

El derecho al sufragio igual: la cuadratura del círculo

The right to an equal suffrage: squaring the circle

Por JORGE URDÁÑOZ GANUZA¹
Universidad Pública de Navarra (UPNA)

RESUMEN

Se describe y propone un sistema electoral igualitario para el Congreso de los Diputados que, frente a todas las propuestas efectuadas hasta ahora, no necesitaría modificar la actual Constitución. La interpretación constitucional en la que se basa podría, además, extenderse a otras constituciones democráticas.

Palabras clave: *sufragio Igual, Teoría de la democracia, interpretación jurídica, sistema electoral, representación política, estado de derecho.*

ABSTRACT

We describe and put forward an egalitarian electoral system for the Spanish Congress of Deputies, which, in contrast to the proposals submitted up to the present day, would not require the Constitution to be amended. The cons-

¹ Este artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación titulado «Construcción de derechos emergentes. Debates para la fundamentación de nuevos parámetros de constitucionalidad [CDREM]»; dirigido por José María Sauca y Rafael Escudero; y financiado por la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-106904RB-I00 / AEI / 10.13039/501100011033).

titutional interpretation on which it is based could also be applied to other democratic constitutions.

Keywords: equal suffrage, Theory of democracy, legal interpretation, electoral system, political representation, rule of law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. SISTEMA IGUALITARIO: DESCRIPCIÓN. – 3. ENCAJE CONSTITUCIONAL. – 4. ZAPATOS DE GARCÍA AMADO Y PALAS DE WITTGENSTEIN.

SUMMARY: 1. INTRODUCTION. – 2. EGALITARIAN SYSTEM: DESCRIPTION. – 3. CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS. – 4. GARCÍA AMADO'S SHOES AND WITTGENSTEIN'S SPADES.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda una cuestión –la del sufragio igual– para la que es necesario recurrir a diversas disciplinas. Hay algo de interpretación jurídica, pues presentamos una propuesta que tiene que ver con una nueva mirada hacia ciertos artículos del texto constitucional. Precisamente por eso hay también, claro, Derecho Constitucional. Hay, además, en la medida en que hablamos de aspectos relacionados con el sistema electoral, Ciencia Política. Hay Filosofía Política y Filosofía del Derecho, puesto que el sufragio igual es tanto un anhelo normativo como una conquista jurídicamente reconocida (sobre el papel, siquiera). Y hay, por último, Política en estado puro, ya que el nexo común que articula todas esas disciplinas lo constituye una propuesta, creemos que novedosa, que se lanza con la esperanza –todo lo vana e inundada que se quiera– de mejorar nuestra democracia.

Una manera tan legítima como cualquier otra de iniciar la descripción de tal propuesta sería esta: hasta ahora, prácticamente toda la producción académica y política relativa al sistema electoral, a sus problemas y a sus posibles reformas ha venido siempre de un mismo lado, del de la proporcionalidad. Aquí, sin embargo, la perspectiva que se adopta será otra, la de la igualdad del sufragio. Y, sorprendentemente, las posibilidades que abre esa nueva perspectiva –tercamente normativa– logran, como por arte de serendipia, solucionar los problemas –de corte más bien institucional– que intentaba solventar la otra perspectiva, la de la proporcionalidad. Al final, se cumple algo que se ha declarado siempre imposible: un sistema electoral igualitario y proporcional para el Congreso de los Diputados que sería viable sin cam-

biar una coma de la Constitución. La cuadratura de círculo, como se le ha llamado en alguna ocasión².

El recorrido que seguiremos será el siguiente. En primer lugar, describiremos la propuesta. En segundo, analizaremos su encaje constitucional. Por último, concluiremos brevemente, aludiendo a la importancia teórica y normativa del derecho al sufragio igual y a su lugar en la Teoría de la Democracia y en el Derecho Constitucional comparado.

2. SISTEMA IGUALITARIO: DESCRIPCIÓN

En el sistema que proponemos seguiríamos votando, a efectos «ambientales», por así decir, como hasta ahora. De cara a los votantes, no cambiaría nada. Se calcularía de modo diferente el resultado de la votación, ciertamente, pero la votación en sí y todo lo que la rodea permanecería incólume. Votaríamos en alguna de las 52 circunscripciones actuales. Los partidos presentarían listas en tales 52 circunscripciones. No habría una lista nacional, o una autonómica, o una de distrito uninominal..., nada de eso. Todo el procedimiento electoral –mesas, juntas, plazos, campaña, etc.– seguiría siendo idéntico. Sin embargo, una vez emitidos los votos, tales votos se computarían de un modo diferente al actual. Tal modo –el sistema propiamente dicho– se representaría en tres actos.

2.1 Primer acto: reparto igualitario

Se aplica D'Hondt a los totales partidistas, repartiendo 350 escaños a los mismos. Para las últimas elecciones, el resultado sería el que refleja la Tabla 1.

² DEL MORAL, A. T.; «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», *Revista de Derecho Político*, 74, 2009, 49-111. Una visión de conjunto sobre el sistema electoral se encontrará en: MONTERO, J. R. y ESQUER, C. F.; «Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016», *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2, 2018, 5-46.

Tabla 1. *Reparto igualitario*

	Número	% de Votos emitidos	Diputados exactos que merecen	Diputados sistema actual	Diputados sistema igualitario
Ciudadanos que votaron PSOE.	6.792.199	28,25%	98,9	120	102
Ciudadanos que votaron PP.	5.047.040	20,99%	73,5	89	76
Ciudadanos que votaron VOX.	3.656.979	15,21%	53,2	52	55
Ciudadanos que votaron PODEMOS-IU.	2.381.960	9,91%	34,7	26	36
Ciudadanos que votaron Cs.	1.650.318	6,86%	24,0	10	24
Ciudadanos que votaron ERC-SOBIRANISTES.	874.859	3,64%	12,7	13	13
Ciudadanos que votaron ECP-G. EL CANVI.	549.173	2,28%	8,0	7	8
Ciudadanos que votaron JxCAT-JUNTS.	530.225	2,21%	7,7	8	8
Ciudadanos que votaron EAJ-PNV.	379.002	1,58%	5,5	6	5
Ciudadanos que votaron MÁS PAÍS-EQUO.	330.345	1,37%	4,8	2	5
Ciudadanos que votaron EH Bildu.	277.621	1,15%	4,0	5	4
Ciudadanos que votaron CUP-PR.	246.971	1,03%	3,6	2	3
Ciudadanos que votaron PACMA.	228.856	0,95%	3,3	0	3
Ciudadanos que votaron P ODEMOS-EU.	188.231	0,78%	2,7	2	2
Ciudadanos que votaron MÉS COMPROMÍS.	176.287	0,73%	2,6	1	2
Ciudadanos que votaron CCa-PNC-NC.	124.289	0,52%	1,8	2	1
Ciudadanos que votaron BNG.	120.456	0,50%	1,8	1	1
Ciudadanos que votaron NA+.	99.078	0,41%	1,4	2	1
Ciudadanos que votaron PRC.	68.830	0,29%	1,0	1	1

