

LA REPRESENTACION TERRITORIAL

ENRIQUE CUIEL y JAVIER GARCIA FERNANDEZ

ESTA muy extendida la idea de que el factor fundamental para reflejar la sinceridad del voto es la neutralidad del Gobierno y de los aparatos ideológicos del Estado durante la campaña electoral. Con esa neutralidad y un buen escrutinio proporcional, se piensa que las opciones representadas en el Congreso de Diputados reflejarán sinceramente el deseo del electora-

do. Sin embargo, ni la neutralidad del Gobierno es suficiente (aunque, si necesaria) ni el modo de escrutinio vigente es enteramente proporcional. Los resultados electorales y su reflejo en el futuro Congreso van a estar determinados, en forma fundamental, por el tipo de representación territorial de cada provincia y por la auténtica forma de escrutinio que el Decre-

to-Ley ha señalado para cada provincia. Esa va a ser la verdadera clave de la composición del Congreso.

Subrepresentación y sobrerrepresentación territorial como instrumentos de falseamiento electoral

La historia de la ampliación del sufragio marcha paralela a la historia de las clases populares por conseguir una representación adecuada en el seno de las instituciones parlamentarias. Se puede decir, incluso, que cada victoria popular viene acompañada de la creación de instrumentos cada vez más refinados para neutralizar los efectos de ese triunfo. Cuando las clases populares van consiguiendo el establecimiento del sufragio universal, descubre con desencanto que ese sufragio no les permite obtener en las Cámaras el peso político que les corresponde porque los sistemas electorales mayoritarios impiden reflejar adecuadamente el porcentaje de votos conseguidos en cada elección. Podemos imaginar el desencanto del proletariado parisino cuando, después de casi una décadaada presionando a Guizot para obtener el sufragio universal, descubrió que las leyes electorales de la revolución de 1848 establecían el escrutinio mayoritario.

El escrutinio mayoritario, sin embargo, correspondía a una fase de desorganización política de las clases populares que tampoco podía perdurar. Por eso, y con excepciones como Gran Bretaña, a comienzos de siglo el escrutinio mayoritario fue sustituido paulatinamente por el escrutinio proporcional. La ola de cambio comenzó en Escandinavia, y al acabar la guerra del 14 la mayoría de los Estados europeos lo fueron adoptando como concesión al creciente movimiento socialista. Pero el escrutinio proporcional no modificó las posibilidades electorales de persistir en el poder de las clases

dominantes. Se recurrió entonces a establecer desigualdades territoriales de modo que el reparto de circunscripciones neutralizara el voto popular.

El recurso de la desigualdad territorial descansa en dos procedimientos distintos pero complementarios, que son: a) la ordenación de circunscripciones con criterios desiguales en cuanto al volumen de población; b) el establecimiento de circunscripciones de distinto tamaño y, por ello, el reparto desigual de escaños a cada una de ellas. El primer procedimiento se utiliza en Francia y en Gran Bretaña; el segundo es el que se ha aplicado en España. Ambos procedimientos son posibles porque las leyes electorales no suelen entrar en detalles "menudos" y dejan al Gobierno la regulación por Decreto del tamaño de las circunscripciones, así como del número de diputados por circunscripción (cuando no son circunscripciones uninominales).

El Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo, elaborado por el Gobierno (no lo olvidemos) ha combinado sabiamente todos los procedimientos que pueden producir una representación desigual de las provincias, de modo que bajo la apariencia de un escrutinio justo y proporcionado, los españoles iremos a las urnas con unos resultados parcialmente predestinados, aun suponiendo que el elector no sufriera ningún tipo de coacción física ni ideológica y que el Gobierno mostrara una absoluta neutralidad.

La desigualdad de representación territorial en España

La desigualdad de representación territorial puede deberse a dos causas distintas, como acabamos de señalar. En nuestra historia política ha sido tradicional que la propia Constitución establezca el número de habitantes que debía representar cada diputado (50.000 habitantes por diputado en casi todas las Constituciones desde 1837 hasta 1876). Sólo la

