

Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.— I. PRESENTACIÓN.—II. NORMAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN: UNA HERENCIA PRECONSTITUCIONAL.—III. REPROCHES A LA LEY ELECTORAL.—IV. EL DESARROLLO SE DESPLAZA AL SUR Y AL MEDITERRÁNEO.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Debido a las rigideces de la ley electoral española, de los 350 diputados que forman el Congreso, sólo 248 se distribuyen en función de la población de cada provincia. Desde la primera asignación de escaños, hecha en 1977 para las elecciones de ese año, hasta la correspondiente a las de 2008, 40 diputados han cambiado de circunscripción. Las afectadas han sido 29 provincias, más de la mitad. A través de esos cambios nos podemos hacer una idea de los movimientos de la población y, en consecuencia, del desarrollo económico: el Cantábrico y el norte están perdiendo peso en beneficio del centro y del Mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: Diputados, circunscripción, proporcionalidad, población.

ABSTRACT

Due to the rigidities of the Spanish electoral law, of the 350 deputies who make up the Congress, only 248 are distributed according to the population of each province. Since the first allocation of seats, made in 1977 for the elections of that year, so for those of 2008, 40 MP have changed their constituency. 29 provinces were affected, more than the half. Through these changes we can get an idea of

* Doctorando en Derecho Público. Diploma de Estudios Avanzados.

population movements and, therefore, economic development: the north and the Bay of Biscay are losing wealth to the benefit of the center and the Mediterranean.

KEY WORDS: Deputies, constituency, proportionality, population.

I. PRESENTACIÓN

Cuando se estudia el sistema electoral (arts. 68-70 de la Constitución Española y Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General¹), la doctrina discute sobre su mayor o menor representatividad, sobre fórmulas matemáticas de asignación de restos y sobre el principio de proporcionalidad. Sin embargo suele estar ausente la evolución demográfica: provincias que pierden o ganan escaños, lo que implica aumento o descenso de población y, por tanto, regiones en declive y en auge.

Desde las primeras elecciones democráticas de 1977 hasta las celebradas en marzo de 2008, los cambios sociológicos en España han sido enormes. Una de la manera de apreciarlos es la observación de la demografía y los desplazamientos de la población. En estos treinta años, el número de personas que viven en España ha aumentado en unos diez millones, de los que casi cinco millones son extranjeros. España ha pasado de país emisor de emigrantes a receptor de inmigrantes. Mientras el número de senadores por circunscripción es inamovible, la asignación de dos tercios de los 350 escaños del Congreso de los Diputados se hace en función de la población. La distribución de diputados se ha modificado de tal manera que sirve de baremo para comprender el nuevo desarrollo y la decadencia de diversas regiones españolas. En 1977, fecha de las primeras elecciones pluripartidistas a Cortes desde 1936, la población de derecho era de 36.079.655 personas y el censo electoral de 23.583.762 personas; en 2008, la población de derecho había ascendido a 45.200.737 personas y el censo electoral prácticamente se había equiparado con la población total que tenía España en 1977: 35.073.179 ciudadanos.

Aunque la ley electoral española es muy criticada por los desequilibrios que contiene (en las últimas elecciones generales, el único diputado por la circunscripción de Melilla se asignó por poco más de 15.000 votos, mientras que en la circunscripción más poblada del país, Madrid, un candidato necesitó unos 130.000 para ser electo), la distribución de escaños, por imperfecta que sea, sirve, tal como vamos a exponer en el presente trabajo, para comprender las tendencias de la población española.

II. NORMAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN: UNA HERENCIA PRE-CONSTITUCIONAL

Con la dimisión de Carlos Arias Navarro de la presidencia del Gobierno y el nombramiento por el rey Juan Carlos I de Adolfo Suárez para sustituirle,

¹ <http://www.boe.es/boe/dias/1985/06/20/pdfs/A19110-19134.pdf>

hechos ambos ocurridos en julio de 1976, se puso en marcha la reforma política a fin de dismantelar el régimen autoritario y dar paso a una democracia pluripartidista homologable a las europeas. El Rey en la Jefatura del Estado, Adolfo Suárez en la presidencia del Gobierno y Torcuato Fernández-Miranda en la presidencia de las Cortes, persuadieron a la clase política del franquismo para que aprobara la octava y última de las Leyes Fundamentales, una que alterase los principios constitucionales del régimen y permitiese la legalización de los partidos políticos y la instauración de un Parlamento mediante elecciones abiertas. Después de la aprobación en referéndum, celebrado el 15 de diciembre de 1976, de la Ley 1/1977 de 4 de enero, para la Reforma Política, el Gobierno de Suárez comenzó la preparación de unas elecciones generales, para lo que había de elaborar una legislación sobre los partidos políticos y sobre la normativa electoral. El sector reformista del régimen franquista se decantaba por el sistema proporcional para integrar a gran parte de la oposición, frente al sistema mayoritario reclamado por el sector continuista, tal como han explicado en sus memorias algunos de los protagonistas de esa etapa de la política española, como Alfonso Osorio, José Otero Novas, Óscar Alzaga y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, entre los reformistas, y Federico Silva Muñoz, Gonzalo Fernández de la Mora, Cruz Martínez Esteruelas y Manuel Fraga, entre los continuistas².

El primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Arias Navarro, elaboró en junio de 1976 un proyecto de modificación de las Leyes Fundamentales, que decayó debido a la renuncia de su presidente. Alfonso Osorio, ministro de Presidencia, elaboró un borrador de Ley para la Reforma Política del que hizo tres copias: una para él, otra para Arias y una tercera para Adolfo Suárez, ministro secretario general del Movimiento. El proyecto tenía sólo tres artículos. Sobre las Cortes proponía:

“Las Cortes se componen de 350 procuradores, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto con la representación y en la forma en que se determine en la Ley electoral.”³

Ésta es la primera vez que aparece el número de 350 parlamentarios, aunque Osorio no explica cómo llega a él. El autor añade que le propuso a Arias que usase el proyecto como “*un buen cauce para negociar con la oposición*”⁴, pero éste se negó a todo contacto con ella.

El segundo Gobierno de la Monarquía, y primero de los encabezados por Suárez (5 de julio de 1976 a 4 de julio de 1976), elaboró un nuevo proyecto, que el 11 de septiembre de 1976 remitió al Consejo Nacional del Movimiento

² MONTERO GIBERT, José Ramón y LAGO PEÑAS, Ignacio (2005): “*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos*”: manipulación política del sistema electoral español, revista *Zona Abierta*, núm. 110-111, 2005, Fundación Pablo Iglesias, pp. 294 y ss.

³ OSORIO, Alfonso (2000): *De orilla a orilla*, Plaza y Janés, Barcelona, p. 112.

⁴ OSORIO, Alfonso (2000): p. 123.

para su estudio. Esta institución emitió su informe preceptivo el 8 de octubre. Según el ex ministro Gonzalo Fernández de la Mora:

“El Consejo reiteró la aceptación —ya manifestada en junio— de un bicameralismo con un Congreso de los Diputados elegido por sufragio universal; pero en casi todo lo demás rechazó las fórmulas propuestas por el Gobierno y las reemplazó por otras notablemente distintas. (...) El proyecto instauraba la representación proporcional eventualmente regulada por decreto. El Consejo se pronunció a favor del sistema mayoritario para la elección de ambas Cámaras.”⁵

El Gobierno desestimó el informe del Consejo Nacional, que entre otros puntos recomendaba una elección corporativa para el Senado y la paridad legislativa con el Congreso, e introdujo sus propuestas en el proyecto de ley de reforma que discutieron ese otoño las Cortes. Como escribió Alfonso Osorio:

“Adolfo Suárez y yo sabíamos que no se podía ceder. En las conversaciones que habíamos mantenido con los miembros de la oposición quedaba claro que éstos consideraban como condición fundamental para entrar en la legalidad, que el sistema electoral fuese proporcional. Y éste era, no lo olvidemos, uno de los objetivos de la reforma.”⁶

Osorio reconoce que hubo otro factor que influyó en la preferencia por el sistema proporcional. En una conversación mantenida el 27 de julio de 1976 con el político francés Maurice Faure, designado por el Parlamento Europeo para informar sobre la política española, éste le dio argumentos a favor del sistema proporcional y en contra del uninominal a dos vueltas a la francesa, porque “*podía ser conveniente para estabilizar la vida política española*”⁷. Osorio reproduce la respuesta de Faure.