	Número	% de Votos emitidos	Diputados exactos que merecen	Diputados sistema actual	Diputados sistema igualitario
Ciudadanos que votaron MÁS PAÍS.	52.478	0,22%	0,8	0	0
Ciudadanos que votaron RECORTES CERO-GV.	35.042	0,15%	0,5	0	0
Ciudadanos que votaron PUM+J.	27.272	0,11%	0,4	0	0
Ciudadanos que votaron M PAÍS-CHA-EQUO.	23.196	0,10%	0,4	0	0
Ciudadanos que votaron ¡TERUEL EXISTE!.	19.761	0,08%	0,3	1	0
TOTAL.	23.880.468	100%	350	350	350

Fuente: columnas 1, 2, 3 y 5: resultados oficiales disponibles en <http://www.infoelectoral.mir.es/>. Columnas 4 y 6: elaboración propia.

Hemos optado, en este ejemplo hipotético, por usar la fórmula D'Hondt y por no incluir ninguna barrera electoral, pero ambas decisiones no son consustanciales al sistema, sino posibilidades que podrían modificarse sin mayores problemas. Más allá de ello, este primer acto determina ya de modo definitivo el número de escaños que reciben los partidos, que no se verá modificado por los otros dos actos, cuya naturaleza es más bien «intrapartidista».

2.2 Segundo acto: reparto intrapartidista

¿Cómo se conjugarían los resultados expuestos en la Tabla 1 con el hecho de que, como hemos afirmado, las listas serían 52, una por circunscripción? Para explicarlo nos acercaremos al caso concreto de Ciudadanos. Como se observa, mientras el sistema actualmente vigente le concedió 10 escaños, con el sistema igualitario hubiera obtenido 24. ¿Qué candidatos concretos, de todos los que presentó Ciudadanos en toda España, se llevarían los 24 escaños?

El mecanismo se refleja en la Tabla 2. Los 24 escaños que le corresponden al partido se reparten entre sus 52 listas de candidatos de circunscripción en proporción a los votos que tales listas hayan obtenido. En la tabla 2 se detalla el procedimiento. En la primera columna de la misma aparecen las provincias en las que Ciudadanos logró más votos en noviembre de 2019.

Tabla 2. *Reparto intrapartidista para el partido Ciudadanos*

Provincia	Votos a C's	Mayores Cocientes (D'Hondt)				Diputados
		Entre 1	Entre 2	Entre 3	Entre 4	
MADRID.	107692	107692	53846	35897	26923	3
VALENCIA.	106820	106820	53410	35607	26705	3
BARCELONA.	87062	87062	43531	29021	21766	3
SEVILLA.	83575	83575	41788	27858	20894	2
ALICANTE.	69143	69143	34572	23048	17286	2
MÁLAGA.	66995	66995	33498	22332	16749	2
CÁDIZ.	55490	55490	27745	18497	13873	1
MURCIA.	53201	53201	26601	17734	13300	1
ZARAGOZA.	47001	47001	23501	15667	11750	1
GRANADA.	37772	37772	18886	12591	9443	1
ASTURIAS.	37374	37374	18687	12458	9344	1
CÓRDOBA.	36229	36229	18115	12076	9057	1
BALEARES.	33451	33451	16726	11150	8363	1
BADAJOS.	29520	29520	14760	9840	7380	1
LA CORUÑA.	28469	28469	14235	9490	7117	1
PALMA.	28018	28018	14009	9339	7005	0
VALLADOLID.	26947	26947	13474	8982	6737	0
		Total escaños de Ciudadanos:				24

Como se observa en la tabla, los 24 escaños que le corresponden a Ciudadanos se reparten entre sus listas provinciales de acuerdo a la fórmula D'Hondt (o, de nuevo, a cualquier otra de entre las proporcionales). Los tres primeros candidatos de la lista de Ciudadanos de Madrid se llevarían escaño, mientras que el primer candidato de la lista de Palma se quedaría fuera. La razón es que, de acuerdo al ideal distributivo proporcional, es preferible que los 107.652 votantes madrileños que votaron por Ciudadanos reciban tres escaños, de tal modo que pueda decirse que cada uno de tales escaños «costó» 35.897 votos, a que reciba un escaño el candidato de Palma, puesto que los votantes canarios que se verían representados con él, que son 28.018,

resultan ser menos que los mencionados 35.897 que se verían representados por cada uno de los tres de Madrid.

Este segundo acto se calcularía para cada partido. Esto es, de la misma manera que hemos calculado una tabla de cocientes D'Hondt para Ciudadanos (la tabla 2), se procedería a calcular una tabla similar de cocientes para repartir los 102 escaños del PSOE, otra para los 76 del PP, otra para los 55 de VOX, etc. Un cálculo para cada partido. Se trata, como se observa, de una suerte de distribución proporcional de los escaños que le corresponden a cada partido entre las listas de candidatos que haya presentado en cada circunscripción. Tales listas no tienen que ser necesariamente 52, puesto que, como es sabido, ciertos partidos no presentan candidatos en todo el territorio.

Una vez hayamos calculado este segundo acto intrapartidista, ya tendremos no solo el número de los escaños que corresponden a cada partido –que era la única información arrojada por el primer acto– sino, además, la identidad personal de cada uno de los candidatos elegidos, su nombre y apellidos. Tendremos, en efecto, 350 candidatos a los que les correspondería escaño. Esa atribución, sin embargo, podría estar sometida a ciertos cambios. Falta un último movimiento.