CUADRO NUM. 1

Provincia	A	B	C	D			E
				I	II	III	
Alava	149.558	4	12	12,5	56,3	31,1	sobre.
Albacete	204.817	4	3	40,0	32,6	27,4	sobre.
Alicante	652.322	9	10	15,7	48,7	35,5	sub.
Almería	232.526	5	3	44,5	19,2	36,2	sobre.
Ávila	129.619	3	1	49,4	20,2	29,9	sobre.
Badajoz	410.614	7	6	48,8	19,4	33,4	sobre.
Baleares	384.257	6	5	17,8	34,7	47,7	sobre.
Barcelona	2.859.366	33	44	3,5	57,3	39,1	sub.
Burgos	230.902	4	3	34,9	27,3	37,7	sobre.
Cáceres	274.258	5	4	46,7	17,4	35,7	sobre.
Cádiz	536.412	7	8	18,5	34,8	46,5	sub.
Castellón	278.482	5	4	29,5	40,0	30,5	sobre.
Ciudad Real	306.292	5	4	31,0	34,7	34,0	sobre.
Córdoba	439.395	7	6	35,8	25,1	38,9	sobre.
Coruña, La	716.459	9	11	46,0	24,0	29,8	sub.
Cuenca	150.149	4	2	50,8	18,5	29,2	sobre.
Gerona	296.846	5	4	19,9	43,1	36,9	sobre.
Granada	444.150	7	6	41,8	21,6	36,6	sobre.
Guadalajara	96.351	3	1	28,9	36,9	34,0	sobre.
Gulpúzcoa	415.539	7	6	hwj,2	57,0	31,5	sobre.
Huelva	250.712	5	3	27,6	34,5	37,7	sobre.
Huesca	151.343	3	2	39,2	28,9	31,5	sobre.
Jaén	393.965	7	6	36,7	26,6	36,7	sobre.
León	357.590	6	5	45,2	24,3	30,4	sobre.
Lérida	240.126	4	3	34,9	27,9	37,0	sobre.
Logroño	163.877	4	2	27,7	42,3	29,9	sobre.
Lugo	298.189	5	4	70,8	10,6	18,6	sobre.
Madrid	2.692.737	32	41	2,5	38,5	59,4	sub.
Málaga	537.306	8	8	24,2	27,8	47,7	bien
Murcia	540.017	8	8	23,8	39,1	37,0	bien
Navarra	318.797	5	6	22,5	45,0	32,5	sub.
Orense	309.525	5	4	65,5	16,5	17,9	sobre.
Oviedo	750.962	10	11	33,0	36,0	30,0	sub.
Palencia	123.018	3	1	31,3	33,3	35,2	sobre.
Palmas, Las	351.528	6	5	15,9	29,6	54,2	sobre.
Pontevedra	530.298	8	8	46,9	30,7	22,3	bien
Salamanca	236.612	4	3	34,3	22,6	43,0	sobre.
Sta. C. de Tenerife	388.947	7	5	29,7	21,7	48,5	sobre.
Santander	324.182	5	4	32,9	34,4	32,0	sobre.
Segovia	99.412	3	1	38,9	24,8	36,2	sobre.
Sevilla	825.833	12	12	19,7	32,3	47,6	bien
Soria	73.714	3	1	38,6	28,1	32,9	sobre.
Tarragona	320.875	5	4	27,5	37,7	34,8	sobre.
Teruel	112.534	3	1	45,9	31,6	22,2	sobre.
Toledo	304.372	5	4	32,1	36,1	31,7	sobre.
Valencia	1.247.718	15	19	15,7	41,8	42,2	sub.
Valladolid	284.587	5	4	18,4	38,9	42,2	sobre.
Vizcaya	729.177	10	11	5,7	53,2	41,1	sub.
Zamora	163.536	4	2	63,3	12,5	27,0	sobre.
Zaragoza	537.666	8	8	16,7	40,4	42,9	bien

CUADRO NUM. 2

Resumen del tipo de representación de las provincias, de acuerdo con la población activa.				
	Sector agrario	Sector industria	Sector servicios	Total
Provincias subrepresentadas	1	4	4	9
Provincias sobrerrepresentadas	16	9	11	36
Provincias bien representadas	1	1	3	5

A.—Número de electores en 1976 (censados para el referéndum).
 B.—Número de escaños atribuidos por el Decreto-Ley electoral.
 C.—Número de escaños que correspondería a cada provincia si se repartiesen los 350 diputados en proporción al censo de población.
 D.—Población activa: I) sector agrario; II) sector industrial (incluyendo la construcción); III) sector servicios.
 E.—Clase de representación.