“En Francia, (...) el Partido Socialista se alía con el Partido Comunista en los comicios única y exclusivamente porque existe el escrutinio uninominal a dos vueltas. Por el contrario, con un sistema proporcional bien meditado esa alianza sería impensable. Aparte de esto —me añadió—, si ustedes siguen, por falta de tiempo, el sistema de los grandes distritos electorales como puede ser la provincia, pueden encontrarse con que por el juego de las mayorías en algunas provincias con gran población triunfe una de las opciones con grave detrimento para la otra, sin que ese triunfo pueda compensar en otras populosamente más pequeñas, lo que puede tener extraordinaria gravedad para la estabilidad política.”⁸

⁵ FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1987): *Los errores del cambio*, Plaza y Janés, 4.ª ed., Barcelona, pp. 71-72.

⁶ Cita tomada de MONTERO GIBERT, José Ramón y LAGO PEÑAS, Ignacio, op. cit., nota 17.

⁷ OSORIO, Alfonso (2000): p. 158.

⁸ Ibidem.

El entonces vicepresidente primero del Gobierno añade en sus memorias:

“Tengo que reconocer que todas estas manifestaciones de Maurice Faure me produjeron una gran impresión e influyeron mucho en mi punto de vista a la hora de las decisiones sobre nuestro sistema electoral; máxime cuando en aquel momento Adolfo Suárez pensaba todavía en que el sistema electoral más adecuado era el mayoritario y se resistía a aceptar el sistema proporcional.”⁹

En agosto de 1976, la agencia Europa Press remitió un teletipo en que detallaba la preparación de las normas electorales:

“El sistema previsto en la futura ley electoral, cuyo texto se encuentra ya muy avanzado y podría adoptar la forma de decreto ley, es el mayoritario, distrital y por balotaje, con segunda vuelta en caso de empate, muy similar en esto al francés, según se ha manifestado a Europa Press en medios políticos bien informados.”¹⁰

En el debate de la Ley para la Reforma Política en las Cortes orgánicas, el procurador Cruz Martínez Esteruelas defendió en nombre de Alianza Popular el sistema mayoritario para la elección del Congreso, *“ya que este sistema proporciona la constitución de grandes fuerzas políticas y de lo contrario cualquier rencilla se puede convertir en un partido”*, mientras que el sistema proporcional causa la unión de partidos de ideología a veces contrapuesta. El pleno de las Cortes, a instancias del Gobierno, se pronunció a favor del sistema proporcional¹¹. El periódico *El País*, portavoz oficioso de gran parte de la oposición, se decantó por el sistema proporcional de una manera completa:

“La batalla final sobre la reforma política se ha centrado en las Cortes en el tema del sistema proporcional o mayoritario a la hora de diseñar las elecciones. Repetidas, veces hemos puesto de relieve en estas páginas la necesidad de que el sistema proporcional sea el que informe las elecciones a la Cámara Baja de las Cortes Constituyentes. Un sistema mayoritario amenazaría con crear una bipolaridad peligrosa en la vida política española: dos frentes electorales que no tardarían en definirse como el de los herederos del régimen, de un lado, y del otro el de los integrantes de una alianza democrática de todos los signos. Suscitaría además la desconfianza de la oposición democrática, pues se prestaría a la manipulación del aparato electoral del Movimiento y del antiguo régimen en fa-

⁹ Ibidem.

¹⁰ http://www.elpais.com/articulo/espana/ESPANA/LEY_DE_REGIMEN_ELECTORAL_GENERAL/Ley/Electoral/ultimada/Gobierno/elpepiesp/19760819elpepinac_2/Tes.

¹¹ http://www.elpais.com/articulo/espana/MARTINEZ_ESTERUELAS/_CRUZ/ESPANA/PARTIDO_POPULAR/_PP/LEY_DE_REFORMA_POLITICA/_1976/Alianza/Popular/amenaza/abstencion/aprueba/sistema/electoral/mayoritario/elpepiesp/19761118elpepinac_23/Tes.

vor de los burócratas herederos del franquismo. Y la Cámara que de él saliera no respondería, probablemente, al espectro real de las fuerzas políticas del país. El sistema proporcional, aun con las desventajas de que pueda favorecer una cierta atomización de partidos, es, a la hora de crear unas Cortes Constituyentes, más honesto y más real.”¹²

Las primeras directrices sobre el sistema electoral en ciernes aparecían en la propia Ley 1/1977 de 4 de enero¹³. En el artículo 2 se establecía un Parlamento bicameral (esta institución había desaparecido en España en septiembre de 1923, con el golpe del general Miguel Primo de Rivera; la II República y el franquismo optaron por el unicameralismo) elegido por sufragio universal directo, con lo que se eliminaba la representación orgánica. En su disposición transitoria primera, se fijaban los números de parlamentarios que compondrían cada Cámara, así como los criterios para elegirlos:

El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Es decir: 350 diputados y 207 senadores; sistema de elección proporcional para los diputados con elementos correctores de la pluralidad (se despejaba el camino para la introducción de límites para participar en el reparto de escaños); y la provincia como circunscripción. El sistema mayoritario propugnado por un sector de los procuradores se reservó para el Senado, cámara legisladora a fin de cuentas inferior al Congreso. Desde entonces, las únicas variaciones han sido la supresión por la Constitución de las facultades concedidas al Rey para designar a un número de senadores no superior a la quinta parte de los elegidos (art. 2.3) y al presidente de las Cortes (art. 2.6).

¹² http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/PODER_LEGISLATIVO/_CORTES_HASTA_1977/LEY_DE_REFORMA_POLITICA_/1976/sistema/proporcional/unica/solucion/elpepiopi/19761118elpepiopi_1/Tes.

¹³ <http://www.boe.es/boe/dias/1977/01/05/pdfs/A00170-00171.pdf>

Entre las condiciones presentadas por la oposición al propio presidente del Gobierno, figuraban la inelegibilidad de numerosos cargos del Estado; las listas de candidatos para el Congreso de Diputados cerradas y bloqueadas; la exclusión de las listas que no obtuvieran el 2% de los votos en la respectiva región; y la compensación por el Estado de los gastos electorales en proporción al número de votos obtenidos¹⁴.

El 15 de marzo de 1977, se reunió un Consejo de Ministros extraordinario para aprobar las normas electorales¹⁵. El 23 de marzo de 1977, el *Boletín Oficial del Estado* publicó el Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo¹⁶ sobre Normas Electorales, que reguló la celebración de las elecciones del 15 de junio siguiente. En la exposición de motivos, el legislador escribe:

“Se ha considerado conveniente asegurar **un número inicial de dos diputados por provincia** y dividir el resto de los diputados en función de la población, atribuyendo un escaño por cada ciento cuarenta y cuatro mil quinientos habitantes o restos de población superiores a setenta mil. De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”.

El artículo 19 del citado Real Decreto-Ley fijó los distritos electorales y la distribución por escaños, que describimos en la siguiente tabla:

¹⁴ http://www.elpais.com/articulo/portada/FERNANDEZ_ORDONEZ/_FRANCISCO/PUJOL_I_SOLEY/_JORDI/SUAREZ/_ADOLFO/ESPANA/UNION_DE_CENTRO_DEMOCRATICO/PRESIDENCIA_DEL_GOBIERNO_1975-1977/LEY_DE_REGIMEN_ELECTORAL_GENERAL/elpeputec/19770215elpepipor_1/Tes

¹⁵ OSORIO, Alfonso (2000): p. 218. El autor destaca las protestas de algunos ministros, a los que el artículo 4 del decreto prohibía presentarse a las elecciones por razón de su cargo, salvo al presidente del Gobierno. Como argumentó José Miguel Ortí Bordás (2009, pp. 344 y ss), esa incompatibilidad no existió para ninguno de los miembros del Gobierno Provisional de la Segunda República, que tampoco era electo. Varios de estos últimos fueron elegidos diputados en las Cortes Constituyentes, como Niceto Alcalá-Zamora, Miguel Maura, Manuel Azaña, Indalecio Prieto, Santiago Casares, Francisco Largo Caballero... Esta medida se trataba, en opinión de Ortí Bordás, de “*un monumento a la injusticia y la arbitrariedad*”, arrancado a Suárez por el PSOE: quienes se habían empeñado en traer la democracia a España no podían presentarse a las elecciones que habían organizado. Para mayor contradicción, algunos de los ministros inhabilitados se unieron a las Cortes al ser nombrados senadores por el Rey, como Osorio, Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Fernando Abril Martorell, Rodolfo Martín Villa...