2.3. Tercer acto: cláusula doble

Es fácil prever que, una vez desarrollados los actos primero y segundo, se habrán repartido, en efecto, los 350 escaños, pero que probablemente habrá algunas circunscripciones –las menos habitadas– que no habrán visto elegido a ninguno de los candidatos que se presentaron en sus listas. Ávila, por ejemplo. Sus tres partidos más votados fueron el PP, con 32.527 votos; el PSOE, con 24.474; y VOX, con 17.313. Fijémonos en Alicia García, la cabeza de lista del PP. ¿Puede aspirar, en el desarrollo del segundo acto, a que uno de los 76 escaños que ha conseguido el PP sea para ella? Es muy improbable. El PP tiene que repartir sus 76 escaños entre sus 52 listas de provincia. La candidata de Ávila, con sus 32.527 votos (apenas un 0.7% de los más de cinco millones de votos del PP en toda España), no puede obtener uno de esos 76 escaños en el segundo acto, puesto que otros candidatos del PP, en otras provincias con más votantes, conseguirán «cocientes de D'Hondt» mayores que los suyos. Y un problema idéntico enfrentarán los candidatos abulenses del PSOE y de VOX.

La tabla 3 confirma la sospecha. En ella se reflejan los repartos que el segundo acto depara para cada partido. No incluimos, como hemos hecho en la Tabla 2 para el caso concreto de Ciudadanos, las «tripas» del procedimiento llevado a cabo en cada caso (esto es, el cálculo de los cocientes D'Hondt de cada partido), sino tan solo los resultados finales. Obtenemos esto:

Tabla 3. *Provincias sin representación*

	PSOE	PP	VOX	UP	C'S	ERC	JUNTS	ECP-GUANYEM	PNV	BILDU	MÁS PAÍS	CUP	PODEMOS-EU	CCAA	NA+	PACMA	COMPROMÍS	BNG	PRC	
Álava.																				0
Albacete.	1	1																		2
Alicante.	4	4	3	2	2															15
Almería.	1	1	1																	3
Ávila.																				0
Badajoz.	2	1	1		1															5
Illes Balears.	2	2	1	1	1															7
Barcelona.	11	4	3		3	10	6	8				3				2				50
Burgos.	1	1																		2
Cáceres.	1	1																		2
Cádiz.	3	2	2	2	1															10
Castellón.	1	1	1																	3
Ciudad Real.	1	1	1																	3
Córdoba.	2	1	1	1	1															6
A Coruña.	3	3	1		1								1					1		10
Cuenca.																				0
Girona.						1	1													2
Granada.	2	2	2	1	1															8
Guadalajara.																				0
Gipuzkoa.	1			1					2	2										6
Huelva.	1		1																	2
Huesca.																				0
Jaén.	2	1	1																	4
León.	1	1																		2
Lleida.						1														1
La Rioja.	1	1																		2
Lugo.	1	1																		2
Madrid.	17	17	13	10	3						5					1				66
Málaga.	4	3	3	2	2															14
Murcia.	3	3	4	1	1															12
Navarra.	1			1						1					1					4
Ourense.	1	1																		2
Asturias.	3	2	1	2	1															9
Palencia.																				0
Las Palmas.	2	2	1	1																6
Pontevedra.	3	2											1							6
Salamanca.	1	1																		2
S. C. Tenerife.	2	1	1	1										1						6
Cantabria.	1	1	1															1		4

	PSOE	PP	VOX	UP	C'S	ERC	JUNTAS	ECP-GUANYEM	PNV	BILDU	MÁS PAÍS	CUP	PODEMOS-EU	CCAA	NA+	PACMA	COMPROMÍS	BNG	PRC	
Segovia.																				0
Sevilla.	7	3	4	3	2															19
Soria.																				0
Tarragona.	1					1	1													3
Teruel.																				0
Toledo.	2	1	1																	4
Valencia.	7	6	5	4	3														2	27
Valladolid.	1	1	1																	3
Bizkaia.	2	1		2					3	1										9
Zamora.																				0
Zaragoza.	2	2	1	1	1															7
Ceuta.																				0
Melilla.																				0
TOTAL.	102	76	55	36	24	13	8	8	5	4	5	3	2	1	1	3	2	1	1	350

Como se observa, 12 circunscripciones (en negrita) no ven elegido ninguno de los candidatos que se presentaban en las listas de la provincia (o de la ciudad autónoma, en el caso de Ceuta y Melilla). Para evitar esta contingencia, se ha de añadir una cláusula que establezca que, cuando eso suceda, el candidato más votado de la provincia tiene garantizado un escaño. La cláusula tiene solo validez intrapartidista: ocurrirá que el partido al que pertenezca tal candidato verá que se cambia la identidad de uno de sus escaños, pero que el número de los mismos permanece. En 12 casos nos encontraremos con que el último candidato que hubiera recibido escaño de acuerdo al segundo acto (el candidato con el cociente D'Hondt más pequeño) pierde escaño, y lo gana el candidato más votado de la circunscripción.

En el caso concreto de Ávila, la candidata del PP, puesto que es la más votada de la circunscripción, logra escaño. Y lo pierde el sexto candidato del PP en Valencia. Tal candidato recibió, en el segundo acto, el último escaño de los 76 del PP, con un cociente D'Hondt de 51.155 votos (como hemos comentado, aquí nos ahorramos el cálculo extenso, pero las cifras son esas). Así, la Tabla 3 se modificaría, pasando el PP a tener 1 escaño en Ávila y 5 en Valencia. Y, aunque no las incluiremos, habría en total 12 modificaciones intrapartidistas similares. Gracias a esta cláusula, ahora todas las circunscripciones eligen por lo menos un escaño.

La cláusula puede tener, sin embargo, un resultado inesperado en ciertas ocasiones. En noviembre de 2019 tal resultado se habría dado solo en Teruel. La formación «Teruel Existe» logró en esa provincia unos 20.000 votos. Por un lado, eso son solo un 0.08% de los votos de

todos los españoles, y, lógicamente, el primer acto no le concedió escaño a tal partido. Pero, dado que fue la formación más votada en la circunscripción, la cláusula que acabamos de describir le otorgaría escaño. Nos encontraríamos así con la circunstancia de que la cláusula puede alterar, en ocasiones, el resultado del primer acto (es decir: puede alterar el resultado partidista, y no solo el intrapartidista). Para ello hay que introducir en dicha cláusula una precaución que impida esa posibilidad: no es «el candidato más votado de la circunscripción» el que ve garantizado un escaño, sino «el candidato más votado de la circunscripción perteneciente a un partido que haya recibido escaños en el reparto igualitario del primer acto». En el caso de Teruel, la cláusula no puede aplicarse a Teruel Existe –que no recibió escaños en el primer acto– por lo que se aplicaría al candidato del PSOE, que fue el siguiente más votado y que pertenece a un partido que sí recibió escaños. Sería él el que recibiría escaño, y Teruel Existe se quedaría sin representación.

