
LA IMPORTANCIA POLITICA DE LA SELECCION DE FUENTES DE INFORMACION

José Antonio Carmona Guillén

La Ley para la Reforma Política (L. 1/1977) atribuía al Gobierno la potestad de regular las primeras elecciones generales a Cortes (Congreso de los Diputados y Senado). Por ello, y de acuerdo con el llamado «Grupo de los Diez», el Gobierno promulgó el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Esta norma entendemos que cae en contradicción consigo misma al discrepar parte del articulado con su exposición de motivos o preámbulo. Nos referimos concretamente al párrafo IV de la citada exposición y al artículo 19,3.

En el preámbulo, y referente a la distribución de escaños entre las provincias, puede leerse: «... se ha considerado conveniente asegurar un mínimo inicial de dos diputados por provincia y dividir el resto de los diputados —entendemos que debiera decir escaños— 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*. (El subrayado es nuestro.)

Más adelante, en el artículo 19,3, se asignan a cada distrito electoral un número de escaños que oscila entre tres y treinta y tres (con las excepciones de Ceuta y Melilla).

Obsérvese que en la exposición de motivos se llega al número de escaños

de un distrito por la conjunción de dos criterios, uno territorial y el otro demográfico. Estas variables tendrán su incidencia a la hora de calcular ciertas tasas o relación habitantes/escaño en cada distrito, las cuales no podemos esperar que sean similares para las 50 provincias si no nos cuidamos de diferenciar el origen o procedencia de los escaños. Entendemos que el párrafo del preámbulo de la Ley que hemos transcrito anteriormente concibe el Congreso de los Diputados integrado por dos tipos de representación, a la demográfica o de la población española se le agrega la del asentamiento o geográfica de la misma población. Por ello se establecen dos normas: una para la variable demográfica (144.000 habitantes/escaño) y la segunda para la variable o criterio territorial (dos escaños/provincia, por ser dicha división la unidad de base escogida).

Pero el Real Decreto-ley habla de «habitantes» sin especificar fuente alguna ni tipo o clase de población.

Por su parte, la Ley de Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial clasifican o definen los habitantes en:

— Residentes: los que viven habitualmente en el término municipal.

— Transeúntes: los que se encuentran accidentalmente en el municipio.

De ahí que los datos oficiales de población se presenten bajo las denominaciones de derecho y de hecho. La primera comprende los residentes, ausentes o presentes, y la segunda integrada por los residentes más los transeúntes.

A la vista de lo anterior es notoria la imprecisión del legislador al emplear el término habitantes.

Entendemos que la única fuente válida debe ser el Instituto Nacional de Estadística, por ser el organismo encargado de los censos de población y, a partir del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 6 de marzo de 1975, de «oficializar» los datos procedentes de las renovaciones municipales de los padrones de habitantes. Estas renovaciones son obligatorias para todos los Ayuntamientos y deben realizarse cada cinco años. A partir de 1975 se realizan bajo el asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística (INE), quien controla las operaciones padronales y del personal que participa en las mismas. Se busca con ello la máxima fiabilidad de las cifras resultantes.

Resumiendo podríamos decir que disponemos de dos clases de población (población de hecho y de derecho), de una fuente oficial (INE) y de dos publicaciones de dicha fuente («Censo de Población de 1970» y «Poblaciones de derecho y de hecho de los municipios españoles. Padrón Municipal de 1975»).

En el presente trabajo se ha elegido como fuente «Poblaciones de derecho y de hecho de los municipios españoles. Padrón Municipal de 1975» por entender que contenía los datos oficiales que gozaban de mayor actualidad en el momento de realizar los cálculos para la distribución de los escaños entre las provincias. Asimismo, esta fuente sitúa en igualdad de posibilidades a todas las provincias, en algunas de las cuales han podido realizarse alguna

puesta al día o correcciones con posterioridad. El tener en cuenta tales cambios significaría privilegiar una provincia (distrito) con respecto a otras.

Independiente de que entendamos que la población aplicable sea la de derecho, por definición de ésta y por el desarrollo de las Normas Electorales (sólo se podía votar en el distrito en que se estaba censado), aquí hemos realizado los cálculos correspondientes utilizando como base las dos poblaciones, de hecho y de derecho.