¹⁶ <http://www.boe.es/boe/dias/1977/03/23/pdfs/A06584-06600.pdf>.

Álava	4
Albacete	4
Alicante	9
Almería	5
Asturias	10
Ávila	3
Badajoz	7
Baleares	6
Barcelona	33
Burgos	4
Cáceres	5
Cádiz	8
Castellón	5
Ceuta	1
Ciudad Real	5
Córdoba	7
Coruña, La	9
Cuenca	4
Gerona	5
Granada	7
Guadalajara	3
Guipúzcoa	7
Huelva	5
Huesca	3
Jaén	7
León	6

Lérida	4
Logroño	4
Lugo	5
Madrid	32
Málaga	8
Melilla	1
Murcia	8
Navarra	5
Orense	5
Palencia	3
Palmas, Las	6
Pontevedra	8
Santander	5
Salamanca	4
S. C. Tenerife	7
Segovia	3
Sevilla	12
Soria	3
Tarragona	5
Teruel	3
Toledo	5
Valencia	15
Valladolid	5
Vizcaya	10
Zamora	4
Zaragoza	8

Otro Real Decreto-Ley, el 679/1977 de 15 abril, convocó las elecciones, que se celebraron el 15 de junio. En su discurso de apertura de la legislatura de las Cortes, pronunciado el 22 de julio, el rey Juan Carlos I les confió a éstas la elaboración de una Constitución que sustituyese a las Leyes Fundamentales del régimen franquista, todavía vigentes.

“(...) el país tiene pendientes muchos problemas concretos sobre los que el pueblo español espera la acción directa de sus representantes. El primero es crear el marco legal adecuado para las nuevas relaciones sociales, en el orden constitucional, el regional o en el de la comunicación humana. La Corona desea y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes, una Constitución que dé cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y que garantice sus derechos históricos y actuales.”¹⁷

A partir de entonces, tanto la Constitución, que deroga la Ley para la Reforma Política, como la legislación de rango inferior han mantenido los criterios del decreto pre-constitucional¹⁸.

En sus tres primeros apartados, el artículo 68 de la Constitución establece:

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 verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) desarrolla el anterior artículo constitucional, tal como expone en su preámbulo:

¹⁷ Se puede acceder al discurso íntegro en <http://www.casareal.es/noticias/news/1168-ides-id-web.html>.

¹⁸ No sólo se pronunció al respecto el legislador constituyente, sino, también, el Tribunal Constitucional como intérprete de la Constitución. En la STC 31/1981 de 28 de julio ratificó la intangibilidad de la provincia como entidad local y circunscripción electoral. Y en la STC 75/1985, de 21 de junio, lo hizo sobre el límite del 3% de los votos válidos emitidos en cada distrito para que una lista participe en la asignación de escaños y, por tanto, sobre la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo. La STC 193/1989, de 16 de noviembre y la STC 4/1992, de 13, que aceptan que el legislador puede recortar la proporcionalidad electoral siempre que no caiga en la discriminación.

(...) el artículo 81 de la Constitución establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de Orgánica, una Ley que regule el Régimen Electoral General.

Ello plantea, de un lado, la necesidad de dotar de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el epígrafe constitucional (Ley Electoral General) así como regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado.

Todo este orden de cuestiones requiere, en primer término, aprobar la normativa que sustituya al vigente Real Decreto-Ley de 1977, que ha cubierto adecuadamente una primera etapa de la transición democrática de nuestro país.

No obstante, esta sustitución no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-Ley.

Es decir, los principios del Real Decreto-Ley pasaron primero a la Constitución y después a la legislación ordinaria, con el añadido de otro elemento: una barrera del 3%. En el artículo 163.1. a) de la LOREG, se establece que, al hacer la atribución de escaños, *“no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción”*.

En su artículo 161.1, en lo que se refiere al Congreso, la LOREG determina lo siguiente:

“Para la elección de Diputados y Senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales”.

El 162 fija el número de 350 diputados, el mínimo de dos escaños por provincia y la asignación permanente de un diputado a Ceuta y Melilla; establece el método de asignación de los restantes 248; y obliga a que los sucesivos decretos de convocatoria electoral determinen el número de actas por provincia.

1. El Congreso está formado por 350 Diputados.
2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.
3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento: Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares. Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial

por la cuota de reparto. Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

Gracias a los sucesivos decretos del párrafo 4, podemos reconstruir de manera fehaciente las alteraciones producidas en estas décadas. Respecto al resto del artículo nos encontramos ante la sorpresa de que un Congreso dominado por el PSOE (202 escaños) trasladó a una ley orgánica dos de los criterios básicos del Real Decreto-Ley 20/1977 promulgado por un Gobierno no democrático: 1º) el mínimo de dos diputados por provincia, que en los debates de las Cortes Constituyentes fue criticado por los partidos de izquierdas, y 2º) la barrera del 3% de los votos válidos recibidos en una circunscripción para participar en el reparto de escaños¹⁹. Hasta la aprobación de la LOREG, los dos procesos electorales que se realizaron con la Constitución aprobada tuvieron como norma rectora un decreto-ley aprobado por el último Gobierno formado al amparo de las Leyes Fundamentales²⁰.

Para concluir este apartado creemos adecuada una cita de Rafael Arias-Salgado, que desempeñó cuatro ministerios entre 1979 y 1982:

“La singularidad de la ley electoral española radica en que, en sus elementos esenciales, es previa a la Constitución. Es más, la Constitución vino a constitucionalizar la norma electoral que rigió la celebración de las primeras elecciones democráticas, el 15 de junio de 1977. No tenemos, por tanto, como alguien ha dicho, una ley electoral que derive del Código constitucional, sino que tenemos una Constitución que deriva de la ley electoral de la Transición Democrática. De este hecho jurídico-político procede una de las principales dificultades para su modificación.”²¹

III. REPROCHES A LA LEY ELECTORAL

Aunque no es el tema de este trabajo, creemos oportuno tratar los reproches que ha recibido el sistema electoral, redobladas desde las elecciones de 2008, en que los dirigentes de la coalición Izquierda Unida y el partido Unión Pro-

¹⁹ El artículo 20.4 b) del Real Decreto-Ley 20/1977 establecía que en la atribución de escaños “No serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en e distrito”.

²⁰ Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, que convocó las elecciones del 1 de marzo de 1979 y Real-Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, que convocó las elecciones de 28 de octubre de ese año. Ambos se pueden consultar en <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/01/pdfs/A00003-00004.pdf> y <http://www.boe.es/boe/dias/1982/08/30/pdfs/A23337-23337.pdf>

²¹ ARIAS-SALGADO, Rafael (2010): «¿Reforma electoral o constitucional?», revista *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 28, Fundación FAES, Madrid, p. 117.

greso y Democracia se quejaron del agravio o la discriminación que suponía que otros partidos pequeños, como el PNV y CiU, con los mismos votos que ellos, o menos, obtuvieran más diputados.

PARTIDO	VOTOS	DIPUTADOS
Izquierda Unida	969.946	2
Convergencia i Unió	779.425	10
Unión Progreso y Democracia	306.079	1
Partido Nacionalista Vasco	306.128	6

Fuente: Ministerio del Interior

La ley electoral con la que se celebraron las elecciones de 1977 perjudicó claramente a los partidos minoritarios, como el Partido Comunista, Alianza Popular y el Partido Socialista Popular, mientras que primó a los dos grandes partidos nacionales, la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista, más los partidos nacionalistas (fuertes en varias circunscripciones), como el Partido Nacionalista Vasco (PNV). La representación alcanzada por UCD en la cámara baja, 166 diputados, suponía el 47,4% de ésta, cuando su porcentaje de voto popular válido era del 34,4%. El PSOE, con un 29,3% del voto, obtuvo 118 diputados, el 33,7% del hemiciclo. Y el PNV, con un 1,6% del voto sacó ocho diputado, un 2,3%.

