

LA DESIGUALDAD DEL VOTO EN ESPAÑA

Jorge URDÁNOZ GANUZA

I. INTRODUCCIÓN. LA PARADOJA DE LA IGUALDAD ELECTORAL

UNA elección ha de garantizar ciertas condiciones para poder ser considerada democrática, un conjunto de requisitos irrenunciables que no se encuentran sujetos a discusión desde la teoría de la democracia y que, al menos en el plano discursivo, se aceptan como presupuestos *sine qua non*. No se trata de normas constitucionales o leyes positivas (aunque éstas habrán de plasmarlas en sus articulados): el criterio con respecto a tales condiciones se relaciona con la *legitimidad*, no con la *legalidad*. Son, según Dieter Nohlen (1), las siguientes:

1. Universalidad del sufragio.—«Todos los ciudadanos son electores y elegibles, con independencia del sexo, la raza, la lengua, el ingreso o la propiedad, la profesión, el estamento o la clase, la educación, la confesión religiosa o la convicción política».
2. Igualdad del sufragio.—«No es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuestos, educación, religión, raza, sexo o posición política».
3. Sufragio secreto.—«El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto, así como al voto al dictado, por aclamación o a mano alzada. El voto secreto trata de garantizar la libre decisión electoral».
4. Sufragio directo.—«Las elecciones directas... no presuponen intermediarios que hayan de ser previamente elegidos por los electores (compromisarios) y que, posteriormente, realicen la elección».
5. Sufragio libre.—«El derecho de voto ha de ejercitarse sin coacción o cualquier otra influencia ilegal externa».

Esos principios, como el mismo Nohlen declara, «pertenecen a la concepción democrática. La difusión del derecho de sufragio universal, igual, directo, secreto y libre se ha de entender como la historia de las normas jurídicas que es inherente al concepto estricto del derecho electoral. En correspondencia con estas normas jurídicas podía el individuo tomar parte en las elecciones, como elector o como

(1) Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 65-72.

elegible, con voto igual al de los otros electores o con voto desigual, directo o indirecto, secreto o público» (2).

En las líneas que siguen nos vamos a ocupar de la peculiar situación que mantiene el sistema electoral español para el Congreso de los Diputados con respecto a uno de los principios englobados en tales requisitos básicos, el principio de igualdad. Esa tarea nos obligará a adentrarnos tanto en el terreno propio de la ciencia política como en el del Derecho constitucional, ya que es precisamente – como se verá – en la Constitución dónde ha de ser dilucidada la capacidad de nuestra normativa electoral para hacer justicia a tal principio.

La investigación puede iniciarse presentando la que bien merece ser denominada como «paradoja de la igualdad electoral». Una paradoja que engloba dos momentos. El primero alude al unánime acuerdo existente entre todos los estudiosos del sistema electoral según el cual el principio de voto igual se encuentra ausente de nuestra normativa electoral. Dada la importancia que sin duda merece tal afirmación, podemos comprobar hasta qué punto los especialistas han dado fe de ello (3).

- Según Miguel Martínez Cuadrado, la Ley electoral «es perfectamente anti-constitucional, al vulnerar explícita y repetidamente el principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, en este caso ante la Ley electoral» (4).

- Para Nohlen y Shultze, «la configuración de las circunscripciones se fija en base a criterios de representación preponderadamente territorial, en detrimento del principio de la igualdad de voto, esto es, en contra de la igualdad del derecho de sufragio» (5).

- Enrique Álvarez Conde y Juan Carlos González Hernández aseguran que «la distinción entre circunscripciones sub y sobrerrepresentadas, estas últimas las mayoritarias, va a ser la característica general, haciendo muy difícil, por no decir imposible, la proclamación constitucional de que todos los votos tengan un valor igual» (6).

(2) *Ibid.* pp. 54 y 55. Aunque no es éste, por descontado, el lugar para discutir la fundamentación axiológica de tales requisitos, pueden deslizarse algunos comentarios menores. Por «Teoría de la democracia» entendemos, como no puede ser de otra manera, no una teoría unitaria sino más bien el conjunto de diversas teorías normativas existentes hoy sobre la democracia. Que todas esas teorías asumen las condiciones citadas se refleja en el hecho de que incluso la que pasa por ser la menos exigente de todas, la de Schumpeter, así lo hace. Con respecto a los requisitos mínimos de la democracia, la fuente más citada en la literatura es habitualmente DAHL, R., *A preface to democratic theory*, Chicago University Press, 1956, pp. 67-71. También resulta interesante la aplicación de la hipótesis rawlsiana del «velo de la ignorancia» a la cuestión del ordenamiento electoral llevada a cabo en REEVE A., y WARE A., *Electoral Systems: a Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Londres, 1992, pp. 160 y ss.

(3) Por supuesto, no vamos a ofrecer un repaso exhaustivo de todas y cada una de las afirmaciones académicas al respecto, sino tan solo una muestra de cómo los más variados autores han señalado dicha característica desde el inicio de la transición hasta nuestros días.

(4) MARTÍNEZ CUADRADO, M., «Bases, principios y criterios para la Reforma de la Ley Electoral», *Revista de Política Comparada*, 6, 1981, p. 42.

(5) NOHLEN, D.; RAINER F., y SHULTZE D., «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 1985, p. 183.

(6) ÁLVAREZ CONDE, E. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ J. C., *Código de Derecho Electoral Español*, Madrid, Tecnos, 1985. p. 31.

- Francisco Fernández Segado denuncia el hecho «verdaderamente criticable» de que con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) «se ha mantenido una flagrante contradicción, ya existente en la primera normativa electoral: el establecimiento de unos mecanismos concretos que conculcan sistemáticamente dos principios de orden superior que deben inspirar el desarrollo global de todo el proceso electoral y que se admiten como parte integrante, y aun esencial, de nuestra legislación electoral: los principios de igualdad de voto y proporcionalidad» (7).

- Pablo Santolaya Machetti señala que la división en circunscripciones provinciales presenta «el inconveniente que se deriva del distinto número de habitantes de cada una de las unidades, que puede provocar importantes desigualdades materiales en el valor del sufragio» (8).

- Ángel Garrorena Morales afirma que la asignación de una representación mínima inicial a cada circunscripción «rompe el igual valor del voto en unas circunscripciones y en otras» (9).

- Por último, Joaquín García Morillo también apunta que la actual normativa «provoca que aunque el voto sea igual, el valor real del voto no sea igual», poniendo a continuación el ejemplo de las diferentes cantidades de votos necesarias para obtener un escaño en Madrid y Barcelona o en Soria y Teruel (10).

Si este acuerdo a la hora de señalar la desigualdad de voto incardinada en la actual normativa supone el primer momento de la paradoja, el segundo descansa en la afirmación constitucional del principio de igualdad. No son pocos, ni menores, los artículos que vienen a garantizarla. Entre ellos destacan los siguientes:

Artículo 9.2 Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 23. 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que marquen las leyes.

Artículo 68.1 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.

(7) FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986. p. 18.

(8) SANTOLAYA MACHETTI, P., «Significado y alcance de la LOREG», *Revista de Estudios Políticos*, 53, 1986, p. 57.

(9) GARRORENA MORALES, A., *Representación Política y procesos de confianza en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 10.

(10) GARCÍA MORILLO, J., *La Democracia en España*, Madrid, Alianza, 1996, p. 78.