Las diferencias numéricas de escaños

Los cuadros 1 y 2 siguen la misma metodología, aunque con base poblacional distinta. Si en el 1 se utiliza la *población de hecho*, en el 2 se utiliza la *población de derecho*.

Las columnas de ambos cuadros deben entenderse con arreglo a los contenidos que indicamos a continuación:

Columna A: Población de hecho al 31-XII-1975.

Columna A': Población de derecho al 31-XII-1975.

Columnas B y B': Cociente de dividir la población (de hecho o de derecho, según el caso) de cada distrito (provincia) por 144.500 (tal como se prevé en el preámbulo de la Ley).

Columnas C y C': Restos de las operaciones realizadas en las columnas B y B', respectivamente. Igualmente son indicados (con) los restos que sobrepasan los 70.000 habitantes.

Columnas D y D': Total de escaños por distrito electoral (provincia). Obtenido por la suma de dos por distrito (territoriales) más el dígito correspondiente de la columna B (o B') aumentado de uno si el resto sobrepasa los 70.000 habitantes (los indicados con *).

Columnas E: Total de escaños según el artículo 19,3 de la Ley 1/1977. Es decir, distribución actual del Congreso de los Diputados.

Los distritos electorales de Ceuta y Melilla no han sido objeto de los cálculos precedentes, por considerarlos casos especiales y fuera de la aplicación de la Norma.

Es patente que ha habido, en cualquier caso, un trasvase de escaños de unas provincias a otras. En ambos cuadros se destacan los distritos electorales en los que existen diferencias entre la distribución actual (según el artículo 19,3 de las Normas Electorales) y los resultados obtenidos siguiendo los únicos datos oficiales publicados hasta ese momento.

Conviene recordar que el número de 350 escaños para la composición del Congreso, en su primera legislatura, no puede alterarse por un Real Decreto-ley (como el de las Normas Electorales) por venir determinado por una norma fundamental, como es la Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977), y, por lo tanto, de rango superior.

Veamos ahora cómo se obtienen los 350 escaños de la Cámara según la base que se utilice.

Base: Población de hecho

Por esta vía, la procedencia de los escaños se reparte de la forma siguiente:

<i>Procedencia</i>	<i>Núm. de escaños</i>
Territoriales	100
Cocientes (columna B)	223
Restos (columna C)	25
Ceuta y Melilla	2
TOTAL	350

Si siguiendo esta base se llega a un reparto exacto de los 350 escaños entre los diversos distritos que forman la carta o mapa electoral del Congreso. Pero este hecho se debe al azar, ya que no se puede admitir el que se haya utilizado esta base en los cálculos previos, porque ello llevaría a cometer otros errores, como, por ejemplo, atribuir a una provincia mayor número de escaños que a otra de mayor población.

Como ya se ha indicado, existen diferencias entre los escaños asignados en el artículo 19,3 de las Normas y el obtenido sobre la base de la población de hecho. Estas diferencias afectan a seis distritos o provincias. Los distritos de Badajoz, Barcelona y Jaén deberían ceder un escaño; mientras los de Cádiz, Huesca y Las Palmas deberían aumentar en uno el número de sus escaños. Y esto con relación a la situación actual, o si se prefiere, al reparto establecido en el artículo 19,3.

Lo anterior produce ciertos cambios en la composición política del Congreso. Los resultados electorales del 15 de junio de 1977, mediante la aplicación de la norma de Hondt, nos hacen conocer los cambios que se producen utilizando esta base. Los cuadros 3 y 4 presentan las operaciones oportunas y cuáles son las opciones que deben salir (o en qué medida) y las que deben

integrar el Congreso en los distritos electorales afectados. Es el Partido del Gobierno (UCD) el que se beneficiaría con la utilización de esta base, ya que adquiriría tres nuevos escaños. Escaños que perderían el PSOE (dos) y el PDC-Pacto Democrático de Cataluña (uno).

Base: Población de derecho

En este caso, la procedencia de los escaños se reparte de la siguiente forma:

<i>Procedencia</i>	<i>Núm. de escaños</i>
Territoriales	100
Cocientes (columna B')	226
Restos (columna C')	21
Ceuta y Melilla	2
TOTAL	349

La distribución anterior es incorrecta por no alcanzar los 350 escaños previstos en la Ley para la Reforma Política. El problema va a consistir en atribuir a un distrito el escaño que falta por cubrir. Pese a que su validez era solamente para las primeras elecciones y a que la Administración disponía de los datos que estamos utilizando, el Real Decreto-ley no prevé la forma de procedimiento en caso semejante, limitándose a asignárselo a un distrito. Tal asignación ¿es la más correcta? ¿Daña o perjudica a otro distrito?