En un discurso en las Cortes, Santiago Carrillo protestó contra el sistema electoral que se constitucionalizaba:

“Resulta que después de restar de los 350 —tomemos como ejemplo esa cifra— cien —pongamos por caso, si tenemos en cuenta las elecciones del 15 de junio—, que se atribuyen a la representación mínima inicial por circunscripción, en realidad los que se eligen con un criterio auténticamente proporcional son sólo 250, con lo que las grandes aglomeraciones urbanas, de alta composición ciudadana, están subrepresentadas, en contraste con las zonas rurales poco habitadas y desarrolladas. (...) Si a esta reducción de los efectos reales de la proporcional a sólo 250 diputados, para seguir el ejemplo dado, se añaden los efectos de la regla D'Hondt, resulta que en las elecciones, aunque lo diga la Constitución, no se aplica la proporcional, sino un híbrido que se acerca bastante más a lo que sería una ley inspirada en el principio mayoritario, lo que conduce al resultado, evidentemente muy poco democrático, de que un diputado comunista represente a 82.787 electores, es decir, sea un diputado de cuota, mientras uno del Centro sólo representa a 37.702 No puedo ocultar una idea que me viene y que no creo que peque de malicia. Tengo el pálpito de que los padres de ese artículo

[el 68 de la CE] están pensando en obtener la mayoría de los diputados sólo con un 35% de los votos.”²²

En un discurso pronunciado el 1 de junio de 1977, el diputado socialista Eduardo Martín Toval hizo una comparación que aún se repite: para ser elegido por Soria, a un diputado le bastaban 35.000 votos, mientras que para serlo en Barcelona —entonces la provincia más poblada de España— necesitaba 137.000. Gonzalo Fernández de la Mora, diputado de Alianza Popular por Pontevedra en las Cortes Constituyentes, escribió:

“en las elecciones de 1977 y 1979, Alianza Popular, por ejemplo, necesitó para cada escaño el triple de votos que el partido centrista. (...) El parecido entre las papeletas depositadas y el reparto de los escaños es sólo vagamente aproximativo”²³.

Algunas de esas críticas tienen razón. Alfonso Osorio recuerda que las primeras elecciones de 1977 las ganó la UCD “*por los pelos*”. Pese a que entre la UCD y el PSOE sólo había un millón de votos de diferencia (cinco puntos), en el Congreso la distancia era de 48 diputados, gracias a la prima a las provincias pequeñas.

“(...) a medida que fueron conociéndose los datos de las poblaciones importantes, y especialmente de las capitales de provincia con más de trescientos mil habitantes, se observó de una manera clara que no existía ventaja a favor de la Unión de Centro Democrático y que el Partido Socialista había conseguido importantes masas de votantes. (...) Cuando llegamos a la conclusión de que en Madrid la suma de los votantes del Partido Socialista y del Partido Socialista Popular era superior a la de Unión de Centro Democrático y que era dudoso de que Adolfo Suárez superase a Felipe González en la capital, aquél tuvo un momento de profunda desmoralización. (...) Poco a poco las noticias que llegaban a través del monitor y de las llamadas telefónicas empezaron a mejorar. La UCD se imponía en las provincias pequeñas. No obtenía un resultado espectacular en Madrid; fracasaba en Barcelona; perdía en Sevilla; pero la vieja Castilla, Galicia, Extremadura, Aragón, Baleares y Canarias estaban dando unos resultados muy positivos para el partido.”²⁴

El catedrático y diputado (entre los años 1977 y 1989) Óscar Alzaga juzgó así el sistema electoral:

“El sistema electoral español es absolutamente original, e infinitamente más original de lo que parece a primera vista, y es bastante maquiavélico. Es

²² CARRILLO, Santiago (1978): *El año de la Constitución*, Crítica, Madrid, pp. 84 y 85.

²³ FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1987): Op. cit., p. 94.

²⁴ OSORIO, Alfonso (2000): pp. 352-354.

original. Lo es porque el procedimiento se basa en la Ley de 1908 [se refiere a la Ley de 1907], y es bastante maquiavélico porque la ley actual es esencialmente una reproducción del Decreto-ley del 77, y **tal Decreto, formalmente pactado por el Gobierno predemocrático con las fuerzas de la oposición**, fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme, y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, **se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecería a las zonas rurales**, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista (...). [Además,] se procuraba que el logro de la mayoría absoluta para el Partido Socialista estuviera situado no en el 36-37%, sino en el 39-40%.”²⁵

En una carta escrita a Leopoldo Calvo-Sotelo cuando éste era presidente del Gobierno (1981-1982), Osorio, fuera ya de UCD e incorporado a Coalición Democrática, describe las desviaciones que causa la regla D’Hondt.

“En las últimas encuestas de opinión, a pesar de tu alta cotización, AP está en el 11%. Es mucho, muchísimo; nunca había alcanzado esa cota. Eso supone casi dos millones de votos y más de veinte diputados. Y supone –y eso es grave– que con la regla d’Hondt en la mano te arrebatara a ti, si vas sólo con la UCD, bastantes más escaños que se van al PSOE. Sumados los votos de la UCD y AP, por la misma regla d’Hondt, el incremento de escaños es notable. Pero es que además esa suma por vía de coalición –nunca de unión o de federación– aporta nuevos votos de los abstencionistas; nuevos y numerosos.”²⁶

A las críticas de los partidos de izquierda sobre la prima en diputados a las provincias poco pobladas, que habían dado la mayoría a UCD, replicó el citado Alzaga en un discurso pronunciado en el Congreso en junio de 1978:

“Si se tiene en cuenta que al reducir el número de tres diputados a dos, uno de los efectos que posiblemente se producirá consistirá en que en varias de las provincias que el 15 de junio eligieron tres Diputados logró uno el PSOE, pero al descender tales distritos a tan sólo dos electos, muy posiblemente este partido no alcanzará ningún Diputado. Es decir, la reducción del mínimo a dos, amén

²⁵ Cita tomada de MONTERO GIBERT, José Ramón y LAGO PEÑAS, Ignacio, (2005), p. 287.

²⁶ OSORIO, Alfonso (2000): p. 392.

de molestar a las provincias que resultasen afectadas, podría no beneficiar tanto a los partidos políticos de izquierda, como algunos calculan.”²⁷

En las elecciones generales de los años 80 y 90, la prima en diputados al partido ganador se fue atenuando. Después de las elecciones de 1977 y 1979, en las que la UCD quedó primera con menos del 35% de los sufragios, ningún partido ha vencido con un porcentaje tan pequeño. El resultado más bajo lo obtuvo el PSOE en las elecciones de 1993, con un 38,78%. Hay que destacar que el sistema electoral español, diseñado desde el poder para beneficiar al Gobierno, al igual que ha ocurrido en otros países, no ha impedido la victoria de la oposición. De las circunscripciones que tenían adjudicados tres diputados en 1982, que eran ocho, una más de las que los tenían en 1977 y 1979 porque Cuenca había perdido uno de sus cuatro escaños originales, en cinco de ellas quedó primero el PSOE: Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia y Teruel. En las otras tres, Ávila, Segovia y Soria, venció Coalición Popular. En ninguna triunfó el partido que organizó esas elecciones y había diseñado ese mapa electoral.

Estas declaraciones del ex presidente Felipe González resumen mucho de lo ya dicho por nosotros arriba:

“La ley electoral (...) sigue siendo la que pensó el centro derecha en el poder, que provenía del régimen anterior, para mantener la hegemonía política durante cierto tiempo. El sistema prima el voto de las hectáreas sobre el de las personas, en la vieja creencia de la derecha de que el sufragio rural le favorece más que el urbano. Es una ley anterior a la Constitución, sirvió ya para las primeras elecciones, en el 77, y básicamente no se ha cambiado desde entonces. Pero en una aparente paradoja, la primera mayoría absoluta que esa legislación produjo fue para nosotros en 1982.”²⁸

* * *

Como hemos visto, los partidos perjudicados por la normativa electoral vigente han tratado de modificarla, aunque sin éxito. A sus propuestas se oponen los dos grandes partidos nacionales (UCD y PSOE, primero, y AP/PP y PSOE, después) y los partidos hegemónicos de ámbito regional (PNV y CiU), que son los beneficiados por el actual sistema. En abril de 2008, el Grupo Mixto del Congreso registró, a instancias de UPyD, una proposición de ley de reforma de la LOREG que proponía:

²⁷ ALZAGA VILLAMIL, Óscar (1978): *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, p. 452.