La cláusula del tercer acto, por tanto, se hubiera aplicado en las elecciones de 2019 en 12 ocasiones. En 11 de ellas, garantizando escaño al candidato más votado de la circunscripción. Y en una última, en Teruel, garantizando escaño al candidato del segundo partido más votado. Con ello ya tendríamos el reparto de los 350 escaños entre los diferentes partidos (primer acto) y la identidad concreta de cada uno de los 350 candidatos (segundo y tercer actos). No hay duda de que el sufragio, en un sistema así, resulta igualitario. Veamos ahora si resulta también constitucional.

3. ENCAJE CONSTITUCIONAL

La tesis que vamos a defender a continuación es doble: no solo consideramos que el sistema igualitario que acabamos de proponer es plenamente constitucional, además añadimos que lo es, si es que tal cosa es posible, más que el sistema electoral vigente desde 1977, puesto que este último difícilmente puede respetar uno de los preceptos constitucionales, el del sufragio igual. Eso es, que lo que es inconstitucional es más bien el modo mediante el que se han configurado todos y cada uno de los catorce procesos electorales realizados hasta la fecha. Para ello confrontaremos ambos modelos con el artículo constitucional involucrado, el 68, cuyas tres primeras entradas rezan como sigue:

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.

68.2. 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.

68.3. *La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.*

3.1 Sufragio igual

El 68.1 establece claramente dos cosas. La primera es cuál es el número de diputados que componen el Congreso. Supongamos, como venimos haciendo, que son 350. La segunda es que todos ellos, los 350, han de ser elegidos «por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». Esas cinco propiedades del sufragio configuran *derechos* de participación que, en el mero desarrollo expositivo del precepto, van *antes* que la ley electoral y la acotan y limitan: primero están ellos, los derechos, y luego se habrá de redactar una ley cuyos «términos» los habrán de garantizar en todo caso. De los cinco, aquí nos detendremos en el sufragio igual. ¿Qué significa esa expresión? Tanto desde una perspectiva normativa como desde una lógico-matemática, que los sufragios sean iguales significa que las reglas del sistema han de garantizar que son intercambiables. Esto es, que se cumpla la sencillísima condición de que, si suponemos que cualesquiera dos electores intercambian sus respectivos votos, el resultado no pueda verse modificado³.

La demostración axiomática de que este requisito de la intercambiabilidad es el nombre lógico-matemático de la categoría normativa de la «igualdad del voto» se encontrará en el famoso teorema de la mayoría simple que Kennet May estableció en 1952⁴. Desde una perspectiva más filosófica, tal requisito viene a coincidir con la posición original rawlsiana, o, de modo algo más general, con la venda que la justicia porta en los ojos. En la posición original de Rawls, los individuos son perfectamente intercambiables cuando deciden sobre los principios de justicia. Ninguno influye más que otro⁵. En la imagen clásica de la justicia, su ceguera le impide ver a quién juzga, y eso le obliga a tratarlos igual. De igual modo, en un sistema electoral igualitario es indiferente la identidad de cada votante: es su voto, y no ninguna «razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier

³ Los requisitos para que el sufragio pueda ser considerado igual son algo más complejos, pero con esa sucinta descripción será aquí suficiente. Nos hemos ocupado de la cuestión con más profundidad en URDÁNOZ, J.; *Una teoría del sufragio igual*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021.

⁴ MAY, K. O.; «A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decision», *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1952, 680-684.

⁵ Rawls habla de «the symmetry of everyone's relations to each other». RAWLS, J.; *A theory of justice. Revised edition*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999 [1971], p. 11.

otra condición o circunstancia personal o social», en palabras de la propia Constitución, el único factor relevante de cara al resultado. Por eso es ese voto el que puede ser intercambiado por otro, con independencia de cualquier rasgo personal del votante. Solo así se garantiza que el voto sea igual. Parece desprenderse así que nuestro sistema resulta compatible con el artículo 68.1, algo que no puede predicarse del sistema actualmente vigente. Pueden deslizarse al respecto tres tipos de argumentos.

El primero es un argumento de autoridad. Prácticamente todos los autores que han analizado el sistema electoral español afirman que es desigualitario. Un dictamen que se mantiene incólume desde 1977 hasta nuestros días, y que se repite, análisis tras análisis, de modo indefectible. Se trata de un fenómeno que probablemente no tenga parangón en ninguna otra democracia establecida: la Constitución ordena que el voto sea igual, pero el sistema electoral vigente durante más de cuatro décadas es desigualitario y así lo refrenda toda la doctrina, Consejo de Estado incluido⁶.

⁶ La desigualdad fue denunciada ya antes de la primera aplicación del sistema electoral. V. Tezanos, J. F.; «Esaños para los conservadores», *Cuadernos para el diálogo*, 204 (26 marzo), 1977, pp. 16-18. Desde entonces, la señalan prácticamente todos los autores que han escrito sobre el sistema electoral. Algunas muestras, no exhaustivas, pero quizás sí representativas de esa continuidad temporal, son: MARTÍNEZ CUADRADO, M.; «Bases, principios y criterios para la Reforma de la Ley Electoral», *Revista de Política Comparada*, 6, 1981, p. 42; NOHLEN D. Y SHULTZE, O.; «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y esaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 1985, p. 179; ÁLVAREZ CONDE E. Y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. C.; *Código de Derecho Electoral Español*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 31; FERNÁNDEZ SEGADO, F.; *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986, p. 18; p. SANTOLAYA MACHETTI; «Significado y alcance de la LÓREG», *Revista de Estudios Políticos*, 53, 1986, p. 57; VIDAL PRADO, C.; *El sistema electoral español: Una propuesta de reforma*, Eunsa, Pamplona, 1993 p. 203; GARRODENA MORALES, A.; *Representación Política y procesos de confianza en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 10; GARCÍA MORILLO, J.; *La Democracia en España*, Madrid, Alianza, 1996, p. 78; SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.; *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998; SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.; «Sistema electoral y principio de igualdad de sufragio», en: Pau i Vall, F. (ed.), *Parlamento y sistema electoral. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi; 1999; LÁZARO RIOL, A.; «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 2000, 219-242; ALARCÓN CABRERA, C. y SORIANO, R.; *Justicia electoral. Un nuevo modelo de elecciones para España*, Almuzara, Córdoba, 2004; GARROTE DE MARCOS, M.; *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008; PÉREZ ALBERDI, R.; «Igualdad de sufragio y sistema electoral», *Revista general de derecho constitucional*, 26, 2018, p. 7. Esta imperturbable unanimidad doctrinal con respecto a la desigualdad del sufragio en España la refrendó, como hemos señalado, el propio Consejo de Estado, cuyo *Informe sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, dedicaba nada menos que 41 páginas (159-200) a la cuestión.