Para contestar a las preguntas anteriores se debe analizar detenidamente el cuadro 2. Existe concordancia, en cuanto a número de escaños, en todos los distritos, salvo en Barcelona. Este distrito ve incrementar sus escaños en uno (el que hace el 350), sin que a la luz de los datos de que disponemos en el cuadro (y que han servido para las demás provincias), pueda encontrarse una explicación.

El distrito de Barcelona, favorecido con el escaño en litigio, arroja un resto de 54.897 habitantes una vez obtenido su trigésimo segundo escaño. Comparativamente, ocupa el noveno lugar entre los distritos cuyos restos no alcanzan el umbral de los 70.000 habitantes fijado en el preámbulo de las Normas Electorales. Estos distritos (Barcelona y los ocho que poseen restos superiores) han sido objeto del cuadro 5, en el que se pretende visualizar la problemática y buscar explicación a la decisión expresada. De ahí que se hayan calculado diversas tasas para los distritos afectados.

Obsérvese que mientras a Barcelona le faltan 15.103 habitantes para alcanzar el umbral del próximo escaño (que pese a ello se le asigna), al distrito de Huesca le faltan 487 (y no lo obtiene). Si es cierto que la tasa o relación habitantes/escaños totales en Barcelona es superior que la misma tasa en Huesca, no es menos cierto que la tasa habitantes/escaños demográficos es superior en Huesca que en Barcelona. Y recuérdese los dos tipos de representación (territorial y demográfica o de población) atribuida al Congreso de los Diputados y mencionada al principio.

Si en las Normas Electorales se utilizan cocientes y restos, ¿no hubiera sido más lógico asignar el escaño al distrito con resto mayor?, ¿qué criterio se hubiera seguido si el caso se hubiese presentado a la inversa, esto es, si teniendo que distribuir nueve escaños, una vez obtenidos los cocientes, para completar los 350, el número de distritos cuyos restos hubieran sobrepasado los 70.000 habitantes fuese superior?, ¿se habrían elegido los nueve restos mayores o los menores?, ¿se habrían sorteado?

En el supuesto de asignación al distrito con resto mayor o más próximo al umbral, la celebración de las elecciones nos lleva a un nuevo cambio en la composición política de la Cámara. Y aquí, igual que con la población de hecho, sería el partido del Gobierno el que debería beneficiarse, ya que el diputado del PDC en Barcelona debería ceder su escaño a un nuevo diputado de UCD por el distrito de Huesca.

Conclusiones

De lo expuesto se deduce la importancia que para la composición-estructura de la Cámara tiene tanto la selección de fuentes estadísticas como la definición precisa de los términos demográficos que la legislación emplee.

Tanto si se ha seguido una u otra base demográfica (población de hecho o de derecho), los errores cometidos producen ciertos cambios en la composición política del Congreso de los Diputados. (Ver cuadro 6: Composición política del Congreso según la base utilizada.)

Igualmente cabe hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Qué clase de población (de hecho o de derecho) se utilizó como base para la asignación o distribución de escaños demográficos?
 - ¿Qué año sirvió de referencia?
 - ¿Tenían carácter «oficial» los datos utilizados como base?
 - ¿Se utilizaron puestas al día de los padrones municipales, corrigiendo de esta forma las bases oficiales de población?
-

Si se utilizaron «puestas al día» o elementos correctores, hay que preguntarse:

- ¿Se utilizaron para *todas y cada una* de las 50 provincias?
- ¿Por qué se utilizó una fuente no publicada negando, de esta forma, el acceso a la información a los españoles en general y a los investigadores sociales en particular?