²⁸ GONZÁLEZ, Felipe y CEBRIÁN, Juan Luis (2001): *El futuro no es lo que era. Una conversación*, Aguilar, Madrid, p. 25.

- Subir el número de diputados al máximo permitido por la Constitución: 400.
- Convertir la comunidad autónoma en circunscripción en vez de la provincia.
- Distribuir los diputados en dos listas: 198 elegidos en el ámbito autonómico y 200 en una única circunscripción de carácter nacional. Para participar en el reparto de estos 200 diputados, las candidaturas tendrían que obtener votos válidos emitidos en un conjunto de comunidades autónomas cuya población sume al menos el 65% del total de la población oficial de España.

El pleno del Congreso votó esta proposición a los dos años y medio, en septiembre de 2010, y sólo obtuvo dos votos a favor.

El 27 de junio de 2008, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general y su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad. El Consejo de Estado cumplió el encargo gubernamental y entregó su informe en febrero de 2009²⁹. Citando a varios expertos, este informe sostiene que *“las provincias de población superior a 775.000 habitantes³⁰ aproximadamente están infrarrepresentadas (...), siendo mayor la relación habitantes/escaño a medida que aumenta la población de la circunscripción”*. Una de las propuestas que contiene el informe es la reducción del mínimo por provincia a un diputado. Con ello, si bien *“se mejoraría la igualdad de voto pero, al menos en tales circunscripciones, se acentuarían los efectos mayoritarios del sistema electoral, si bien la proporcionalidad global del sistema se incrementaría”*.

En esta línea, el catedrático Roberto Blanco Valdés señala:

“la relevancia (del) dato de que en nuestro sistema electoral para el Congreso 32 de sus distritos tengan seis o menos de seis escaños asignados, pues ello significa que en todos y cada uno de ellos cualquier fórmula electoral proporcional ve condicionada, y constreñida, su capacidad de mantener la proporcionalidad entre el reparto de los votos y los escaños. (...) No es por ello de extrañar que algunos especialistas españoles en derecho y/o sociología electoral hayan llegado a subrayar que, visto en conjunto, el sistema vigente en España para la elección del Congreso de los Diputados no resulta, en realidad, un sistema proporcional, por más que así lo exija el artículo 68 de la Constitución, sino más bien, teniendo en cuenta sus efectos desproporcionados, un sistema electoral que debería ser incluido dentro del grupo de los mayoritarios (...)

²⁹ <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>.

³⁰ Estas provincias son diecinueve, según el censo del INE de 2009: Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante Sevilla, Málaga, Murcia, Cádiz, Vizcaya, La Coruña, Baleares, Asturias, Las Palmas, Santa Cruz, Zaragoza, Pontevedra, Granada, Córdoba y Tarragona.

que tienden a otorgar una muy notable prima de ventaja, (...) a los partidos más votados.”³¹

* * *

Pese a todo lo anterior, en la relación entre la ley electoral y la representación, no podemos olvidar que los mayores casos de desigualdad se dan en España en las legislaciones autonómicas.

En todas las legislaturas de las Cortes Generales ha sido el partido más votado el que ha tenido más escaños y el que ha formado Gobierno. En cambio, en varias comunidades el primer partido ha quedado en la oposición, como le ocurrió al PP gallego en 2005 debido al pacto entre el PSdeG-PSOE y el BNG en el Parlamento regional y también al PNV en 2009, después de que el PSE-EE-PSOE y el PP pactaran un programa común de gobierno. En las elecciones de 2003 al Parlamento catalán, el PSC-PSOE obtuvo 8.000 votos más que el segundo partido, CiU, pero menos escaños por una norma electoral, contenida en el Estatuto de autonomía entonces vigente, que primaba a las provincias catalanas menos pobladas, donde CiU es el primer partido³². Los socialistas, con 1.031.454 votos, obtuvieron 42 escaños; CiU, con 1.024.425, les superó con 46.

Veamos brevemente tres legislaciones electorales autonómicas.

La Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones para el Parlamento vasco mantiene la distribución de paritaria de escaños entre las tres provincias de la comunidad, establecida en el Estatuto de autonomía (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre). Álava tiene los mismos 25 parlamentarios que Vizcaya, pese a que esta última provincia cuadruplica la población de la primera. El Parlamento vasco *“lisa y llanamente se articula en base a este factor territorial haciendo tabla rasa de los niveles de población. Lo que no era en la Constitución sino un factor corrector legítimo, se trueca en el Estatuto en el criterio principal y único”*³³. Además, la ley estableció un límite mínimo del 5% para que un partido entrara en el reparto de escaños en una circunscripción, pero el Gobierno vasco hizo aprobar en 2000, mediante la ley 6/2000, de 4 de octubre una reforma de un único artículo, que rebaja el límite del 5% al 3%, para, de esa manera, asegurar la presencia de Izquierda Unida, socio del PNV, en la cámara

³¹ BLANCO VALDÉS, Roberto (2003): *La Constitución de 1978*, Alianza, Madrid, p. 128.

³² Disposición transitoria cuarta: “En tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será elegido de acuerdo con las normas siguientes: (...) 2. Las circunscripciones electorales serán las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. El Parlamento de Cataluña estará integrado por 135 Diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un Diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 Diputados. Las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis Diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17,15 y 18 Diputados, respectivamente”.

³³ MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo (1985): «El sistema electoral de la Comunidad Autónoma Vasca», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46, julio-octubre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 572.

vasca. Por tanto, el PNV, que había introducido la barrera del 5%, la eliminó cuando le convino.

La Ley 8/1985, de 13 de agosto de elecciones al Parlamento de Galicia fija el número de diputados de la cámara en 75, de los que a cada provincia corresponden 10, con independencia de su población, cuando los habitantes de Orense son un tercio de los de La Coruña y los de Lugo un 40% de los registrados en Pontevedra. Es decir, el territorio gallego elige más parlamentarios que los propios gallegos, cosa que no sucede en las Cortes, donde dos tercios de los escaños se asignan en función del censo de cada provincia. A lo anterior hay que unir la existencia de una barrera del 5% de los votos válidos por circunscripción.

El régimen electoral de la comunidad de Canarias está fijado en su propio Estatuto (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), y es el más desigual. En su disposición transitoria primera, distribuye los 60 escaños de la siguiente manera: 15 por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, ocho por La Palma, ocho por Lanzarote, siete por Fuerteventura, cuatro por La Gomera y tres por El Hierro. Esta última tiene una población en torno a los 10.000 habitantes, mientras que la de Tenerife supera las 850.000 personas. Además, establece como requisito para participar en el reparto de escaños un mínimo del 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o bien el 6% de los votos válidos emitidos en la comunidad. Contra esta norma, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad, pero el Tribunal Constitucional consideró estas barreras constitucionales³⁴.

Por último, dos leyes autonómicas, la Ley 9/1995, de 24 de abril de la Región de Murcia y la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias dividen esas regiones uniprovinciales en diversas circunscripciones (cinco en el caso de Murcia y tres en el de Asturias), con lo que dificultan la entrada de partidos nuevos.

IV. EL DESARROLLO SE DESPLAZA AL SUR Y AL MEDITERRÁNEO

Los decretos de disolución y convocatoria de las Cortes que exige la LO-REG al Gobierno, como hemos dicho arriba, permiten conocer las oscilaciones de la población. El Real Decreto-Ley 33/2008, de 14 de enero, de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones para la IX Legislatura establecía el siguiente número de escaños.

³⁴ STC 225/1998, de 23 de noviembre.