Constitución de 1931 dejó de regularlo, pero antes de promulgarse el texto constitucional, el Decreto del Gobierno Provisional de 8 de mayo de 1931 estableció que cada provincia o circunscripción estaría representada por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 30.000. Así, pues, la tradición constitucional ha respetado, con más o menos rigor, el criterio plenamente democrático de que el número de diputados se establece en función del volumen de habitantes de cada circunscripción.

La Ley de Reforma Política, por el contrario, estableció un sistema peregrino, muy parecido al de los albañiles que empiezan la casa por el tejado. En lugar de fijar una cifra razonable de diputado por habitantes, la Disposición Transitoria Primera marcó el "techo" de 350 diputados para todo el Congreso, a lo que hay que agregar que cada circunscripción provincial no tendrá el número de diputados resultante de dividir esos 350 entre cada provincia, con arreglo a su censo de población. En lugar de este procedimiento, la Ley de Reforma Política fija "un número mínimo inicial de diputados por cada una de ellas", número que el Real Decreto-Ley de normas electorales ha fijado en dos.

La importancia de esta manipulación ha sido suficientemente explicada. No se trata solamente de que un diputado elegido en Soria, Avila o Zamora, representa muchos menos electores que otro que haya sido elegido en Madrid o Barcelona. También se trata de que las provincias menos industrializadas tienen un peso parlamentario muy superior a las provincias más desarrolladas y más pobladas. Los cuadros número 1, 2 y 3 nos señalan que, si aplicamos el criterio proporcional puro, que consistiría en dividir los 350 diputados entre el censo electoral nacional, resulta que 36 provincias están sobrerrepresentadas; 9 subrepresentadas, y solamente 5 gozan del número de diputados que su censo electoral les atribuye en justicia. Con todo, estas cifras no muestran la gravedad de la situación, porque resulta que de las 18 provincias españolas donde el sector agrario predomina en su población activa, 16 están sobrerrepresentadas (1). Por otra parte, la situación favorable de que gozan las 36 provincias sobrerrepresentadas (en comparación a las 9 subrepresentadas) tampoco señala la verdadera tasa de subrepresentación del electorado. Analizando más pormenorizadamente estas cifras, se descubre que ese número aparentemente reducido de provincias subrepresentadas engloba en realidad a casi la mitad del electorado: 10.504.050, que equivale al 46,2 por 100 del censo electoral. Todo ello demuestra que la mitad más dinámica del electorado español (por su inserción en el sector industrial) va a tener una

representación minoritaria e inadecuada en el Congreso de Diputados.

La falacia del escrutinio proporcional

Es sabido que la mera declaración de escrutinio proporcional no garantiza en sí misma la auténtica proporcionalidad del sistema electoral. Más aún, no puede haber auténtico escrutinio proporcional si la circunscripción es reducida, sobre todo si contiene un elevado número de partidos. Así lo ha señalado uno de los mejores expertos de temas electorales, Douglas W. Rae, que afirma que "a medida que aumenta el número de escaños de cada distrito, aumenta también la probabilidad de que una fórmula determinada se acerque a la proporcionalidad, porque el mayor número de escaños establece una combinación más flexible de premios con los que dar cuenta de la relativa fuerza electoral de los partidos" (2). Esta afirmación es fácil de comprender, y por ello los sistemas electorales que más atención prestan a la proporcionalidad suelen establecer grandes circunscripciones con un elevado número de escaños, como en Italia.

El sistema español ha establecido lo contrario, es decir, un escrutinio mayoritario encubierto para 28 provincias. Llamamos escrutinio mayoritario encubierto a aquella forma de escrutinio donde, al reducido número de escaños a re-

(2) Douglas W. Rae: *Leyes electorales y sistemas de partidos*. Ed. Citep. Madrid, 1977. Página 121.

CUADRO NUM. 3

Magnitudes y porcentajes del tipo de representación que experimenta el censo nacional de electores.

Electores subrepresentados	10.504.050	(46,2 por 100)
Electores sobrerrepresentados	9.394.399	(40,9 por 100)
Electores bien representados	2.971.114	(12,9 por 100)

