno de los tres candidatos), mientras que y daría sus 119 votos a su único candidato.

Si el reparto de escaños fuera 280 y 70 entre la orientación x y la y , entonces habría un empate: la estrategia para x sería 70, 70, 70, 70 y sería 70 para la y .

Entre 279 y 211 para x (entre 71 y 140 para y), las orientaciones x e y ganarían tres y un miembro respectivamente. En el reparto 210, 140 existiría de nuevo otro empate. La estrategia para x sería 70, 70, 70, sería y 70, 70 para y .

Entre 209 y 175 para x (entre 141 y 175 para y), las orientaciones x e y ganarían dos miembros cada una. En el reparto 175, 175 existiría de nuevo otro empate. Las estrategias serían las mismas.

La tabla siguiente resume lo anteriormente descrito:

TABLA 1. ESTRATEGIAS Y MIEMBROS ELEGIDOS
SIN TENER EN CUENTA EL ORDEN

Escaños de x	Escaños de y	Estrategia de x	Estrategia de y	Miembros de x	Miembros de y
281	69	71, 70, 70, 70	69	4	0
280	70	70, 70, 70, 70	70	Empate	Empate
279	71	93, 93, 93	71	3	1
211	139	71, 70, 70	70, 69	3	1
210	140	70, 70, 70	70, 70	Empate	Empate
209	141	105, 104	71, 70	2	2
176	174	88, 88	87, 87	2	2
175	175	88, 87	88, 87	Empate	Empate

El número 70 es clave en todo este proceso y es precisamente una quinta parte del tamaño de la cámara. A partir de esta proporción, la capacidad de decisión en la cámara es mayor, como se refleja en el Reglamento del Congreso. Por ejemplo, una quinta parte de la cámara puede convocar la Junta de Portavoces, las comisiones, podrán acordar la creación de comisiones de Investigación, pueden convocar el pleno, deciden si la sesión es pública o privada....

En conclusión, si se quiere conseguir el mayor número posible de miembros en la elección de Vicepresidentes y Secretarios, se deben repartir los votos lo más homogéneamente posible entre el número de miembros de la mesa a los que se aspire.

2.2. Si importa el orden. Caso real de la Legislatura 2004-2008

Relajando el supuesto inicial y aceptando el nuevo objetivo de «conseguir el mayor número de miembros teniendo en cuenta el orden», se demuestra (4) que surgen una serie de equilibrios circulares.

(4) Trabajo de Investigación de Diego Dueñas.

Para explicar estos casos se expone un ejemplo con la repartición de los votos en la Legislatura 2004-2008.

Los trescientos cincuenta Diputados se repartieron en la octava legislatura en dos grupos:

- a) La orientación de derechas (el Partido Popular, PP) obtuvo 148 escaños.
- b) La orientación de izquierdas (el resto de partidos PSOE, IU, CiU...) representado con 202 escaños.

Si la orientación x reparte sus escaños en 74 y 74, entonces x puede repartirse en 127 y 75, ganando el primer y segundo miembro. Si se mantiene la repartición de escaños de la orientación x , entonces la y no se conformaría con un tercer y cuarto miembro, optando por repartirse 128, 20 para obtener el primer y cuatro miembro.

Dada la estrategia de y , la orientación x repartiría sus escaños en 149, 53 obteniendo primero y tercero. Suponiendo la repartición de x , la orientación y podría cambiar su estrategia dividiendo sus votos en 94, 54, para conseguir segundo y tercero. Esto provocaría una nueva repartición de los escaños de x en 107, 95, obteniendo primero y segundo (mientras, y consigue tercero y cuarto). Así se completa el círculo de los resultados posibles. La tabla 2 muestra este análisis.

TABLA 2. EQUILIBRIO CIRCULAR EN LA OCTAVA LEGISLATURA

Estrategia de x	Óptima de y (dada x)	X	Y	Estrategia y	Óptima de x (dada y)	X	Y
				74, 74	127, 75	1	2 3 4
127, 75	128, 20	2	3 1 4	128, 20	149, 53	1	3 2 4
149, 53	94, 54	1	4 2 3	94 54	107, 95	1	2 3 4

El análisis teórico anterior (donde no importaba el orden) predice dos miembros en las dos votaciones (de Vicepresidentes y secretarios)

a conseguir por cada una de las orientaciones, porque el número de escaños está entre 140 y 210. Queda pendiente del resultado de la votación el orden de las Vicepresidencias y de los Secretarios.

El presidente fue elegido, con el voto de 202 Diputados y sin apoyo del PP. La Vicepresidencia Primera con 125 votos (PSC) y la Vicepresidencia Segunda con 77 votos (CiU) apoyados por el PSOE y sus aliados. El PP conseguía las Vicepresidencias Tercera y Cuarta con 75 y 72 votos respectivamente.

En la votación para decidir los cuatro Secretarios, el PSOE y las minorías introdujeron un tercer candidato para conseguir tres de los cuatro miembros. La división de la alianza encabezada por el PSOE (71, 67 y 64 votos) hizo que el PP lograra los dos primeros Secretarios con 75 y 72 votos respectivamente.

En la tabla 3 se aprecian las diferencias de estrategias en las dos votaciones: para elegir Vicepresidentes y para elegir Secretarios.