Álava	4
Albacete	4
Alicante	12
Almería	6
Asturias	8
Ávila	3
Badajoz	6
Baleares	8
Barcelona	31
Burgos	4
Cáceres	4
Cádiz	9
Castellón	5
Ceuta	1
Ciudad Real	5
Córdoba	6
Coruña, La	8
Cuenca	3
Gerona	6
Granada	7
Guadalajara	3
Guipúzcoa	6
Huelva	5
Huesca	3
Jaén	6
León	5

Lérida	4
Logroño	4
Lugo	4
Madrid	35
Málaga	10
Melilla	1
Murcia	10
Navarra	5
Orense	4
Palencia	3
Palmas, Las	8
Pontevedra	7
Santander	5
Salamanca	4
Sta. Cruz Tnf.	7
Segovia	3
Sevilla	12
Soria	2
Tarragona	6
Teruel	3
Toledo	6
Valencia	16
Valladolid	5
Vizcaya	8
Zamora	3
Zaragoza	7

Al comparar la tabla anterior con la correspondiente a las elecciones de 1977, las provincias cuya asignación de diputados ha variado, por arriba o por abajo en esos 31 años, son las siguientes:

PROVINCIAS	1977	2008	Variación
Alicante	9	12	+ 3
Almería	5	6	+ 1
Asturias	10	8	- 2
Badajoz	7	6	- 1
Baleares	6	8	+ 2
Barcelona	33	31	- 2
Cáceres	5	4	- 1
Cádiz	8	9	+ 1
Córdoba	7	6	- 1
Coruña, A	9	8	- 1
Cuenca	4	3	- 1
Girona	5	6	+ 1
Guipúzcoa	7	6	- 1
Jaén	7	6	- 1
León	6	5	- 1
Lugo	5	4	- 1
Madrid	32	35	+ 3
Málaga	8	10	+ 2
Murcia	8	10	+ 2
Ourense	5	4	- 1
Palmas, Las	6	8	+ 2
Pontevedra	8	7	- 1
Soria	3	2	- 1
Tarragona	5	6	+ 1
Toledo	5	6	+ 1
Valencia	15	16	+ 1
Vizcaya	10	8	- 2
Zamora	4	3	- 1
Zaragoza	8	7	- 1

En 1977, la población registrada en España era de 36.079.655 personas y el censo electoral de 23.583.762; en 2008, la población de derecho ascendía a 45.200.737 y el censo electoral a 35.072.209³⁵. Gran parte de este aumento, como sabemos, se debe a la inmigración y a las nacionalizaciones concedidas en los últimos años, que suman varios cientos de miles de personas, unas por ser descendientes de españoles y otras simplemente por vivir varios años legalmente en nuestro territorio. Por ello, ninguna provincia tiene menos población en este año que en 1977, pero sí que ha crecido menos, es decir, que es menos atractiva tanto para los nuevos como para los viejos españoles.

Entre unas y otras elecciones, 40 escaños han cambiado de circunscripción y las afectadas han sido 29 provincias, de las que 17 han perdido uno o dos representantes y otras 12 han ganado, dos de ellas hasta tres diputados. Este primer dato muestra ya la concentración de más habitantes en menor superficie, con lo que se deduce que está aumentando la despoblación de numerosas zonas del país, desde León hasta Córdoba.

De acuerdo con los datos y las citas aportados en páginas atrás, la proporcionalidad está subiendo en unas pocas provincias, mientras que en otras, más numerosas, se impone la distribución mayoritaria. En consecuencia, están creciendo los desequilibrios del sistema electoral español. Cuando los vizcaínos elegían a diez diputados, los partidos con representación parlamentaria fueron hasta seis (PNV, PSOE, Herri Batasuna, PP, Euskadiko Eskerra y Eusko Alkartasuna) en las elecciones de 1989; sin embargo, en las últimas, ya con ocho diputados, sólo fueron tres esos partidos. En Asturias el cambio ha sido más drástico. Con diez y nueve diputados en la circunscripción, cuatro partidos recibieron escaños en las elecciones de 1977, 1979, 1986 y 1989; en las dos elecciones celebradas con ocho escaños, sólo han sido dos.

Si procesamos los datos por comunidades autónomas, que no existían en 1977, los cambios serían los siguientes:

COMUNIDADES	1977	2008	Variación
Andalucía	59	61	+ 2
Aragón	14	13	- 1
Asturias	10	8	- 2
Baleares	6	8	+ 2
Canarias	13	15	+ 2
Cantabria	5	5	=
Castilla y León	35	32	- 3
Castilla La Mancha	21	21	=

³⁵ Datos de la web del Ministerio de Interior: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

Cataluña	47	47	=
Extremadura	12	10	- 2
Galicia	27	23	- 4
Madrid	32	35	+ 3
Murcia	8	10	+ 2
Navarra	5	5	=
País Vasco	21	18	- 3
Rioja, La	4	4	=
Com. Valenciana	30	34	+ 4
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=

En algunas comunidades, se compensa la pérdida de diputados de unas provincias (Barcelona, Jaén, Córdoba) con ganancias en otras (Tarragona, Málaga, Almería), con lo que las preferencias de los españoles incluso en ámbitos regionales quedan patentes. En Andalucía, el interior agrícola, pierde fuerza en relación con la costa, dedicada al turismo y a nuevas industrias, y en Cataluña lo hace Barcelona en beneficio de Tarragona y Gerona. El dato más impresionante es el de Galicia: no sólo es la comunidad que más diputados ha perdido, cuatro, sino que éstos se reparten de manera igualitaria entre todas las provincias, ya que en 2008 los nueve diputados asignados a La Coruña disminuyeron a ocho.

La representación de Asturias ha disminuido un 20%; la de Extremadura, un 16,6%; la de Galicia, un 14,8%; y el País Vasco, un 14,3%. En cambio, la representación de los habitantes de Baleares ha aumentado en un 33,3%; la de Murcia, en un 25%; la de Canarias, en un 15,4%; y la de la Comunidad Valenciana, en un 13,3%.

Al trasladar al mapa (Mapa 1) los cambios, se aprecia que las provincias perjudicadas se sitúan, de manera predominante, en la costa cantábrica y atlántica del norte, así como en el interior. Pontevedra, La Coruña, Lugo, Orense, Asturias, León y Zamora han perdido diputados. También lo han hecho Vizcaya y Guipúzcoa. En la costa cantábrica sólo la provincia de Santander, ahora Cantabria³⁶, mantiene la misma asignación de escaños que en 1977. Las otras provincias con representación menor son Barcelona, Soria, Cuenca, las dos extremeñas, Zaragoza, Jaén y Córdoba, todas interiores, salvo la catalana. En las últimas elecciones, Soria pasó a ser la provincia con menor número de diputados, dos, pues se le ha retirado uno; entre 1977 y 2008 su censo electoral ha pasado de 73.992 personas a 77.366. Asturias y Vizcaya, las únicas a las que

³⁶ El cambio de denominación se produjo con la promulgación del Estatuto de autonomía: Disposición final de la **Ley Orgánica 8/1981**.

en 1977 se les adjudicaron 10 diputados, han perdido dos cada una. El mismo número ha perdido Barcelona, pero se nota mucho menos porque mantiene 31 actas.

Las beneficiadas por el mayor crecimiento de población son las provincias que se extienden a lo largo de la costa entre el estrecho de Gibraltar y Francia (salvo Granada y Castellón, que mantienen los mismos diputados que recibieron en 1977, y Barcelona), más los archipiélagos y el Gran Madrid, es decir, Madrid y Toledo. Incluso vemos en el mapa una curiosa compensación. Siete provincias del noreste de la España peninsular que limitan entre ellas han perdido todas un diputado y hasta dos; ocho en total. En el otro extremo de la mediana, las provincias de Valencia, Alicante, Murcia y Almería han ganado siete escaños.

Como prueba de su pujanza, Madrid se ha situado como la provincia más poblada de España. En 1977 ese puesto correspondió a Barcelona, a la que se atribuyeron 33 escaños; en segundo lugar, estaba Madrid, con 32 escaños. En las elecciones de 2004, Madrid ganó un diputado más, con lo que la relación entre ambas es de Madrid con 35 representantes y Barcelona con 32.

Otra provincia que ha crecido en tres diputados es Alicante, que ha pasado de nueve a 12. ¡Un crecimiento de un tercio! El censo de esta provincia se ha duplicado en 30 años, al haber pasado de 556.525 personas a 1.194.053. El mismo fenómeno se da en Murcia, cuyo censo ha pasado de 450.752 electores a 969.923.

Salvo Extremadura, las comunidades que han perdido representación se encuentran en la que se consideraba la media España más rica y desarrollada, mientras que las que la han aumentado están en la España menos desarrollada. Aragón y Castilla y León aparecen como regiones de lento declive, que se frena por los focos de Valladolid y Zaragoza, más en el caso castellano su condición de territorio de desahogo de Madrid: inmensas extensiones de terreno donde la población se agrupa en unas pocas ciudades. Galicia, Asturias y el País Vasco son las regiones donde la decadencia se está viviendo de manera imparable.