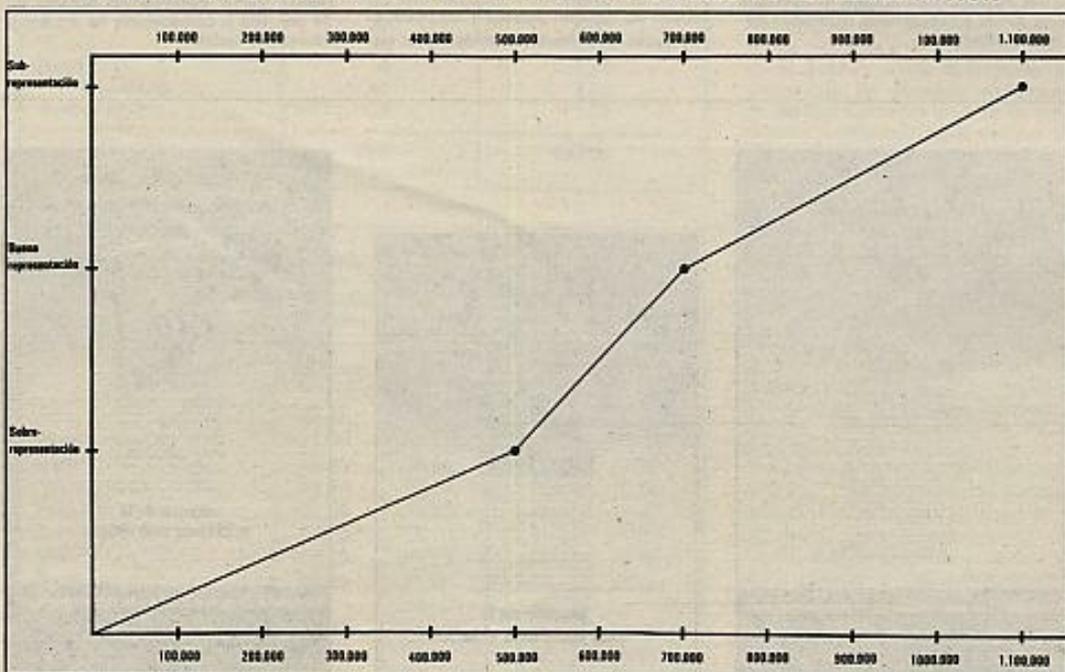
partir hace imposible una verdadera representación proporcional y que, en el caso español, puede señalarse en cinco o menos diputados. Pensemos en el supuesto de que en una de estas circunscripciones pequeñas un partido obtenga la mitad de los votos depositados. Si así ocurre, este partido y el que le siga en número de votos coparán todos los escaños, sin que los restantes puedan conseguir un solo diputado. A lo sumo, cuando los votos estén muy igualados, quedará un escaño para el tercer partido.

No es casualidad que se haya utilizado este sistema en lugar de unir varias provincias para constituir una circunscripción de quince o más diputados. La combinación del escrutinio mayoritario encubierto con el juego de subrepresentaciones y sobrerrepresentaciones es lo que caracteriza a las normas electorales y lo que determina sus efectos injustos y conservadores. Hay que tener en cuenta que las provincias donde va a funcionar mejor el escrutinio proporcional (circunscripciones de ocho o más diputados) son precisamente las subrepresentadas (con la extraña excepción de Sevilla). Así se comprenden mejor los efectos de las normas electorales: las pro-

vincias sobrerrepresentadas tendrán un escrutinio mayoritario encubierto que impedirá que se manifiesten claramente todas las tendencias políticas. En cambio, las provincias subrepresentadas gozarán de un escrutinio proporcional bastante fiel (el método d'Hondt, en contra de lo que algunos han dicho, no deforma sustancialmente el escrutinio proporcional, aunque favorece ligeramente a los partidos mayoritarios). En resumen, provincias agrarias —previsiblemente conservadoras— estarán representadas excesivamente por los partidos mayoritarios en las mismas, y provincias industriales —lógicamente más progresistas— tendrán una representación menguada repartida proporcionalmente entre todas las fuerzas políticas.

Con bastante razón, el Senado francés ha sido llamado "Cámara de la agricultura", pero en España el sistema electoral ha sido pensado para que las clases medias agrarias vuelvan a ser la clase-apoyo del nuevo régimen. Si, continuando los ejemplos franceses, recordamos que la persistencia del gaullismo se basó en la legislación electoral y en la discriminación territorial de las áreas urbanas e industriales, la moraleja es fácil de sacar. ■

GRAFICO NUM. 1
CORRELACION ENTRE NUMERO DE ELECTORES Y NIVELES DE REPRESENTACION



(1) Estos datos y los de los cuadros han sido tomados de Ramón Tamames, *Anuario económico y social de España*, 1975. Ed. Planeta. Barcelona, 1976. Páginas 201 y siguientes.