El segundo es un argumento comparativo. En el Derecho constitucional comparado existen, a partir sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, un conjunto de disposiciones –una doctrina internacional, si queremos– que establecen los límites permisibles para la desigualdad del sufragio. Tales límites los fijan normalmente los tribunales constitucionales de cada país, mediante el sencillo expediente de marcar una desviación máxima permitida para la desigualdad en el sufragio. Aquí el voto desigual se concibe mediante el denominado *malapportionment*, que es prácticamente la única categoría mediante la que la Ciencia Política –y, con ella, el derecho constitucional– se han acercado a la cuestión. El *malapportionment* señala las diferencias en el *ratio* «escaños por elector». Se refiere, en el caso de España, a las repetidas denuncias de que, por ejemplo, mientras en Madrid son necesarios 138.940 electores para conformar un escaño, en Soria son suficientes 38.414. Ambos extremos marcan nada menos que una diferencia de 326% (los madrileños tienen un 75% y los sorianos un 301%, calculados ambos porcentajes con respecto a una media nacional que se configura como 100%). Se trata de desviaciones absolutamente desmedidas, que serían declaradas inconstitucionales de inmediato en el resto de las democracias representativas de nuestro entorno, tal y como refleja la siguiente Tabla.

Tabla 4. *Decisiones internacionales sobre sufragio igual*

País	Año	Máximo permisible
Canadá.	1964	25% (35% para «circunstancias extraordinarias») ⁷
Australia.	1973	10% ⁸
Francia.	1985	20% para «casos excepcionales debidamente justificados» ⁹
Italia.	1993	10% (15% en casos con minorías étnicas o culturales) ¹⁰
Reino Unido.	2011	5% ¹¹
Irlanda.	2017	10% ¹²

Este enfoque cristaliza en las recomendaciones de la Comisión de Venecia, que establece que la desviación máxima permitida habrá de

⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.; *Op. cit.*, p. 513.

⁸ Commonwealth electoral Act (No. 2) 1973 No. 38 of 1974 – SECT 4 Re-distribution.

⁹ En su decisión CC 85-196 DC, de 8 de agosto de 1985 el Consejo Constitucional consideró excesiva y «no conforme a la Constitución» una desviación de un 213%. V. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.; *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998, pp. 508-511.

¹⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.; *Op. cit.*, p. 513.

¹¹ Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (11, (1), 2).

¹² Constituency Commission Report 2017, Government Publications, Dublin, 2017.

ser de un 10%, ampliable al 15%, un porcentaje que nunca ha de sobrepasarse excepto en determinadas «circunstancias realmente especiales»¹³. A nuestro juicio, estamos ante una perspectiva completamente insuficiente para hablar de «sufragio igual», puesto que lo que se viene a garantizar es, a lo sumo, un «sufragio igualado» (al 5%, al 10% o al 25%, según se decida). Pero, con independencia de ello, lo cierto es que incluso desde tales presupuestos interpretativos, en España el sufragio sería escandalosamente desigual.

El tercer argumento es teórico. Es evidente que, en el sistema electoral español, el sufragio es desigual. Para comprobarlo se ha de ir a las reglas que lo configuran (y no tanto a los resultados concretos que pueda arrojar en una u otra convocatoria, que solo serán, en su caso, la consecuencia de esa desigualdad primigenia). Así, en las últimas elecciones generales celebradas, el *BOE* de la convocatoria¹⁴ recogía que, en Segovia, 119.492 electores habrían de enviar 3 diputados al Congreso, lo que matemáticamente implica que 29.873 de tales electores tenían garantizado un escaño si votaban a un mismo partido. Es, en efecto, axiomático e incontrovertible que, si esa cantidad de segovianos se unen en torno a un partido, no hay modo de que otros dos grupos de segovianos los superen en número, por lo que uno de los tres escaños será para ellos¹⁵. Y esa misma convocatoria establecía que, en Madrid, como en toda circunscripción, se necesita un 3% de los votos válidos para adquirir escaño. Ahora bien, un 3% de los electores de Madrid son nada menos que 152.642 personas. Las normas legales vigentes en España tienen así como consecuencia jurídicamente vinculante que 30.000 electores españoles (de Segovia) tienen garantizado siempre y bajo cualquier circunstancia, pase lo que pase, un escaño, y por tanto representación política, mientras que, por otro lado, 150.000 españoles (de Madrid) pueden quedarse sin escaño. Es muy complicado defender que una configuración así no otorga a los españoles un sufragio evidentemente desigual¹⁶.

¹³ Comisión De Venecia, «Opinión núm. 190/2002. Código de buenas prácticas en materia electoral, directrices e informe explicativo, aprobado por la Comisión en su 52.º período de sesiones», Venecia, 18 y 19 de octubre de 2002, p. 19.

¹⁴ Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

¹⁵ Se trata de la denominada «cuota Droop», que equivale a $100/(\text{número de escaños} + 1)$ y que garantiza siempre un escaño. Droop, Henry Richmond, «On methods of electing representatives», *Journal of the Statistical Society of London*, 44, (2), 1881, pp. 141-202.