Al distribuirse los escaños en 1977, Barcelona, Vizcaya y Asturias no eran sólo provincias con gran peso demográfico en España, sino que, además, eran ricas por sus industrias: minería, siderurgia, textil, astilleros... Treinta años más tarde, las han superado en importancia económica Madrid, Valencia, Alicante, Murcia y Baleares, volcadas en sectores como el financiero, el turístico, el agrícola especializado, el informático... El recinto ferial construido en 1980³⁷ en Madrid por las instituciones locales ha rebasado en número de ferias y facturación a la veterana Fira de Barcelona y el puerto de Valencia dobla al de Barcelona en el movimiento de contenedores.

³⁷ Un decreto de 1943 fijaba las condiciones para organizar ferias y éstas se limitaban a Barcelona, Bilbao, Valencia y Zaragoza. Hubo que esperar a su derogación en la democracia para la construcción del Ifema. Ver *UCAS, Fermín (2003): «*Las ferias, motor de desarrollo*», revista *Economistas*, núm. 95, Colegio de Economistas de Madrid, 2003, p. 99.

La cornisa cantábrica se halla en riesgo de convertirse en una zona subvencionada o mendiga³⁸, dependiente de las transferencias de fondos externas para mantener el nivel de vida de unas poblaciones que están estancadas por la emigración, por la baja natalidad y por la renuencia de los inmigrantes a instalarse en esas provincias. En un artículo publicado en 1988 con el título de «*La decadencia del Norte*», Pedro de Silva, entonces presidente del Principado de Asturias, escribió que “*mientras en el indicado trienio 1985-1987 la población ocupada en el conjunto nacional creció casi un 10%, cuatro regiones de la España peninsular experimentan crecimientos inferiores al 1%: el País Vasco, Cantabria, Asturias y Galicia*”³⁹. Las tres provincias más pobladas de esta zona de España son Asturias, Vizcaya y La Coruña. Por mucho que su población sea ahora mayor que en la década de los 70, ésta ha decrecido en comparación con el total nacional y es de mayor edad. Jaén, Cáceres o Lugo han sido siempre provincias pobres, poco desarrolladas; Asturias, La Coruña y Vizcaya han sido, en cambio, polos de atracción de industrias, inversiones y profesionales. La ciudad coruñesa de El Ferrol, conocida por sus astilleros y su puerto, ha retrocedido en magnitudes demográficas sesenta años: su censo de 1950 ascendía a 77.030 vecinos y el de 2009 era de 74.273 vecinos. La ciudad vizcaína de Baracaldo, también industrial, registró en 1983 su mayor número de habitantes: 119.380 habitantes; pero en 2009 había bajado a 98.460. Y el municipio asturiano de Mieres, dedicado a la minería, tuvo 70.871 vecinos en 1960 y ha bajado a 44.070 en el último censo. Estas regiones, con la desaparición de empresas, la marcha de los grupos integrados por gentes de formación más cualificada y jóvenes⁴⁰, junto con la desmoralización colectiva, pueden quedar apartadas del desarrollo general.

Enumaremos varios casos inversos en la otra costa. Sagunto (Valencia), población industrial dedicada a la siderurgia, siguió creciendo pese a haber atravesado una fuerte reconversión en los años 80; tenía 54.759 habitantes en el censo de 1981 y en el de 2009 los habitantes registrados eran 66.070. Cartagena, la segunda ciudad de la provincia de Murcia, tenía 172.751 habitantes en el censo de 1981 y en el de 2009 el número de éstos había subido a

³⁸ El economista Pedro Schwartz calificó así a la región de Asturias, “*Principado mendigo*”, en unas declaraciones a *La Voz de Asturias* (14-5-1995).

³⁹ *El País*, 11-3-1988. Artículo accesible en http://www.elpais.com/articulo/economia/GALICIA/CANTABRIA/PAIS_VASCO/ASTURIAS/decadencia/Norte/elpepiopi/19880311elpepieco_4/Tes

⁴⁰ Reproducimos varias noticias de periódicos regionales sobre la mengua de población y la emigración de jóvenes en el norte de España.

Sobre Galicia:

http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2564_10_141852__Economia-11000-jovenes-gallegos-emigran-busca-empleo y <http://www.lavozdeg Galicia.es/hemeroteca/2007/05/05/5778416.shtml>.

Sobre Asturias: http://www.lne.es/secciones/noticia.jsp?pRef=1632_36_518750__Aviles-Arturo-Verano-escandalo-poblacion-salga-Asturias-trabajar y http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-04-2007/abc/Sociedad/ovidio-sanchez-denuncia-que-25000-jovenes-abandonan-asturias-por-falta-de-oportunidades_1632365910298.html.

Sobre Vizcaya: http://www.elcorreodigital.com/vizcaya/prensa/20070428/otros/carreras-prestigio-concentran-mayor_20070428.html

215.186. Roquetas de Mar (Almería), el tercer municipio en importancia de su provincia ha quintuplicado su población entre 1981, cuando tenía 18.891 habitantes, y 2009, en que registró 82.665.

Aportamos la evolución del censo en las tres principales provincias del norte peninsular. Incluimos 2004 para mostrar que, si hasta ahora su crecimiento demográfico era inferior al de la media española, desde los últimos años ha comenzado su decrecimiento.

	AÑO 1977		AÑO 2004		AÑO 2008	
	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional
Asturias	783.206	3,30%	986.352	2,85%	982.224	2,80%
Coruña¹	731.499	3,09%	1.053.738	3,05%	1.068.416	3,05%
Vizcaya	749.572	3,16%	974.742	2,82%	956.692	2,73%

Fuente: Ministerio de Interior

Compárense estos datos con el crecimiento de tres provincias mediterráneas que en las primeras elecciones tenían menos población que las del norte y ahora han alcanzado una similar.

	AÑO 1977		AÑO 2004		AÑO 2008	
	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional
Alicante	556.525	2,35%	1.154.729	3,34%	1.194.053	3,40%
Málaga	569.535	2,42%	1.033.409	2,99%	1.077.516	3,07%
Murcia	450.752	1,90%	941.145	2,72%	969.923	2,76%

Fuente: Ministerio de Interior

Las tres provincias cantábricas han perdido cinco diputados y las tres mediterráneas han ganado siete.

Por último, añadimos la evolución de las dos circunscripciones más pobladas.

	AÑO 1977		AÑO 2004		AÑO 2008	
	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional	Censo local	% respecto a total nacional
Madrid	2.744.152	11,64%	4.458.540	12,99%	4.489.813	12,80%
Barcelona	3.004.988	12,68%	4.007.330	11,59%	3.980.124	11,35%

Fuente: Ministerio de Interior

Las últimas proyecciones de evolución de población en España elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el decenio comprendido entre 2010 y 2020, y conocidas el 7 de octubre de 2010, muestran una intensificación de las tendencias ya señaladas⁴¹. Según el INE se registrarán decrecimientos poblacionales en cinco comunidades autónomas: Principado de Asturias (−3,2%), País Vasco (−2,0%), Castilla y León (−1,9%), Galicia (−1,6%) y La Rioja (−1,3%), todas, salvo esta última, ya han sufrido pérdida de diputados en los últimos años. Se calcula que entre 2010 y 2019, las regiones en las que más disminuirá la población serán Galicia (−108.211 personas), Castilla y León (−92.933), Asturias (−57.244) y el País Vasco (−42.591). En el lado del crecimiento de la población, se situarán Castilla-La Mancha (+6,4%), Baleares (+6,4%), Murcia (+6,0%), Navarra (+5,5%), la Comunidad de Madrid (+5,4%) y Andalucía (+5,0%), con lo que todas, salvo Navarra, mantendrán el crecimiento comenzado hace varias décadas.

De todo lo anterior podemos deducir que el eje de la España más desarrollada se está desplazando del Cantábrico y del valle del Ebro al centro de la Península y al Mediterráneo, unidos por el corredor entre Valencia y Madrid y ahora hasta por AVE.