Artículos a los que hay que añadir el hecho de que la igualdad es, junto con la libertad, la justicia y el pluralismo, nada menos que uno de los cuatro grandes principios que nutren todo el entramado constitucional de nuestro país. La «paradoja de la igualdad» consiste, en consecuencia, en que en España existe un acuerdo unánime en que el voto igual es inexistente y, a la vez, tal voto igual se encuentra recogido por la propia Constitución. ¿Cómo es posible tal contradicción?

II. INCLUSIÓN E IGUALDAD

La hipótesis que manejaremos aquí será la siguiente: existe cierta confusión entre dos categorías que históricamente han acompañado el devenir de la extensión del sufragio, la del sufragio universal, por un lado, y la del voto igual, por otro. En algunos autores, la confusión entre universalidad e igualdad del voto es explícita. Así, Miguel Satrústegui afirma que «el sufragio universal es, por definición, un sufragio igual. No se trata sólo de que todos puedan votar, sino también de que el voto de cada ciudadano tenga el mismo valor» (11). Pero, generalmente, la confusión es más sutil. Si recordamos las definiciones que Nohlen ofrecía para ambos principios, eran estas:

1. Universalidad del sufragio.—«Todos los ciudadanos son electores y elegibles, con independencia del sexo, la raza, la lengua, el ingreso o la propiedad, la profesión, el estamento o la clase, la educación, la confesión religiosa o la convicción política».

2. Igualdad del sufragio.—«No es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuestos, educación, religión, raza, sexo o posición política».

Las acotaciones que se repiten en una y otra definición (relativas al sexo, la raza, la propiedad, etc...) resultan redundantes. Una cosa es *quién* puede votar (y qué criterios no son legítimos a la hora de demarcar el *demos* electoral), y otra cosa por completo diferente es si el voto (obviamente, de los que pueden votar, es decir, del *demos* electoral tal y como ha quedado demarcado) es o no igual. Una vez configurado el *demos*, la sola afirmación de la igualdad de voto no necesita ulteriores marcadores o criterios: tal igualdad se predicará lógicamente de todos los electores recogidos en tal *demos*, sin que sea posible plantear, siquiera hipotéticamente, diferencia alguna entre ellos, pues tal cosa entraría en inmediata contradicción con el mismo supuesto igualitario que se está estableciendo (12).

(11) Manuel SATRÚSTEGUI, «El Cuerpo electoral», en: De ESTEBAN, J. (et. al), *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977, p. 77.

(12) No sólo es la igualdad en el voto, por lo demás, la que se encuentra situada en este extraño terreno compartido a medias con la inclusión, sino en general todo el derecho más amplio de la igualdad ante la ley. El mejor botón de muestra es la propia formulación del artículo 14 de la CE, que, de nuevo, no se limita sin más a establecer que «los españoles son iguales ante la ley», formulación que por sí sola debería resultar suficiente si se ha establecido quienes son los españoles, sino que añade lo siguiente: «sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Véase la taxonomía que al

Esta confusión conceptual corre paralela a la propia historia de la lucha por el sufragio, una lucha que arranca a mediados del siglo XIX y se extiende hasta nuestros días. Los principales jalones de la misma remiten –si bien con un ritmo diferente en cada país– a la incorporación de diferentes grupos sociales al derecho al sufragio: clases trabajadoras, mujeres, minorías raciales, etc. La lucha por el derecho a voto es ante todo una lucha por la inclusión, siendo el objetivo final el sufragio universal. Y, aunque a priori la universalidad hace referencia a la categoría de inclusión y no a la de igualdad, ésta se da por supuesta: se lucha por poder votar y por que cada voto cuente igual, y ambas cosas van de la mano en el ideario democrático.

Esta fusión de ambos principios en la realidad histórica de las luchas por el sufragio acaba configurando el principio de igualdad de una forma muy similar a la del principio de universalidad. Ya lo hemos visto: hay autores, los menos, que los confunden explícitamente; pero la mayoría –una mayoría que incluye no sólo a los académicos, sino también a los propios textos constitucionales, como también hemos comprobado– utiliza idénticos recursos para referirse a la igualdad y a la inclusión: la raza, el dinero, el sexo, etc... Tales categorías –las «categorías sospechosas», como con acierto han sido denominadas (13)– deberían en estricta lógica teórica acompañar tan solo al principio de universalidad, pues tan solo a la inclusión se refieren. El hecho de que acompañen también al principio de igualdad denota una extraña confusión de niveles semánticos: como no puede ser de otra manera, la igualdad se habrá de predicar, en su caso, de los incluidos, y nada añadirá a su esencia el venir a enumerar de nuevo los requisitos para la inclusión. Por decirlo brevemente, parece inmediato que el *cómo* (igualdad) tan solo se puede precisar una vez acotado el *quiénes* (inclusión).

Ahora bien, supuesto el sufragio universal e incluidos por tanto en la ciudadanía todos –con independencia de sexo, ingreso, color de piel, etc.– queda en pie la pregunta: ¿en qué sentido es el voto igual? ¿Cuándo podemos afirmar la igualdad del sufragio? Cuestiones para las que el mejor acercamiento es sin duda este de Rubio Llorente:

La igualdad que se predica de un conjunto de entes diversos ha de referirse no a su existencia misma, sino a uno o varios rasgos o calidades en ellos discernibles. Cuáles sean éstos, es decir, cuáles sean los rasgos de los términos de la comparación que se tomarán en consideración para afirmar o negar la igualdad entre ellos es cosa que no viene impuesta por la naturaleza de las realidades mismas que se comparan, simple objeto del juicio, sino que determina el sujeto de éste al adoptar el punto de vista desde el que lleva a cabo el juicio de igualdad. La determinación del punto de vista, del comúnmente llamado *tertium comparationis*, es una decisión libre, aunque no arbitraria, de quien juzga y sólo por referencia al *tertium comparationis* tiene sentido cualquier juicio de igualdad.

Toda igualdad es siempre, por eso, relativa, pues sólo en relación con un determinado *tertium comparationis* puede ser afirmada o negada y desde esa perspectiva sólo puede existir o no existir, de manera que el conjunto de elementos de

respecto despliega Alfonso RUIZ MIGUEL en «La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional», *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 19, 1996.

(13) Gerald Gunther, citado en RUIZ MIGUEL, A., «La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional», *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 19, 1996, p. 62.

los que se predica constituye una clase en sentido lógico, integrada por elementos absolutamente homogéneos, y ello con absoluta independencia de que el *tertium comparationis* obligue a tomar en consideración sólo un rasgo (por ejemplo, sólo el sexo), varios o muchos (por ejemplo, además del sexo, también la edad, la estatura, el grado de instrucción, la localidad de origen, etc.) (14).

¿Cuál es, para el objeto que nos ocupa —esto es, para el voto igual—, tal *tertium comparationis*? ¿Cuál el «punto de vista desde el que (se) lleva a cabo el juicio de igualdad»? Examinada la cuestión desde la perspectiva de la legalidad española, la respuesta es sencilla: no hay tal. No parece, en efecto, que las concreciones que la Constitución, la LOREG u otros textos legales ofrecen para la igualdad del voto vayan más allá de meras referencias a la no discriminación (de nuevo, mediante el socorrido recurso a la enumeración de las «categorías sospechosas»). Referencias que, por descontado, resultan puramente enfáticas y vacías de contenido si, con ellas, se pretende configurar una definición positiva y por tanto fructífera de la igualdad de voto. La Constitución afirma que el voto ha de ser igual, pero no señala en relación a qué. No ofrece un *tertium comparationis* que haga de tal igualdad un atributo cuantificable y, por tanto, sujeto a derecho. En lugar de ello, enumera tan solo un conjunto de elementos que quedan prohibidos como criterios, en una suerte de delimitación meramente *negativa* de la igualdad. De ahí la paradoja antes formulada: mientras la Constitución consagra la igualdad del sufragio en letras de oro, los estudios empíricos confirman su inexistencia.