¹⁶ El tercer argumento (teoría) y el primero (doctrina) coinciden, como es lógico, prácticamente siempre. La única excepción que conocemos la protagoniza Landelino Lavilla, que defendió que en España el sufragio es igual debido a que todos los electores tienen un único voto: «el voto es igual si todos y cada uno de los ciudadanos tiene derecho a uno y solo a uno». LAVILLA ALSINA, L.; *Una historia para compartir: al cambio por la reforma (1976-1977)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017, p. 237. Se trata de una tesis muy endeble cuando se atiende al evidente contenido normativo que encierra la expresión «voto igual». La cuestión no es que todos tengamos un solo

3.2 Circunscripción provincial

Tanto en nuestro sistema como en el vigente se cumple por igual el mandato constitucional que señala que «la circunscripción electoral es la provincia» y que «las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado». En ambos, los 350 diputados electos lo son por una circunscripción, de tal modo que todos pueden decir de sí mismos que son diputados «por Navarra», por «Madrid» o por «Ceuta»¹⁷. Los partidos solo pueden presentar listas en las 52 circunscripciones que la Constitución señala y, lógicamente, solo en ellas pueden los electores emitir sus votos. No parece haber duda, así, de que tanto en la primera acepción que al término le da el Diccionario de la Real Academia («acción y efecto de circunscribir»), como en la segunda («división administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio») la *circunscripción* es en ambos sistemas la provincia, con el añadido de Ceuta y Melilla.

3.3 Representación mínima

También nuestro sistema distribuye «el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población». Los actos segundo y tercero del sistema –el reparto intrapartidista y la doble cláusula– satisfacen ambas condiciones. No hay ninguna circunscripción que no vea elegido al menos uno de los candidatos que se presen-

voto, sino más bien que todos influyamos por igual en el resultado, algo que solo la condición de la intercambiabilidad garantiza. Dos ejemplos de nuestro entorno deberían bastar como demostración de todo ello. El primero es el «voto de calidad» del presidente del Tribunal Constitucional. Los doce vocales de tal Tribunal tienen un voto y solo uno, pero es evidente que el voto de calidad del presidente no es «igual» al de los otros once vocales. El segundo es el del voto del Rey Juan Carlos I al Senado en las elecciones de 1977. El Rey se arrogó entonces la facultad de elegir a 41 senadores. Su voto fue único –en el sentido de que, en efecto, solo tenía uno (un voto que consistía en una lista con 41 nombres, que quedaban inmediatamente elegidos de acuerdo a las reglas del sistema electoral)– como lo fue el de los millones de españoles que votaron también en esa elección (y que presentaron, cada uno de ellos, una lista con un máximo de tres nombres, que podían o no salir elegidos). Establecer que el Rey y los demás españoles gozaban de un «sufragio igual» en la elección de ese Senado debido a que todos tenían «un voto y solo uno» viola el contenido más elemental de la intuición democrática que está en la base de la idea de soberanía popular, una intuición para la que la igualdad en el voto resulta consustancial.

¹⁷ Esta afirmación puede resultar –y a nuestro juicio resulta– políticamente muy discutible. En la mayoría de los casos es cristalino que los diputados del Congreso no representan a «Teruel» o «a Pontevedra», sino más bien «al PSOE», «al PP», «a PODEMOS», etc. Los conocidos como «paracaidistas» o «cuneros» son tan solo una consecuencia extrema de esta circunstancia. Pero esta apreciación, subjetiva, sobre el vínculo *político* que une al representante con la circunscripción nada tiene que ver con el hecho, objetivo, de que, *electoralmente*, los 350 diputados han sido, tanto en el sistema actual como en el nuestro, designados en su circunscripción.

tan en sus listas, de tal modo que todas reciben siempre «una representación mínima inicial».

Es interesante observar la diferente importancia que, en nuestro sistema, y en especial en lo que hemos denominado su «cláusula doble», se concede a cada uno de los mandatos constitucionales. Inicialmente, de modo intuitivo, parece evidente que la «representación mínima» de la que habla la Constitución la ha de ostentar el candidato más votado de la circunscripción. Eso es, de hecho, lo que asume la primera parte de la cláusula. Como hemos visto, para las elecciones de 2019 la cláusula hubiera operado así en 11 ocasiones (9 provincias, Ceuta y Melilla). Sin embargo, tal asunción podría conducir a que, tal y como hubiera ocurrido con Teruel Existe, en determinados casos las consecuencias fueran anticonstitucionales.

Si otorgamos un escaño a Teruel Existe, en efecto, no se cumpliría el mandato del 68.1 que ordena que los 350 diputados sean elegidos «por sufragio igual». Uno de tales diputados –en este caso concreto, Tomás Guitarte, el número 1 de la lista– habría resultado elegido por apenas 20.000 votos. Es evidente que tales votos no se podrían intercambiar con el resto. De hecho, si fuera así y por tanto todos los ciudadanos españoles pudiéramos lograr un escaño con 20.000 votos, entonces el Congreso tendría unos 1.200 escaños. Por eso se asume que asignar «una representación mínima inicial a cada circunscripción» no ha de interpretarse indefectiblemente –ni, por lo demás, en ningún apartado constitucional se encontrará esa exigencia– en el sentido de que haya de ser el candidato más votado de la circunscripción el que ostente tal representación. Especialmente si el problema que se plantea con respecto a tal candidato consiste nada menos en que otorgarle escaño supondría vulnerar el principio del sufragio igual del resto de los españoles. En esta interpretación, Teruel –y cualquier circunscripción en una tesitura semejante– recibiría su «representación mínima inicial», siempre garantizada, en la persona de su segundo candidato más votado, o del tercero, o del que fuere menester para no lesionar la igualdad del sufragio de todos los españoles. Todos los ciudadanos de Teruel estarían representados por tal candidato en el Congreso y, a la vez, los 350 escaños habrían sido elegidos por sufragio igual. Una disposición de cosas, a nuestro juicio, mucho más respetuosa con la letra de la Constitución que la actualmente vigente¹⁸.

3.4. Representación proporcional

El artículo 68.3 reza que «la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional». De

¹⁸ No ha de olvidarse, por lo demás, que los votantes de Teruel Existe estarían representados en el Senado –la Cámara a la que la Constitución atribuye la «representación territorial» en el Parlamento– nada menos que por dos senadores.

nuevo en nuestro sistema tal cosa se cumple escrupulosamente. Es una fórmula proporcional –D’Hondt, en nuestro ejemplo, si bien podría adoptarse cualquier otra– la que reparte los escaños entre los candidatos. Y tal reparto se verifica «en cada circunscripción», como demuestra el hecho de que los 350 diputados se presentan a las elecciones en listas de provincia (o, en su caso, de Ceuta y Melilla).