CUADRO 1

Diferencias de escaños según la población de hecho

<i>Distrito electoral</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
Alava	238.233	1	93.733 *	4	4
Albacete	331.390	2	42.390	4	4
Alicante	1.060.601	7	49.101	9	9
Almería	386.776	2	97.776 *	5	5
Avila	187.725	1	43.225	3	3
Badajoz	640.850	4	62.850	6	7
Baleares	633.016	4	55.016	6	6
Barcelona	4.387.319	30	52.319	32	33
Burgos	349.347	2	60.347	4	4
Cáceres	425.667	2	136.667 *	5	5
Cádiz	952.328	6	85.328 *	9	8
Castellón	411.129	2	122.129 *	5	5
Ceuta	67.077	N. P.	N. P.	1	1
Ciudad Real	481.212	3	47.712	5	5
Córdoba	717.005	4	129.005 *	7	7
Coruña (La)	1.042.880	7	31.380	9	9
Cuenca	222.306	1	77.806 *	4	4
Gerona	441.990	3	8.490	5	5
Granada	736.045	5	13.545	7	7
Guadalajara	139.524	— 0 —	139.524 *	3	3
Guipúzcoa	682.517	4	104.517 *	7	7
Huelva	400.104	2	111.104 *	5	5
Huesca	216.345	1	71.845 *	4	3
Jaén	645.524	4	67.524	6	7
León	526.496	3	92.996 *	6	6
Lérida	349.233	2	60.233	4	4
Logroño	240.736	1	96.236 *	4	4
Lugo	405.303	2	115.303 *	5	5
Madrid	4.293.910	29	103.410 *	32	32
Málaga	919.251	6	52.251	8	8
Melilla	59.616	N. P.	N. P.	1	1
Murcia	884.073	6	17.073	8	8
Navarra	483.867	3	50.367	5	5
Orense	410.827	2	121.827 *	5	5
Oviedo	1.099.418	7	87.918 *	10	10
Palencia	186.710	1	42.210	3	3
Palmas (Las)	707.330	4	129.330 *	7	6
Pontevedra	825.607	5	103.107 *	8	8
Salamanca	349.843	2	60.843	4	4
Santa Cruz de Tenerife	686.958	4	108.958 *	7	7
Santander	490.249	3	56.749	5	5
Segovia	151.620	1	7.120	3	3
Sevilla	1.375.540	9	75.040 *	12	12
Soria	103.908	— 0 —	103.908 *	3	3
Tarragona	484.583	3	51.083	5	5
Teruel	155.449	1	10.949	3	3
Toledo	464.226	3	30.726	5	5
Valencia	1.939.488	13	60.988	15	15
Valladolid	450.670	3	17.170	5	5
Vizcaya	1.151.680	7	140.180 *	10	10
Zamora	230.787	1	86.287 *	4	4
Zaragoza	802.031	5	79.531 *	8	8

CUADRO 2

Diferencias de escaños según la población de derecho

	A'	B'	C'	D'	E
Alava	237.473	1	92.973 *	4	4
Albacete	333.393	2	44.393	4	4
Alicante	1.051.852	7	40.352	9	9
Almería	388.492	2	99.492 *	5	5
Avila	192.465	1	47.965	3	3
Badajoz	649.117	4	71.117 *	7	7
Baleares	597.715	4	19.715	6	6
Barcelona	4.389.897	30	54.897	32	33
Burgos	350.915	2	61.915	4	4
Cáceres	432.102	2	143.102 *	5	5
Cádiz	935.739	6	68.489	8	8
Castellón	410.119	2	121.119 *	5	5
Ceuta	60.198	N. P.	N. P.	1	1
Ciudad Real	484.860	3	51.360	5	5
Córdoba	717.769	4	139.769 *	7	7
Coruña (La)	1.059.757	7	48.257	9	9
Cuenca	225.525	1	81.025 *	4	4
Gerona	441.806	3	8.306	5	5
Granada	742.975	5	20.475	7	7
Guadalajara	140.856	— 0 —	140.856 *	3	3
Guipúzcoa	679.754	4	101.754 *	7	7
Huelva	402.973	2	113.973 *	5	5
Huesca	214.013	1	69.513	3	3
Jaén	651.280	4	73.280 *	7	7
León	535.210	3	101.710 *	6	6
Lérida	348.359	2	59.359	4	4
Logroño	241.829	1	97.329	4	4
Lugo	410.686	2	121.686 *	5	5
Madrid	4.319.904	29	129.404 *	32	32
Málaga	915.705	6	48.705	8	8
Melilla	53.137	N. P.	N. P.	1	1
Murcia	881.340	6	14.340	8	8
Navarra	486.718	3	53.218	5	5
Orense	434.291	3	791	5	5
Oviedo	1.102.294	8	53.706	10	10
Palencia	186.763	1	42.263	3	3
Palmas (Las)	641.707	4	63.707	6	6
Pontevedra	844.616	6	22.384	8	8
Salamanca	356.549	2	67.549	4	4
Santa Cruz de Tenerife	662.290	4	84.290 *	7	7
Santander	490.997	3	57.497	5	5
Segovia	151.200	1	6.700	3	3
Sevilla	1.378.543	9	78.043 *	12	12
Soria	105.308	— 0 —	105.308 *	3	3
Tarragona	480.331	3	46.331	5	5
Teruel	156.588	1	12.088	3	3
Toledo	468.115	3	34.615	5	5
Valencia	1.935.343	13	56.843	15	15
Valladolid	450.435	3	16.935	5	5
Vizcaya	1.154.873	7	143.373 *	10	10
Zamora	234.510	1	90.010 *	4	4
Zaragoza	794.016	5	71.516 *	8	8