III. UNA DEFINICION POSITIVA

Dado que la ciencia no está sujeta a restricciones constitucionales de ningún tipo, tampoco lo está la ciencia que se ocupa de lo político, esto es, la ciencia política. El conocimiento científico acude a los hechos, no a las declaraciones de principios, y la politología posee conocimientos acumulados más que suficientes para establecer un *tertium individuationis* riguroso con respecto a la igualdad del sufragio. Es posible así ofrecer criterios que delimiten con precisión —y de manera cuantificable, además— la existencia o inexistencia de la igualdad del voto dada una determinada comunidad de electores. Un *tertium* compuesto, al menos, por dos criterios diferenciados.

A) PRIMER CRITERIO: VALOR DEL VOTO

Este primer criterio, que denominaremos «valor del voto», fue definido así por Duverger:

«El sufragio desigual propiamente dicho (se refiere al voto censitario) está actualmente muy poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad de sufragio. Pero, en la práctica, este principio es muy

(14) RUBIO LLORENTE, F., «La Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 1991, p. 13.

frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación. (...) Supongamos dos circunscripciones que eligen cada una a un diputado; la primera, poblada por 50.000 electores; la segunda, por 100.000. Oficialmente, cada elector no tiene más que un voto. Pero, de hecho, todo sucede como si los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno: para la elección de diputados, cada uno de los primeros 'pesa' dos veces menos que cada uno de los segundos. Esta técnica, muy elemental, se emplea frecuentemente» (15).

Esta noción de «valor de voto» puede operacionalizarse de dos maneras diferentes: dividiendo el número de habitantes de una circunscripción entre el número de escaños que se eligen en ella o, al revés, dividiendo el número de escaños entre el de habitantes. Aquí adoptaremos la primera. Si así lo hacemos para cada una de las 52 circunscripciones españolas, obtenemos 52 valores numéricos diferentes, tal y como recoge la tabla 1. Ya del sólo hecho de que sean en efecto diferentes tales valores se desprende necesariamente que el voto no es igual. Si, además, queremos ofrecer una suerte de valor de voto *ideal* frente al cual el valor de voto de cada circunscripción pudiera compararse, tal medida nos la ofrece el sencillo cálculo arrojado si suponemos una única circunscripción española en la que votan todos los electores. Frente a tal media puede establecerse si los votantes de unas u otras provincias se hallan favorecidos o perjudicados y en qué medida concreta.

TABLA 1
Voto desigual: distinto valor de voto

| | Escaños | Electores | Electores por escaño | Número de votos de cada elector |
|-------------------|---------|-----------|----------------------|---------------------------------|
| Barcelona | 31 | 3.879.777 | 125.154 | 1 |
| Madrid | 35 | 4.324.491 | 123.557 | 1,01 |
| Sevilla | 12 | 1.441.249 | 120.104 | 1,04 |
| Coruña (A) | 8 | 949.771 | 118.721 | 1,05 |
| Vizcaya | 8 | 931.187 | 116.398 | 1,08 |
| Valencia/València | 16 | 1.858.151 | 116.134 | 1,08 |
| Asturias | 8 | 911.832 | 113.979 | 1,10 |
| Pontevedra | 7 | 769.177 | 109.882 | 1,14 |
| Córdoba | 6 | 626.595 | 104.433 | 1,20 |
| Málaga | 10 | 1.043.994 | 104.399 | 1,20 |
| Cádiz | 9 | 936.786 | 104.087 | 1,20 |
| Zaragoza | 7 | 710.132 | 101.447 | 1,23 |

(15) DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 99.

| | Esaños | Electores | Electores por esaño | Número de votos de cada elector |
|-------------------|--------|-----------|---------------------|---------------------------------|
| S. C. de Tenerife | 7 | 702.933 | 100.419 | 1,25 |
| Granada | 7 | 684.556 | 97.794 | 1,28 |
| Alicante/Alacant | 12 | 1.170.066 | 97.506 | 1,28 |

| | | | | |
|-------------|-----|------------|--------|------|
| MEDIA/TOTAL | 350 | 33.724.551 | 96.356 | 1,30 |
|-------------|-----|------------|--------|------|

| | | | | |
|--------------------|----|---------|--------|------|
| Murcia | 10 | 947.154 | 94.715 | 1,32 |
| Cantabria | 5 | 466.163 | 93.233 | 1,34 |
| Guipúzcoa | 6 | 558.430 | 93.072 | 1,34 |
| Palmas (Las) | 8 | 743.571 | 92.946 | 1,35 |
| Navarra | 5 | 458.899 | 91.780 | 1,36 |
| Badajoz | 6 | 535.937 | 89.323 | 1,40 |
| Tarragona | 6 | 532.798 | 88.800 | 1,41 |
| Balears (Illes) | 8 | 692.664 | 86.583 | 1,45 |
| Jaén | 6 | 519.138 | 86.523 | 1,45 |
| Valladolid | 5 | 423.884 | 84.777 | 1,48 |
| Cáceres | 4 | 335.783 | 83.946 | 1,49 |
| León | 5 | 414.833 | 82.967 | 1,51 |
| Castellón/Castelló | 5 | 404.844 | 80.969 | 1,55 |
| Toledo | 6 | 479.927 | 79.988 | 1,56 |
| Girona | 6 | 479.424 | 79.904 | 1,57 |
| Ciudad Real | 5 | 392.214 | 78.443 | 1,60 |
| Huelva | 5 | 379.765 | 75.953 | 1,65 |
| Lugo | 4 | 303.228 | 75.807 | 1,65 |
| Lleida | 4 | 300.315 | 75.079 | 1,67 |
| Albacete | 4 | 296.798 | 74.200 | 1,69 |
| Burgos | 4 | 291.091 | 72.773 | 1,72 |
| Salamanca | 4 | 289.734 | 72.434 | 1,73 |
| Almería | 6 | 424.825 | 70.804 | 1,77 |
| Ourense | 4 | 282.184 | 70.546 | 1,77 |
| Álava | 4 | 243.731 | 60.933 | 2,05 |
| Rioja (La) | 4 | 229.880 | 57.470 | 2,18 |
| Huesca | 3 | 171.360 | 57.120 | 2,19 |
| Zamora | 3 | 166.396 | 55.465 | 2,26 |

| | Escaños | Electores | Electores por escaño | Número de votos de cada elector |
|-------------|---------|-----------|----------------------|---------------------------------|
| Ceuta | 1 | 55.450 | 55.450 | 2,26 |
| Guadalajara | 3 | 165.865 | 55.288 | 2,26 |
| Cuenca | 3 | 161.495 | 53.832 | 2,32 |
| Palencia | 3 | 144.742 | 48.247 | 2,59 |
| Melilla | 1 | 47.359 | 47.359 | 2,64 |
| Ávila | 3 | 138.029 | 46.010 | 2,72 |
| Segovia | 3 | 121.601 | 40.534 | 3,09 |
| Soria | 2 | 73.819 | 36.910 | 3,39 |
| Teruel | 3 | 110.524 | 36.841 | 3,40 |

Fuentes: Para los escaños, el Decreto de Convocatoria de las Elecciones de 2008 (BOE núm.13 de 15 de enero de 2008). Para el número de electores de cada provincia, el Censo Electoral cerrado a 1 de diciembre de 2007 (disponible en www.ine.es). El resto de la Tabla son cálculos de elaboración propia.