4. ZAPATOS DE GARCÍA AMADO Y PALAS DE WITTGENSTEIN (A MODO DE FINAL ABIERTO)

Como se habrá observado, la principal novedad que incorpora el sistema electoral igualitario consiste en que interpreta el término «circunscripción» de un modo diferente al habitual, un modo que resulta perfectamente compatible con la letra del texto constitucional –puesto que en ningún momento la contradice o violenta– y que, además, torna posible la igualdad en el sufragio. Aunque este no es el lugar para profundizar sobre la cuestión de la fundamentación de la interpretación jurídica, podemos seguir aquí a García Amado y su defensa de la teoría lingüística, que a su juicio ha de prevalecer frente a la voluntarista y la axiológica. Así,

(...) los significados que en la interpretación cabe asignar a los términos legales vienen delimitados por el uso, de modo que a un término legal absolutamente determinado y unívoco, con arreglo a su uso social, no se le puede atribuir ningún significado que desdiga de tal uso unívoco, y a los términos legales que adolezcan de vaguedad se les podrá otorgar cualquiera de los significados que encajen en los márgenes de permisibilidad con arreglo a tal uso, pero nunca uno que vaya más allá de ese límite. Por ejemplo, si interpretamos el término «gafas», podremos preguntarnos si su referencia en el enunciado en que se integra abarca cosas tales como las gafas de buceo o las gafas de soldador, y la respuesta podrá ser positiva o negativa, pero nunca será admisible entender que de su referencia forma parte un libro, un zapato o una corbata¹⁹.

¹⁹ GARCÍA AMADO, J. A., «La interpretación constitucional», *Revista jurídica de Castilla y León*, 2, 2004, 35-72, p.67. Luego añade que «esta concepción lingüística es la requerida en un sistema jurídico democrático, basado en la soberanía popular a través del principio de representación, y organizado a partir de la idea de separación de poderes, con lo que implica de posibilidad de control entre poderes y de eliminación de la arbitrariedad no susceptible de ningún control. Lo cual, al tiempo, es tanto como afirmar que esta es la concepción de la interpretación que mejor se adapta, por no decir la única que se adapta, a los valores inspiradores de los actuales ordenamientos constitucionales, valores que tan a menudo se invocan, en la teoría y en la práctica, para desactivar y boicotear desde dentro el propio orden constitucional que se dice defender». *Ibid.*, p. 69. Existen otras teorías de la interpretación y esta es, como hemos dicho, una cuestión especialmente compleja en la que aquí no procede profun-

Esta prevalencia de lo lingüístico no se ve modificada cuando el texto a interpretar es la propia Constitución. De hecho, lo que ocurre más bien es que en este caso es mayor el grado de indeterminación, «con términos y expresiones de elevada vaguedad, con abundantes proclamaciones genéricas de fines y valores, etc.», lo cual «se traduce en un mayor margen de legítima libertad interpretativa y se convierte en la ventaja de una especial aptitud de muchas cláusulas constitucionales para ser adaptadas en su significado y alcance a nuevas necesidades, expectativas, opiniones y concepciones de lo justo»²⁰. De acuerdo a ello, en lo que sigue vamos a ofrecer un conjunto de reflexiones fragmentarias relativas a las posibilidades que abre la constitucionalidad del sistema electoral que proponemos aquí. Las denominamos «fragmentarias» porque se introducen como apuntes de urgencia, lanzados sin mayor introducción ni contexto, en relación con cuestiones que requerirían sin duda de un tratamiento mucho más extenso, que sin embargo aquí solo podrá quedar apuntado. Son estas.

4.1 Lexicografía y olvido

Rawls utilizó la expresión «orden lexicográfico consecutivo» para referirse a «un orden que nos exige satisfacer el primer principio de la serie antes de que podamos pasar al segundo, el segundo antes de que consideremos el tercero y así sucesivamente. (...) Un ordenamiento serial evita así tener que equilibrar principios; los situados anteriormente tienen un valor absoluto, por así decirlo, con respecto a los que le siguen, y se mantienen sin excepción». De acuerdo a esta composición de lugar, a nuestro juicio la igualdad del sufragio, recogida en el 68.1, mantiene una relación lexicográfica con respecto a la declaración del 68.3 que establece que la circunscripción es la provincia y que los escaños han de repartirse de una determinada manera. De tal modo, en caso de incompatibilidad entre ambos habría de ser el 68.3 el que se viera preterido frente a la absoluta preeminencia del 68.1.

Recordemos a García Amado: si la Constitución dice «gafas», no vale interpretar «zapatos» ..., pero eso ha sido lo que ha ocurrido con respecto al sufragio. La letra dice «sufragio igual», pero en realidad desde 1978 hemos tenido, y tenemos todavía, sufragio desigual. Uno, de hecho, de los sufragios más desiguales de todas las

dizar. Puede verse al respecto CABRERA, C. A. y VIGO, R. L., *Interpretación y argumentación jurídica: problemas y perspectivas actuales*, Marcial Pons, 2011. Para el caso concreto de los textos constitucionales, GUASTINI, R. «La interpretación constitucional», *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, Doctrina Jurídica, Vol. 3, 2015, pp. 2011-2086.

²⁰ *Ibid.*, p. 62.

democracias del planeta o, si queremos, un zapato en toda regla²¹. No es exagerado decir que la garantía del sufragio igual configura una así de las estipulaciones constitucionales más olvidadas de toda nuestra historia democrática, si no la que más. A efectos prácticos, todo ha ocurrido como si en el 68.1 no pusiera, negro sobre blanco, «sufragio igual». Tal expresión constitucional ha carecido de cualquier efecto jurídico: si no hubiera aparecido en la Constitución, nada habría cambiado.

4.2 Excepcionalidad, modulación, justificación y huida

La reflexión anterior parte de una determinada interpretación del texto constitucional (según la cual el 68.1, por un lado, y el 68.2 y el 68.3, por otro, resultan incompatibles) y de una consideración normativa (prevalencia absoluta del 68.1). La estrategia habitual ha consistido, sin embargo, en negar la incompatibilidad. Aquí, de modo muchas veces no explicitado *avant la lettre*, se han dado la mano hasta tres recursos.