TABLA 3. REPARTICIÓN DE LOS VOTOS EN LA OCTAVA LEGISLATURA

Escaños	Orientación	Vicepresidentes	Secretarios
202	de Izquierdas	125, 77	71, 67, 64
148	de Derechas	75, 72	75, 72

Un análisis detallado de este caso real con dos orientaciones políticas con 202 y 148 miembros (5) respectivamente, muestra que:

1. Las estrategias de voto para 202 escaños son distintas, para los Vicepresidentes 125, 77, y para los Secretarios: 71, 67, 64. El objetivo de la primera estrategia parece ser asegurarse la Primera Vicepresidencia e intentar conseguir la Segunda, mientras que en el segundo caso se intentaba conseguir un tercer secretario. Es decir,

(5) El PP contaba con 148 votos pero hubo un voto nulo.

en esta decisión parece que el orden de los Vicepresidentes es importante para las orientaciones políticas, mientras que en la votación de los Secretarios, lo importante es el número.

2. Las estrategias tomadas para votar la Mesa del Congreso podrían no ser adecuadas:
 - a. La orientación de izquierdas pudo perder la Primera Vicepresidencia, si el PP hubiera votado 126, 21 obteniendo el primer y cuarto Vicepresidente.
 - b. El PP podría haber intentado conseguir la Primera Vicepresidencia sin arriesgarse a obtener sólo una repartiendo sus votos en 80, 68.
 - c. Si se supone que importa el orden para el primer Vicepresidente y se considera por igual al resto de miembros, existen varias estrategias que garantizan al PSOE el objetivo: aquellas en que el número de Diputados que vota por un miembro supera el número total de Diputados del PP (148). Por ejemplo, la repartición 149, 53 de la orientación de izquierdas consigue dos miembros independientemente de la estrategia de la orientación de derechas (6). Esta estrategia garantiza la Primera Vicepresidencia, pero no la Segunda.
3. La estrategia del PSOE de conseguir un mayor número de Secretarios fue demasiado arriesgada. De hecho, perdieron el orden conseguido en los Vicepresidentes.

En definitiva, teniendo en cuenta el orden, existen mayores posibilidades de juego.

(6) De esta forma, el número de miembros asignados al primer Vicepresidente es igual al número máximo de escaños del partido minoritario más uno. Ello sucede porque el segundo miembro del PSOE recibe un número de votos superior al cociente del total de escaños del PP entre tres.

3. CONCLUSIONES PRINCIPALES

La Mesa del Congreso de los Diputados tiene funciones importantes dentro de la Cámara, en la dirección de los debates, otorga tiempos y ordena las alternativas a votar. Por ello, es importante para cada partido tener una representación adecuada.

El modelo con dos orientaciones políticas permite prever el número de miembros que se obtendrán en la Mesa con cierta seguridad. El resultado es relevante pues el criterio de «cuantos más miembros mejor» es el más simple y, seguramente, el más utilizado en la práctica.

Dado el número, el problema en que se trata de conseguir un mejor orden de los Vicepresidentes y Secretarios es un problema pendiente de resolución completa, pero podríamos concluir que el modo adecuado de votar no es obvio.

ANEXO

La Mesa de las comisiones del Congreso de los Diputados

El artículo 41 del Reglamento del Congreso regula la elección de los miembros de la Mesa de las Comisiones «la elección se verificará de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir».

Así, aplicando el artículo 37, para la elección del Presidente de la comisión cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta y resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviera en Primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos.

El método de elección para elegir a los dos Vicepresidentes y a los dos Secretarios de las comisiones tiene cinco puntos:

- Los dos Vicepresidentes se elegirán simultáneamente.
- Cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta.
- Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los cuatro que obtengan mayor número de votos.
- En la misma forma serán elegidos los dos Secretarios.
- Si en alguna votación se produjere empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido.

Este caso es un análisis simplificado del modelo de la Mesa del Congreso. Si se suponen dos orientaciones políticas, el estudio se reduce a explorar qué sucede si una orientación x tiene la mayoría (de 350 a 175 escaños) y la otra y tiene el resto.

- La orientación y , al ser minoritaria tendrá como estrategia óptima agrupar todos los Diputados, para conseguir al menos un miembro.
- Aceptando el supuesto anterior, existen dos casos:
 - a. Si la orientación mayoritaria x tiene entre 350 y 234 escaños (ambos incluidos), (la orientación y tendría entre 0 y 116), la estrategia óptima de x sería repartir el número de Diputados en dos, tal que, el menor de los dos debe tener un Diputado más que el total de la orientación y . De esta forma la orientación x conseguiría los dos miembros. Si $x > 2y$ la orientación x obtiene los dos miembros.
 - b. En cambio, si la orientación mayoritaria x tiene entre 233 y 175 escaños (ambos incluidos) (la orientación y tendría entre 117 y 175), la orientación y puede garantizarse un miembro, aunque la orientación mayoritaria x puede conseguir el primero de los dos. Si $x \leq 2y$ la orientación x se garantiza el primer miembro, y no puede evitar que la orientación y consiga uno.

4. BIBLIOGRAFÍA

Reglamento del Congreso de los Diputados. Resolución de 24 de febrero de 1982. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. También en <http://www.congreso.es>.

PÉREZ, J., JIMENO, J.L. y CERDÁ, E. (2004): «Teoría de Juegos». Pearson-Prentice Hall.

Diego Dueñas, Trabajo de investigación.