El número de votos por papeleta se calcula con respecto a Barcelona (a cuyos electores, los peor representados, suponemos con un solo voto a partir del cual construimos la comparación). El valor medio o total marca la frontera entre provincias sobrerrepresentadas e infrarrepresentadas.

Como se observa, hay una diferencia máxima de 3,4 puntos entre unos españoles y otros. Esta cifra puede interpretarse al menos de dos maneras. Según la primera, que vendría a ser la de Duverger, el voto de los primeros «pesa» 3,4 veces más que el de los segundos. Según la segunda, plasmada en términos de «voto censitario», mientras en Barcelona todos los electores disponen de un voto, en Teruel disponen de 3,4. Al menos a nuestro juicio, habríamos de dejar de lado las comparaciones de estilo metafórico utilizadas por Duverger, y, en general, por toda la doctrina. Recordemos cómo se expresa el autor francés: «todo sucede *como si* los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno». Más allá de comparaciones y símiles, el voto es objetiva e indiscutiblemente desigual: a no ser que confundamos la noción de voto con la de mera papeleta, unos tienen más votos que otros (16).

(16) Nótese que esta confusión entre papeleta y voto corre paralela a la denunciada antes entre sufragio universal/inclusión y sufragio igual/igualdad: las luchas históricas han conseguido incluir a todos –en el sentido de concederles una e idéntica papeleta y de permitirles acceder al sufragio– pero eso no significa que todos tengan un voto igual. Por lo demás, y aunque en un estudio dedicado a la mera *constatación empírica* de la desigualdad esta cuestión no es relevante, lo cierto es que el sentido específicamente *político* de las desigualdades es siempre el mismo en la abrumadora mayoría de los casos: otorgar un mayor poder a los partidos conservadores y por tanto al *status quo*. Véase SAMUELS, D. y SNYDER, R., «The value of a vote: malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, 31, 2001, p. 659. En nuestro país ése es, desde luego, el caso, como puede comprobarse en PENADES, A., «El sistema electoral español (1977-1996)», en PANIAGUA, Juan Luis y MONEDERO, Juan Carlos (Eds.), *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999; MONTERO, J. R. y LAGO, I. (2005) «Todavía no sé quienes, pero ganaremos»: manipulación política del sistema electoral español, *Zona Abierta*, 110/111, pp. 279-348; y URDÁNOZ, J., «Ingeniería del Sufragio. Artimañas electorales vs. Valores democráticos», *Claves de Razón Práctica*, 2008, 180, 58-67.

La ciencia política suele englobar bajo la extraña denominación «malapportionment» este tipo de desigualdad. La traducción del vocablo vendría a ser algo así como «reparto desigual», y se refiere al hecho de que, a la hora de proceder a repartir los escaños del parlamento entre las circunscripciones en base a su respectiva población, es normal que aparezcan desigualdades, dado que es imposible un reparto totalmente proporcionado y, en consecuencia, igualitario. De ahí que matemáticamente sea inevitable cierto grado de voto desigual (evitemos la expresión *malapportionment*, que no sólo es un anglicismo sino que tiene todos los visos de ser un eufemismo).

Ahora bien, España supone un caso singular en el escenario internacional, siendo su nivel de desigualdad inusualmente alto (de hecho, uno de los mayores del mundo) (17). La razón hay que buscarla en la peculiar manera mediante la que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) ordena distribuir los escaños entre las 52 circunscripciones. Como hemos mencionado, cierta desigualdad es de suyo inevitable, viniendo impuesta por la propia realidad matemática de la operación de repartir escaños entre circunscripciones: resulta obvio que el resultado incluirá decimales a los que no se puede hacer justicia, obligando a redondear hacia arriba o hacia abajo (lo que implica otorgar un mayor o menor poder de voto a los electores dependiendo de la suerte que tal redondeo haya deparado a su provincia). Pero tal desigualdad, digamos *mínima* o *inevitable*, se ve extraordinariamente potenciada por la LOREG debido a la disposición que obliga a otorgar al menos dos escaños a cada provincia con independencia de su población. Dado que son 50 las provincias, esta cláusula supone repartir 100 de los 350 escaños (es decir, un 28.5 por 100 de los mismos) de una manera por completo desigualitaria, elevando así el índice de desigualdad electoral hasta colocarlo, como hemos dicho, a la cabeza del escenario internacional. Teruel, por ejemplo, debería recibir 0.7 escaños, pero recibe 3, lo que supone que sus electores tienen un valor de voto más de tres veces mayor de lo que les correspondería si el voto fuera igual. Por descontado, eso supone que otros españoles verán disminuida su capacidad electiva en una medida similar, tal y como se recoge en la Tabla 1.

B) SEGUNDO CRITERIO: VULNERABILIDAD

Otro criterio a partir del cual dilucidar la existencia o inexistencia de la igualdad en el voto viene referido al número de escaños a elegir en cada circunscripción (que denotaremos a partir de ahora como «M»), que habrá de ser –en condiciones de igualdad– el mismo para todos los ciudadanos. Esta exigencia se desprende del hecho de que tal factor determina una cualidad obvia del voto: su *vulnerabilidad*. Un voto es más vulnerable cuanto menor sea la probabilidad de que tal voto sea eficaz (o *útil*, por utilizar la expresión que se ha impuesto entre nosotros).

El número de escaños ha sido reconocido por la ciencia política como el principal elemento que configura de una u otra manera los sistemas electorales de modo tal que de ellos quepa esperar unas u otras consecuencias. Su influencia en la psicología del votante es inmediata: las posibilidades de éxito de la alternativa situada en primer

(17) SAMUELS, D. y SNYDER, R., «The value of a vote: malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, 31, 2001, p. 661.

lugar en la escala de preferencias de un determinado elector aumentarán conforme se incrementa el número de escaños, y viceversa. No es igual el voto de un ciudadano en cuya circunscripción se eligen tres escaños que el de aquel otro ciudadano en cuyo distrito son 35 los escaños a asignar: mientras el segundo podrá votar por su primera preferencia, el segundo quizás tenga que sacrificarla en aras de la utilidad de su sufragio, viéndose obligado a apostar por su segunda o tercera opción.

Lo que resulta pertinente aquí no es, claro, el posible nivel de vulnerabilidad adecuado o ideal en una situación dada, sino el hecho obvio de que el principio de igualdad no permite diferencia alguna con respecto a esa propiedad: para todos los votantes de un determinado *demos*, la capacidad designativa habrá de ser igualmente vulnerable, no admitiéndose disparidad alguna a este respecto.

En la tabla 2 se recogen los diferentes grados de vulnerabilidad establecidos por ley para el electorado español para la convocatoria electoral de 2008.