CUADRO 3

<i>Distrito electoral</i>	<i>Opción política</i>	(A) Votos obtenidos	(B) Escaños obtenidos	(A:B) Votos Escaños	<i>Opción saliente</i>
Barcelona	PSOE	678.239	11	61.658	PDC
	PCE/PSUC	442.767	7	63.252	
	PDC	349.362	6	58.227	
	UCD	336.026	5	67.205	
	UCDCC	122.144	2	61.072	
	EC	103.959	1	103.959	
	AP	70.169	1	70.169	
Badajoz	PSOE	108.822	3	36.274	PSOE
	UCD	148.396	4	37.099	
Jaén	PSOE	122.432	4	30.608	PSOE
	UCD	103.862	3	34.620	

CUADRO 4

<i>Distrito electoral</i>	<i>Opción política</i>	(A) Votos obtenidos	(B) Escaños obtenidos	(A:B+1) Votos (Escaños+1)	<i>Opción entrante</i>
Cádiz	PSOE	153.329	4	30.665	UCD
	UCD	113.914	2	37.971	
	PCE	42.254	1	21.127	
	US/PSP	40.843	1	20.421	
	AP	20.632	— 0 —	20.632	
Huesca	UCD	55.953	2	18.651	UCD
	PSOE	33.867	1	16.933	
	US/PSP	13.796	— 0 —	13.796	
Las Palmas	UCD	186.437	5	31.072	UCD
	PSOE	39.454	1	19.727	
	PCU	17.677	— 0 —	17.677	

CUADRO 5

Distrito electoral	Población de derecho (A')	Restos (C')	Escaños totales (D')	$\frac{\text{Pob. derecho}}{\text{Escaños totales}}$	$\frac{\text{Pob. derecho}}{\text{Escaños demográficos}}$	$\frac{\text{Pob. derecho}}{\text{Escaños territoriales}}$
Huesca	214.013	69.513	3	71.337	214.013	107.006
Cádiz	953.739	68.489	8	116.967	155.956	476.869
Salamanca	356.549	67.549	4	89.137	178.274	178.274
Las Palmas	641.707	63.707	6	106.951	160.426	320.853
Burgos	350.915	61.915	4	87.728	175.457	175.457
Lérida	348.359	59.359	4	87.089	174.179	174.179
Santander	490.997	57.497	5	98.199	163.665	245.498
Valencia	1.935.343	56.843	15	129.022	148.827	967.671
Barcelona	4.389.897	54.897	32	137.184	146.329	2.194.948

CUADRO 6

Composición política del Congreso según la base utilizada

Opción política	BASE		
	Art. 19,3 (actual)	Población de hecho	Población de derecho
UCD	165	168	166
PSOE	118	116	118
PCE/PSUC	20	20	20
AP	16	16	16
US/PSP	6	6	6
UCDCC	2	2	2
PNV	8	8	8
EE	1	1	1
EC	1	1	1
PDC	11	10	10
Candidaturas independientes	2	2	2
Congreso	350	350	350

BIBLIOGRAFIA

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

Poblaciones de derecho y de hecho de los municipios españoles. Padrón Municipal de 1975. INE 1977.

La base sociológica de las elecciones del 15 de junio. José A. Carmona Guillén en "Informaciones Políticas" del 14 de enero de 1978.

CRITICA DE LIBROS