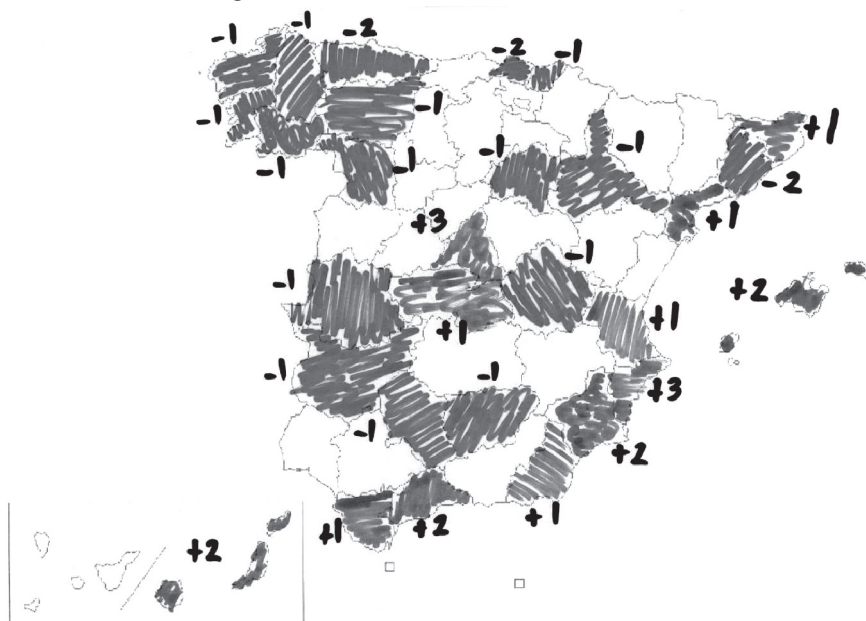
Una de las consecuencias de la pérdida progresiva de diputados es el menor peso político de las provincias afectadas en las Cortes. A los partidos no les interesan las provincias con cuatro o menos parlamentarios, salvo que haya posibilidad de alterar el reparto de éstos. En las dos semanas de campaña electoral oficial de las últimas elecciones generales el secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, visitó 15 provincias⁴² para pedir el voto: no hubo ninguna por debajo de los cinco diputados. En la misma campaña, el

⁴¹ <http://www.ine.es/prensa/np623.pdf>. El informe completo se puede consultar, en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp269%2F2010-2020&file=pcaxis&L=>.

⁴² <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/14/eleccionsgenerales/1203018818.html>, consultado el 14 de octubre de 2010.

presidente del Partido Popular, Mariano Rajoy, acudió a veintidós provincias⁴³, de las que tres elegían cuatro escaños cada una, Álava, Burgos y Orense, y una, Teruel, tres; el motivo de esa atención es que en las cuatro su partido podía conseguir un diputado más con un puñado de votos. Donde se unen la baja representación y la inexistencia de perspectiva de cambio de los electores, los políticos no viajan acompañados de caravanas, promesas y periodistas. Así, Soria, Palencia, Zamora, Cuenca, Guadalajara, Cáceres, Ávila, Albacete, Salamanca, Segovia, Lugo y Huesca quedan cada vez más apartadas de las inversiones públicas y del interés general. Muestra del escaso valor que se concede a esas circunscripciones es que los grandes partidos las suelen usar para garantizarse la elección de diputados cuneros. Por el contrario, en la citada campaña electoral, Rodríguez Zapatero y Rajoy visitaron en total quince de las diecisiete provincias que envían siete o más diputados al Congreso.

PROVINCIAS QUE GANAN Y PIERDEN DIPUTADOS (1977-2008)



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso y el Ministerio de Interior

V. CONCLUSIONES

De los grandes países europeos por población, España es el que tiene una cámara baja más pequeña “*raquítica*”, según los profesores Francesc de Carreras y Josep M. Al Bundestag los alemanes envían 622 diputados; la Asamblea fran-

⁴³ <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/14/eleccionengenerales/1203018208.html>, consultado el 14 de octubre de 2010.

cesa la componen 577 parlamentarios; el Sejm polaco tiene 460 diputados; la Cámara de Diputados italiana cuenta con 630 miembros; a la Cámara de los Comunes del Reino Unido acuden 646 parlamentarios; la Duma rusa la constituyen 450 diputados; y la Asamblea de Portugal, país con casi la cuarta parte de habitantes que España, tiene 230 miembros. Encima, de los 350 diputados que existen en la actualidad, 102 están asignados al territorio (dos por provincia, con independencia de los habitantes de ésta, más uno por Ceuta y otro por Melilla). Quedan entonces sólo 248 diputados que se prorratan en función de la magnitud de la población en cada provincia. Entre las elecciones de 1977 y 2008, 40 diputados cambiaron de circunscripción, más del 16%. Seguramente, si el número de diputados adjudicados a las circunscripciones en función de la población fuera mayor (por ejemplo, reduciendo a uno solo el parlamentario que debe tener cada provincia, tal como ha propuesto el Consejo de Estado), los cambios también lo habrían sido. En los 31 años estudiados, algunas provincias han doblado el número de sus habitantes.

Los datos muestran que de las 17 provincias que han perdido uno o dos escaños, diez de ellas se encuentran al norte del río Duero, en la España tenida por más desarrollada y próspera. El aumento de la población se centra en la costa mediterránea, los dos archipiélagos y el área de Madrid. Junto a este hecho sociológico y económico, no podemos ignorar que hay otro de carácter constitucional y político. La legislación preconstitucional sobre el régimen electoral, que se ha incorporado al ordenamiento legislativo democrático, justificó la imposición de dos diputados por provincia en la pretensión de “*suaviza[r] en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía*”. En estas tres décadas, las diferencias en función de la población se han acentuado entre las regiones. Semejante desigualdad repercute en la representación ciudadana a través de los partidos.

Se han propuesto diversas medidas para solucionar o al menos atenuar estas diferencias, que constituyen uno de los elementos que reducen la legitimidad del régimen constitucional entre los españoles. En su informe de 2009, el Consejo de Estado mencionó varias de ellas:

- Sustituir la provincia por la comunidad autónoma como circunscripción.
- Aumentar el número de diputados del Congreso a 400.
- Reducir el mínimo obligatorio de diputados por provincia a uno.
- Emplear otras fórmulas matemáticas en vez de la fórmula D'Hondt.
- Asignar los escaños mediante el censo electoral y no mediante la población de derecho.
- Implantar un colegio nacional para la elección de un número variable de diputados (50 y hasta 100).

Algunas de estas propuestas pueden realizarse sin excesivas trabas legales, pues sólo necesitarían de una reforma de la LOREG, una ley orgánica, para la que basta la mayoría absoluta en el Congreso. Sin embargo, los partidos que

se benefician del actual sistema no tienen ningún incentivo para modificar la situación. ¿Será necesario un derrumbe del régimen político como el que se vivió en Italia o un gobierno de coalición como el británico, donde el aliado perjudicado por la ley electoral, pero convertido en imprescindible por obra de las matemáticas, imponga a su socio mayor esa condición?

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978): *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid.
- ARIAS-SALGADO, R. (2010): «¿Reforma electoral o constitucional?», revista *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 28, 2010, Fundación FAES, Madrid.
- BLANCO VALDÉS, R. (2003): *La Constitución de 1978*, Alianza, Madrid, 2003.
- CARRILLO, S. (1978): *El año de la Constitución*, Crítica, Madrid, 1978.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, GONZALO: *Los errores del cambio*, Plaza y Janés, 4ª ed., Barcelona, 1987.
- GONZÁLEZ, F. Y CEBRIÁN, J. L. (2001): *El futuro no es lo que era. Una conversación*, Aguilar, Madrid, p. 25.
- LUCAS, F. (2003): «Las ferias, motor de desarrollo», revista *Economistas*, núm. 95, Colegio de Economistas de Madrid, 2003
- MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1985): «El sistema electoral de la Comunidad Autónoma Vasca», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46, julio-octubre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- MONTERO GIBERT, J. R. Y LAGO PEÑAS, I. (2005): «“Todavía no sé quiénes, pero ganaremos”: manipulación política del sistema electoral español», revista *Zona Abierta*, núm. 110-111, 2005, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- ORTÍ BORDÁS, J. M. (2009): *La Transición desde dentro*, Planeta, Barcelona.
- OSORIO, A. (2000): *De orilla a orilla*, Plaza y Janés, Barcelona, 2000.