TABLA 2
Voto desigual: distinta vulnerabilidad del voto

| | M | Porcentaje |
|---|----|------------|
| Ceuta, Melilla | 1 | 50 |
| Soria | 2 | 33,3 |
| Huesca, Zamora, Guadalajara, Cuenca, Palencia, Ávila, Segovia, Teruel | 3 | 25 |
| Cáceres, Lugo, Lleida, Albacete, Burgos, Salamanca, Ourense, Álava, La Rioja | 4 | 20 |
| Cantabria, Navarra, Valladolid, León, Castellón/Castelló, Ciudad Real, Huelva | 5 | 16,7 |
| Córdoba, Guipúzcoa, Badajoz, Tarragona, Jaén, Toledo, Girona, Almería | 6 | 14,3 |
| Pontevedra, Zaragoza, S. C. de Tenerife, Granada | 7 | 12,5 |
| Coruña, Vizcaya, Asturias, Las Palmas, Balears (Illes) | 8 | 11,1 |
| Cádiz | 9 | 10 |
| Málaga, Murcia | 10 | 9,1 |
| Sevilla, Alicante | 12 | 7,7 |
| Valencia | 16 | 5,9 |
| Barcelona | 31 | 3,1 |
| Madrid | 35 | 2,8 |

El porcentaje ofrecido en la última columna señala el número de votos que ha de superar un partido para obtener escaño *con seguridad*. Si la primera opción de un elector no supera tal porcentaje su voto puede ser inútil o gastado. El cálculo que ofrecemos no tiene en cuenta el número de partidos existente en la circunscripción, que sin embargo tiene una influencia obvia (cuantos mas partidos haya, menor será ese porcentaje). Puede consultarse, con respecto a la medición de la desproporcionalidad de los sistemas, URDÁNOZ, J., «Umbral de representación y proporcionalidad», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121, 2008, pp. 133-166.

Fuentes: Decreto de Convocatoria de las Elecciones (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008) y elaboración propia.

Como se observa, la gradación que la tabla recoge envuelve nada menos que catorce posibilidades. Catorce posibilidades que jerarquizan la viabilidad de que el voto emitido por parte del elector por su primera preferencia sea más o menos efectivo. Mientras en ciertas provincias (Madrid, con 35 escaños, por ejemplo) no hay mayor problema, en otras (Soria, dos escaños) resulta matemáticamente imposible que votar por un partido que no sea uno de los dos grandes tenga incidencia alguna en el resultado.

Lo que esto implica es que, dependiendo de la circunscripción en la que estén censados, las condiciones de partida de los diferentes votantes serán completamente diferentes. Unos no verán mayor problema en votar a su primera preferencia, mientras otros sabrán que tal estrategia está de antemano condenada al fracaso. La última columna de la Tabla 2 recoge en un sencillo cálculo las diferencias en cuanto a la vulnerabilidad del voto de los españoles. Tal cuota marca el porcentaje de votos que aseguran siempre, bajo cualquier circunstancia, la consecución de un escaño por parte de un grupo de electores. Así, según se desprende, mientras los gaditanos han de conseguir un 10 por 100 de los votos de su circunscripción para asegurar su representación en el Congreso de los Diputados, los barceloneses necesitan tan solo un 3.1 por 100 y los turolenses, por su parte, habrán de convencer nada menos que a una cuarta parte de su comunidad para tener garantizada la representación política en el Congreso.

Desde el punto de vista de la psicología individual (el punto de vista recogido en la propia denominación *vulnerabilidad* del voto) lo que esta configuración de cosas supone es que un votante cuya primera preferencia sea un partido que ronda el 10 por 100 en las encuestas podrá o no votarle dependiendo de la provincia en la que este censado. Nos encontramos, por tanto, ante una lotería de nacimiento que afecta directamente a la conducta del votante. Porque, como la ciencia política sabe desde hace tiempo, un cambio en el valor de *M* resulta mucho más significativo que cualquier otra modificación en alguna de las otras variables de los sistemas electorales. Es probable que, por ejemplo, si en el sistema electoral español la fórmula se modificara de unas circunscripciones a otras (usándose en unas la fórmula D'Hondt y en otras la fórmula de los Restos Mayores, por ejemplo), se denunciara este extremo como una manera obvia de tratar desigualmente a los votantes, a pesar de que el valor de *M* fuera constante en todas las circunscripciones. Sin embargo, cuando lo que se modifica es *M*, cuya incidencia en la vulnerabilidad (y en la desproporcionalidad, aunque de ese tema no nos estemos ocupando aquí) es considerablemente mayor, la perspectiva habitual parece ignorar la desigualdad inherente al procedimiento.

De nuevo, por lo demás, nos encontramos con una desagradable constatación empírica. Aunque la ciencia política ha empezado a ocuparse de esta cuestión de modo relativamente reciente, y lo ha hecho preocupada por otros intereses hermenéuticos y metodológicos (18), no deja de ser cierto que también con respecto a esta variable España ostenta un índice inusitadamente elevado cuando se la compara con el resto de los países de la escena internacional (19). Se desprende entonces

(18) La denominación que recibe este fenómeno en el interior de la politología es la de «efecto varianza». Véase MONTERO, J. R. y LAGO, I., «Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español», *Zona Abierta*, 110/111, 2005, pp. 279-348.

(19) MONROE, B. L., y ROSE, A. G., «Electoral systems and unimagined consequences. Partisan effects of districted proportional representation», *American Journal of Political Science*, 46, 2002, pp. 74-76.

que no sólo somos uno de los países con mayor desigualdad con respecto al valor de voto (primer criterio del *tertium*), sino que también lo somos con respecto a la vulnerabilidad (segundo criterio). Se constata así empíricamente, por tanto, que somos el país con uno de los sufragios más desiguales de la escena internacional, si no el que más, y ello bajo una Constitución que consagra el «sufragio igual».

IV. ¿LA IGUALDAD IMPOSIBLE?

A) LA PARADOJA DE LAS DOS DESIGUALDADES

Los dos criterios señalados aquí como *tertium* frente al cual juzgar la igualdad de voto comparten dos propiedades básicas. En primer lugar, se trata en ambos casos de aspectos *formales*, constitutivos del derecho a voto. Están ahí antes de que ese voto se materialice, se haga *materia*, en una u otra opción política. Señalan, en consecuencia, aspectos a priori del sufragio tal y como le viene concedido legalmente al elector antes de que éste disponga de él de uno u otro modo en uso de su libertad. Antes de votar por tal o cual partido o de no votar, el elector tiene ya –con absoluta independencia de su voluntad– un voto que vale más o menos que el de otros electores y que, a la vez, es más o menos vulnerable que el de otros ciudadanos. La desigualdad lo es antes de la decisión, o, por seguir con las categorías aristotélicas, forma parte de *la forma* mediante la que la ley configura el derecho al sufragio: los españoles somos formalmente desiguales en nuestra capacidad de elegir a nuestros representantes políticos.

En segundo lugar, ambos criterios resultan *mensurables* desde un punto de vista matemático. En efecto, tanto uno como otro resultan susceptibles de medición, de tal manera que nos es dado averiguar no sólo el dato aislado de la desigualdad en el sufragio, sino hasta qué punto son desiguales unos y otros votos (20).

Esta segunda propiedad de los dos criterios que configuran la desigualdad permite vislumbrar una paradoja inserta en el articulado de la Constitución que –hasta

(20) Puede introducirse, por lo demás, un tercer criterio para configurar el *tertium*. Se trataría del siguiente: para que el voto de un determinado conjunto de electores sea igual, han de ser idénticas, a su vez, las opciones a las que se destinan los votos. Esa cláusula impediría que unos votantes puedan votar por ciertos partidos y/o candidatos y otros votantes, sin embargo, no. En el caso español, un ciudadano de Soria no puede votar por un partido o candidato que se presenta en Bilbao, a pesar de que lo considere su mejor candidato a representante, y a pesar de que, en caso de ser elegido, las decisiones que adopte tal representante le afectarán a él exactamente igual que a los ciudadanos de Bilbao y que al resto de los españoles. Este tipo de igualdad exigiría, como se ve, acabar con la idea de la circunscripción. Aunque en la charla que dio origen al presente texto incluimos este tercer criterio en el *Tertium Individuationis* de la igualdad de voto, aquí no lo haremos, dejándolo tan solo señalado. En primer lugar, porque no existe demasiada literatura al respecto (aunque el primero en aventurar la incompatibilidad entre el voto igual y las circunscripciones fue nada menos que John STUART MILL en sus *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, de 1861. Véase al respecto URDÁNOZ, J., «¿Defendió Stuart Mill la Representación Proporcional? Notas contra un paradigma», *Revista de Estudios Políticos*, 139, 2008, pp. 13-44); pero en segundo lugar, y sobre todo, porque no añade nada al argumento que se está defendiendo aquí. Por lo demás, este tercer criterio sería, como los dos anteriores, formal, pero a diferencia de ellos, no resultaría mensurable, configurando una categoría de clase puramente dicotómica: o se garantiza o no, sin gradación alguna.

donde sabemos— no se ha sido señalada por la doctrina. Puede denominarse «paradoja de las dos desigualdades». Es sabido que la LOREG podría modificarse en un sentido más igualitario dentro de los límites que impone la Constitución. Así ocurriría si se elevara a 400 el número de escaños a elegir y se redujera a uno el número mínimo de diputados por provincia. La conjunción de ambas estrategias incrementaría, dentro de los márgenes que la Constitución establece, la igualdad de voto al máximo (aunque, bien mirado, la expresión «incrementar la igualdad» carece de sentido semántico, y deberíamos hablar más bien en términos de «reducir al mínimo la desigualdad»). Bajo ambos supuestos, el reparto de escaños para las elecciones de 2008 hubiera sido el que recoge la Tabla 3:

TABLA 3
Mínima desigualdad posible de acuerdo al artículo 68

| | Electores | Entre 84.311,3 | Escaños |
|--------------------|-----------|----------------|---------|
| MELILLA | 47.359 | 0,56 | 1 |
| CEUTA | 55.450 | 0,66 | 1 |
| SORIA | 73.819 | 0,88 | 1 |
| TERUEL | 110.524 | 1,31 | |
| SEGOVIA | 121.601 | 1,44 | |
| ÁVILA | 138.029 | 1,64 | 2 |
| PALENCIA | 144.742 | 1,72 | 2 |
| CUENCA | 161.495 | 1,92 | 2 |
| GUADALAJARA | 165.865 | 1,97 | 2 |
| ZAMORA | 166.396 | 1,97 | 2 |
| HUESCA | 171.360 | 2,03 | |
| RIOJA (LA) | 229.880 | 2,73 | 3 |
| ÁLAVA | 243.731 | 2,89 | 3 |
| OURENSE | 282.184 | 3,35 | |
| SALAMANCA | 289.734 | 3,44 | |
| BURGOS | 291.091 | 3,45 | |
| ALBACETE | 296.798 | 3,52 | 4 |
| LLEIDA | 300.315 | 3,56 | 4 |
| LUGO | 303.228 | 3,60 | 4 |
| CÁCERES | 335.783 | 3,98 | 4 |
| HUELVA | 379.765 | 4,50 | 5 |
| CIUDAD REAL | 392.214 | 4,65 | 5 |
| CASTELLÓN/CASTELLÓ | 404.844 | 4,80 | 5 |

| | Electores | Entre 84.311,3 | Escaños |
|------------------------|------------|----------------|---------|
| LEÓN | 414.833 | 4,92 | 5 |
| VALLADOLID | 423.884 | 5,03 | |
| ALMERÍA | 424.825 | 5,04 | |
| NAVARRA | 458.899 | 5,44 | |
| CANTABRIA | 466.163 | 5,53 | 6 |
| GIRONA | 479.424 | 5,69 | 6 |
| TOLEDO | 479.927 | 5,69 | 6 |
| JAÉN | 519.138 | 6,16 | |
| TARRAGONA | 532.798 | 6,32 | |
| BADAJOS | 535.937 | 6,36 | |
| GUIPÚZCOA | 558.430 | 6,62 | 7 |
| CÓRDOBA | 626.595 | 7,43 | |
| GRANADA | 684.556 | 8,12 | |
| BALEARS (ILLES) | 692.664 | 8,22 | |
| SANTA CRUZ DE TENERIFE | 702.933 | 8,34 | |
| ZARAGOZA | 710.132 | 8,42 | |
| PALMAS (LAS) | 743.571 | 8,82 | 9 |
| PONTEVEDRA | 769.177 | 9,12 | |
| ASTURIAS | 911.832 | 10,82 | 11 |
| VIZCAYA | 931.187 | 11,04 | |
| CÁDIZ | 936.786 | 11,11 | |
| MURCIA | 947.154 | 11,23 | |
| CORUÑA (A) | 949.771 | 11,27 | |
| MÁLAGA | 1.043.994 | 12,38 | |
| ALICANTE/ALACANT | 1.170.066 | 13,88 | 14 |
| SEVILLA | 1.441.249 | 17,09 | |
| VALENCIA/VALÈNCIA | 1.858.151 | 22,04 | |
| BARCELONA | 3.879.777 | 46,02 | |
| MADRID | 4.324.491 | 51,29 | |
| TOTAL | 33.724.551 | 373 | 400 |

Los 400 escaños se reparten entre las 52 provincias mediante el método de los «Restos Mayores», el utilizado espontáneamente en la vida real para repartir cualquier entidad. Lo ideal sería recibir un escaño por cada 84.311,3 votos, que es el resultado de dividir a los electores españoles entre 400. Esa primera operación sólo reparte 373 escaños *enteros*, por lo que los 27 escaños restantes se adjudican a los 27 decimales mayores (las celdillas sombreadas señalan un redondeo hacia abajo).

Fuentes: Censo Electoral cerrado a 1-12-2007 (disponible en www.ine.es) y elaboración propia.

Ahora la circunscripción más beneficiada es Melilla, que elige un escaño con sus escasos 47.359 habitantes, siendo Segovia la más perjudicada (elige un escaño por cada 84.794 habitantes). En términos de sufragio censitario, los segovianos tienen 1 voto y los melillenses 1,79. Más allá de tal gradación, lo que se desprende es que es la propia Constitución la que imposibilita el voto igual: si la circunscripción es la provincia, si en cada provincia se ha de elegir por lo menos un diputado y si el máximo número de diputados permitido es de 400, entonces es matemáticamente imposible que los españoles obtengan un valor de voto igual.

Esta contingencia —una verdad matemática difícilmente rebatible— ha sido señalada muchas veces por la literatura (21). Pero ahora que disponemos de herramientas conceptuales para distinguir entre los dos criterios de igualdad del voto, se vislumbra con claridad cierta paradoja envuelta en el articulado constitucional: no sólo ocurre que la igualdad es imposible, resulta además que aumentar la igualdad de acuerdo al primer criterio de desigualdad (esto es, el valor de voto) implica lógica y necesariamente reducirla con respecto al segundo (la vulnerabilidad). Pues, como se ve en la Tabla, para igualar lo más posible el valor de voto de los españoles es necesario que en cinco circunscripciones los ciudadanos elijan tan solo un escaño, elevando por tanto al máximo la vulnerabilidad de su voto. Y algo similar ocurre con los habitantes encerrados en las seis circunscripciones que ahora eligen tan solo dos escaños. Y con otros muchos ciudadanos, habitantes de provincias pequeñas, cuya voto altamente vulnerable ha de ser comparado ahora — además — con el voto de otros ciudadanos, los de Madrid o Barcelona, cuya vulnerabilidad es muchísimo menor: eligen 46 y 51 escaños respectivamente.

Lo que la «Paradoja de las dos desigualdades» desvela es que la Carta Magna configura el derecho al sufragio de los españoles de un modo tal que no sólo imposibilita el voto igual, sino que establece nada menos que una relación inversamente proporcional entre los dos criterios que articulan desde un punto de vista matemático la igualdad de voto: cuanto más incrementemos el uno, más reduciremos el otro. Así obran las disposiciones electorales que para el Congreso de los Diputados quedaron plasmadas por nuestros constituyentes en 1978.

B) LA DOCTRINA USA

¿Hay doctrina en el ámbito internacional con respecto a alguno de los dos criterios de desigualdad aquí adelantados? La hay, con respecto al primero de ambos, el relativo al valor del voto, en los Estados Unidos. Y la hay además por partida doble. En primer lugar, en la sentencia «Baker vs. Carr» (1962). En ella se juzgaba si en la cuestión planteada por Charles Baker se encontraban envueltos derechos fundamentales que habían de ser protegidos por el poder judicial o si, por el contra-

(21) Así, por ejemplo, Carlos Vidal Prado: «En la propia Constitución se concretan, fundamentalmente, dos elementos decisivos para la configuración del sistema electoral: la circunscripción provincial y el tope de 400 diputados. Estos dos elementos conjuntamente, van a provocar que la gran mayoría de las circunscripciones en España sean muy pequeñas y que, por tanto, resulte difícil que las fórmulas proporcionales actúen eficazmente en nuestro país. Si a ello unimos la necesidad de fijar un número mínimo de diputados por provincia, al hacer la distribución nacional, nos podemos encontrar con que *no podemos lograr el valor igual de cada voto*». En Carlos VIDAL PRADO, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Pamplona, Eunsa, 1993, p. 203 (sub. nuestro).

rio, se trataba tan solo de una «cuestión política» y, en consecuencia, no sujeta a la protección de los tribunales. Lo que se denunciaba era que en el estado de Tennessee, aunque todos los distritos elegían un escaño para el Congreso, no todos estaban igualmente poblados, lo que vulneraba la garantía de voto igual recogida en la Constitución americana. Charles Baker, el demandante, alegaba en concreto que en su distrito vivían diez veces más ciudadanos que en otros distritos, a pesar de que la representación política a la que tenían derecho era la misma: un escaño. La decisión del Tribunal Supremo fue afirmativa: la cuestión no era meramente política, sino que afectaba a derechos fundamentales que debían ser protegidos o, lo que es lo mismo, garantizados constitucionalmente.

El desarrollo de tal decisión se plasmó en una segunda sentencia, «Wesberry vs. Sanders» (1964), en la que el Juez Warren emitió su conocido Principio «*One man, One vote*». En sus propias palabras, «los legisladores representan personas, no árboles o hectáreas. Los legisladores son elegidos por los votantes, no por granjas, ni por ciudades, ni por intereses económicos» (22). Gracias a este fallo, no son permisibles en Estados Unidos diferencias en el valor del voto superiores al 10 por 100 entre unos distritos y otros. O, en otras palabras, no puede ocurrir que en un distrito delimitado para la elección de una determinada Cámara habite una cantidad de personas mayor o menor en un 10 por 100 que la que habita en cualquier otro distrito.

Las dos sentencias citadas supusieron una gigantesca convulsión política en los Estados Unidos, tanto a nivel federal como en el interior de todos y cada uno de los estados. De hecho, su aplicación integral tuvo que extenderse durante décadas, pues su impacto no era fácil de absorber en una cantidad limitada de tiempo (23). Se trata de dos decisiones judiciales no sólo extraordinariamente relevantes, sino, además, extraordinariamente reveladoras: la primera demuestra hasta qué punto nos hallamos ante derechos fundamentales que no deben por tanto someterse al capricho de las veleidades partidistas; la segunda refleja hasta qué punto es necesario un poder judicial independiente que pueda garantizar los derechos fundamentales más allá de los intereses políticos de turno.

C) ESPAÑA: IGUALITARISMO VS. PROVINCIANISMO

La situación originada por la redacción de nuestra Carta Magna con respecto a la igualdad de voto ha provocado que se haya llegado a afirmar que «el propio artículo (68) es inconstitucional él mismo» (24). A nuestro juicio, sin embargo, tal cosa no es posible: un artículo de una constitución forma parte de esa constitución y difícilmente puede, por tanto, tildarse de «inconstitucional». Ello no obstante, lo

(22) Citado en Alfonso Ruiz MIGUEL, «La Igualdad política», *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 11, 2002, pp. 65-98, un artículo que atesora el mérito –poco frecuente entre nosotros– de enfocar desde la perspectiva de la filosofía cuestiones tratadas normalmente en los tratados de ciencia política. Su análisis del *gerrymandering*, por ejemplo, ha sido uno de los pioneros en nuestra lengua.

(23) Véase al respecto COX, G. W. and KATZ J. N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, New York, 2002.

(24) FRAILE, M., «Los Sistemas Electorales», *Reflexiones sobre el Régimen Electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, p. 517.

cierto es que existe una contradicción evidente entre el artículo 68.1, que establece el «sufragio igual», y el 68.2, que, al fijar la provincia como circunscripción electoral, lo impide. Para enfocar adecuadamente el tipo de problema envuelto aquí quizás sea conveniente acudir a la distinción entre actos lingüísticos «ilocutivos» y «perlocutivos» que introdujo el filósofo del lenguaje John Austin (25).

Los actos ilocutivos hacen referencia a los objetivos encerrados en el interior del acto lingüístico, que pueden ser de muchos tipos: solicitar, preguntar, suplicar, reprochar, definir, describir, asegurar, etc (26). Frente a ello, los actos perlocutivos remiten a las acciones que surgen (o no) a consecuencia de la emisión del acto lingüístico. La perspectiva clasificatoria de Austin es enteramente pragmática, y por ello atenta sólo a lo que las palabras hacen, a la manera mediante la que inciden en la realidad. De ahí el título de su obra más celebrada: *Cómo hacer cosas con palabras* (27). La ilocución «déjame diez euros», por ejemplo, puede originar al menos dos tipos de actos perlocutivos: que el receptor le deje al emisor la cantidad de dinero solicitada, o que no lo haga. Los actos, las acciones, se clasifican aquí como consecuencias del lenguaje.

Si aplicamos esta sencilla distinción a la configuración que la Constitución española establece con respecto a la igualdad de voto, nos encontramos que en su interior se recogen actos lingüísticos ilocutivos contradictorios. En la Constitución se afirman cosas sobre el mundo que no pueden ser ciertas a la vez porque violan el principio de no contradicción. O, en otras palabras, el mundo no puede ser tal y como la Constitución establece que sea. No puede ser cierto a la vez que la circunscripción electoral sea la provincia y que los diputados sean como mucho 400 (tal y como se establece en el artículo 68) y que el sufragio sea igual (como se establece en los arts. 9, 14, 23 y 68.1). Dado que los actos ilocutivos encerrados en el texto constitucional se contradicen entre sí, los actos perlocutivos que transforman la realidad de acuerdo a las exigencias constitucionales se ven forzados a escoger uno u otro polo de la alternativa.

Lo cual significa que la Constitución se contradice, que exige cosas de imposible cumplimiento simultáneo y que, por tanto, fuerza a elegir. Es como si, en el ejemplo anterior, el emisor dijera «déjame y no me dejes diez euros». Una vez emitido tal acto ilocucionario, al receptor sólo le quedan por delante actos que se

(25) AUSTIN, J. L., *Cómo hacer cosas con palabras: Palabras y acciones*, Barcelona, Paidós, 1982. Aunque aquí utilizaremos tan solo la mencionada distinción entre actos elocutivos y perlocutivos, la filosofía del lenguaje ofrece un utillaje conceptual mucho más amplio, cuya aplicación al Derecho puede resultar muy fructífera. Véase al respecto, LÓPEZ HERNÁNDEZ, J., «Clasificación de las normas jurídicas como enunciados de actos elocutivos», *Anuario de Derechos Humanos*, 6, 2005, pp. 455-510.

(26) Es obvio así que los textos jurídicos lo que buscan es, fundamentalmente, regular la conducta de los ciudadanos, y que, desde este punto de vista, el Derecho es ante todo un conjunto de actos lingüísticos eminentemente prescriptivos. De ahí que Kelsen pudiera asegurar que «el Derecho (...) es un sistema de normas que regulan el comportamiento humano» (citado en LÓPEZ HERNÁNDEZ, J., «Clasificación de las normas jurídicas como enunciados de actos elocutivos», *Anuario de Derechos Humanos*, 6, 2005, p. 462).

(27) En palabras de LÓPEZ HERNÁNDEZ: «(la clasificación de Austin) es íntegramente pragmática: se fija en lo que hacen los hablantes con las palabras, utilizando los contenidos semánticos únicamente como medios auxiliares para aclarar el tipo de acto que realizan. De ahí las dificultades que surgen a la hora de hacer taxonomías de los actos ilocutivos siguiendo meramente el significado de las palabras, *Ibid.*, p. 470.

oponen entre sí, alternativas que se niegan, caminos que se bifurcan: haga lo que haga, su acción –su acto perlocucionario– será la plasmación de lo que emisor le solicitaba y a su vez será la negación de tal solicitud. La orden es de imposible cumplimiento, pues ejecutar una de sus partes implica negar la otra.

Ahora bien, la emisión de un acto ilocucionario contradictorio no impide uno de los cursos de acción: lo que impide es que ambos coincidan en el tiempo. Por eso, hemos de modificar nuestra afirmación de que «la Constitución *imposibilita* el voto igual». La Constitución, al contradecirse, tan solo fuerza a que el sistema político, entendido en un sentido muy amplio, opte por uno u otro de los extremos de la dicotomía. Y es clara la opción escogida desde el inicio de la andadura constitucional: frente al principio de igualdad –un principio de corte moral y político, profundamente enraizado en el *ethos* democrático y rector, supuestamente, de todo el ordenamiento jurídico– se ha optado por el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral (una cláusula que se halla lejos de poder considerarse un «principio» en sentido alguno, no siendo más que una mera regulación técnico-procedimental perfectamente prescindible y, de hecho, ausente en la mayor parte de las constituciones democráticas).

Se ha elegido así sacrificar la igualdad de voto, que es la heredera moderna de aquella *Isegoría* griega que fundó la democracia en la historia, en aras del extraño privilegio de que podamos votar en nuestra provincia. Nada en la Constitución obligaba –ni obliga– a elegir esta vía y no la otra, pero éstas son las cosas que han sido hechas con las palabras que nuestra Constitución recoge.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Código de Derecho Electoral Español*, Madrid, Tecnos, 1985.
- AUSTIN, John Langshaw, *Cómo hacer cosas con palabras: Palabras y acciones*, Barcelona, Paidós, 1982.
- COX, Gary W. and KATZ, Jonathan N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, New York, 2002.
- DE ESTEBAN, Jorge (et. al), *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977.
- DAHL, Robert, *A preface to democratic theory*, Chicago University Press, 1956.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Aproximación a la Nueva Normativa Electoral*, Dykinson, Madrid, 1986.
- FRAILE, Manuel, «Los Sistemas Electorales», en *Reflexiones sobre el Régimen Electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.
- GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación Política, Elecciones Generales y Procesos de Confianza de la España Actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, J., «Clasificación de las normas jurídicas como enunciados de actos elocutivos», *Anuario de Derechos Humanos*, 6, 2005, pp. 455-510.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, «Bases, Principios y Criterios para la Reforma de la Ley Electoral de 1977», *Revista de Política Comparada*, 6, 1981, pp. 31-41.

- MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Alianza, Madrid, 2001 (versión original de 1861).
- MONROE, Burt L., y AMANDA G. Rose, «Electoral systems and unimagined consequences. Partisan effects of districted proportional representation», *American Journal of Political Science*, 46, 2002, pp. 67-89.
- MONTERO, José Ramón, y LAGO, Ignacio, «Todavía no sé quienes, pero ganaremos»: manipulación política del sistema electoral español, *Zona Abierta*, 110/111, 2005, pp. 279-348.
- NOHLEN, D.; RAINER, F., y SCHULTZE, D., «Los Efectos del Sistema Electoral Español sobre la Relación entre Sufragio y Escaños. Un Estudio con Motivo de las Elecciones a Cortes de Octubre de 1982», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 1982, pp. 179-200.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- PENADÉS, Alberto, «El sistema electoral español (1977-1996)», en PANIAGUA, Juan Luis y MONEDERO, Juan Carlos (Eds.), *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999.
- REEVE, Andrew y WARE, Alan, *Electoral Systems: a Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Londres, 1992.
- RUBIO LORENTE, Francisco, «La Igualdad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 1991, pp. 9-36.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, «La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional», *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 19, 1996, pp. 39-86.
- «La igualdad política», *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 11, 2002, pp. 65-98.
- SAMUELS, David, y RICHARD Snyder, «The value of a vote: malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, 31, 2002, pp. 651-671.
- URDÁNOZ GANUZA, Jorge, «Ingeniería del Sufragio. Artimañas electorales vs. Valores democráticos», *Claves de Razón Práctica*, 2008, 180, 58-67.
- «¿Defendió Stuart Mill la Representación Proporcional? Notas contra un paradigma», *Revista de Estudios Políticos*, 139, 2008, pp. 13-44.
- «Umbrales de representación y proporcionalidad», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121, 2008, pp. 133-166.
- VIDAL PRADO, Carlos, *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Pamplona, Eunsa, 1993.