El primero ha sido la huida. No hay, hasta la fecha, ninguna sentencia del Tribunal Constitucional que haya entrado al fondo del asunto. Todas las cuestiones relacionadas que ha tratado se han configurado siempre en términos de proporcionalidad de los resultados, no de igualdad del sufragio²². La única excepción a esta tendencia ha sido la STC 19/2011, que sin embargo no afecta al sistema electoral del Congreso, sino a uno autonómico²³. Esta fuga o vacío es a la vez causa y

²¹ España tiene uno de los sistemas electorales más desigualitarios de entre todas las democracias del planeta. De acuerdo a un estudio del año 2001 (SAMUELS, D. y SNYDER, R.; «The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, 31, 2001, 651-671), España era, de setenta y ocho democracias, la decimosexta por la cola en 2001, pero desde entonces varias de las democracias de ese *grupo escoba* han modificado sus disposiciones electorales y son ya mucho más igualitarias que España. De acuerdo a otro estudio más reciente (ONG, K.-M., KASUYA, Y. y MORI, K.; «Malapportionment and democracy: A curvilinear relationship», *Electoral Studies*, 49, 2017, 118-127), estamos en el puesto 136 de 160 países, pero es que tales 160 países son 7 autocracias, 51 anocracias y solo 82 democracias. Así, es probable que seamos uno de los países democráticos con el sufragio más desigual del mundo, si no el que más. Si eso no es un *zapato*, nada lo es.

²² Un resumen de tales sentencias se encontrará en las páginas 178 ss. del *Informe del Consejo de Estado*, ya citado, del año 2009.

²³ La argumentación que despliega en esta sentencia el Tribunal se basa en el hecho de que, en su artículo 152, en el que configura el sistema electoral de las Comunidades Autónomas, la Constitución: *a)* en ningún momento habla de «sufragio igual»; y *b)* ordena que el sistema electoral ha de asegurar «la representación de las diversas zonas del territorio». Por ello, no cabe aducir –como hacían los demandantes– que, en el sistema electoral de Castilla la Mancha, los electores reciben un voto desigual de acuerdo a la provincia en la que residen, puesto que tal cosa no entra en colisión con el texto constitucional. Obsérvese que ni *a)* ni *b)* parecen poder alegarse en el caso de la regulación constitucional del sistema electoral del Congreso, sino más bien al contrario, puesto que ahí: *a)* se ordena explícitamente que el sufragio sea

consecuencia *práctica* de la inexistencia *jurídica* del sufragio igual mencionada antes: si no hay problema político, tampoco lo hay constitucional, y viceversa.

El segundo recurso ha consistido en una suerte de disolución del problema. Se afirma que no hay contradicción alguna, y que lo que ocurre es que el derecho al sufragio igual se modula hasta hacerse compatible con los condicionantes establecidos en la Constitución para el reparto de escaños entre los electores. El problema de esta estrategia proviene de la propia textura semántica de la expresión «sufragio igual»: si se reparte cierta entidad y se hace de forma *modulada* –a unos más, a otros menos– no se puede afirmar, a la vez, que se está repartiendo a todos una cantidad «igual». No, al menos, sin saltar por encima del mismísimo principio de no contradicción²⁴.

El tercer expediente, por su parte, no es otra cosa que la consecuencia lógica e inevitable del anterior, y consiste en la justificación de la modulación: se aportan razones por las que la desigualdad en el sufragio no resultaría irrazonable, arbitraria o discriminatoria. Con independencia de que tal recurso implica ya, en su mera formulación, el reconocimiento de la desigualdad en el sufragio, también las razones que se suelen aportar aquí merecerían un detenimiento mayor. Las mismas se avienen a considerar legítimo o justificado el sufragio desigual en base a consideraciones *territoriales*: las provincias pequeñas, se alega, deben ser sobrerrepresentadas para no quedarse sin voz. Pero una argumentación de ese tenor habría de enfrentar algunas objeciones que, en orden ascendente de importancia, podrían resumirse como sigue.

En primer lugar, y desde un punto de vista constitucional, ya hay una Cámara territorial, el Senado, luego no acaba de verse la razón por la que se habría de volver a enarbolar la razón territorial para la otra cámara representativa, siendo además patente que en ella se recoge de modo explícito el sufragio igual para la elección de *todos sus miembros*, mientras que tal cosa no se hace en el Senado, lo que debería marcar una diferencia obvia. Es incuestionable, creemos, la coherencia de este argumento desde una interpretación sistemática del texto constitucional. Por lo demás, merece la pena señalar que la estrategia interpretativa en la que se basa toda nuestra propuesta no

igual; y *b*) no sólo no se habla de territorios, sino que se configura otra cámara, el Senado, para «la representación territorial». En definitiva, con respecto a la compatibilidad del actual sistema electoral con los derechos que garantiza el 68.1, seguimos inmersos en el silencio: el TC nunca se ha pronunciado. Pueden consultarse, con respecto a la sentencia señalada, MARÍN, T. V.: «De nuevo el sistema electoral de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional: comentario a la STC 19/2011», *Parlamento y Constitución*. Anuario, 14, 2011, 257-268; y, para una visión más crítica, URDÁNIZ GANUZA, J.; *op. cit.* (2021), pp. 101 ss.

²⁴ Nos hemos ocupado de ello en URDÁNIZ GANUZA, J.; «¿Una antinomia constitucional? El sufragio (des)igual en la Constitución de 1978», *Teoría y realidad constitucional*, 45, 2020, 353-378 p. 374 ss.

tendría cabida alguna para el Senado, puesto que los términos del 69.2 («en cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica») no dejan margen alguno. Ese impedimento *literal* de la concreta formulación lingüística del 69.2 para el Senado atesora la enorme virtud hermenéutica de iluminar, como por contraste, la plena pertinencia de la interpretación que aquí presentamos para el 68 y el Congreso.

En segundo lugar, desde un punto de vista normativo, la razón alegada carece –cuando se profundiza en ella– de un criterio moral subyacente que pueda fundamentarla. La partitura, interpretada por primera vez durante el último debate de las cortes franquistas, solicita que «la España doliente (...) sometida al subdesarrollo o al subdesarrollo relativo en materia socioeconómica en comparación con otras provincias, no tenga ahora el castigo del subdesarrollo político, y que no haya provincia de España, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de (...) [diputados] que asegure su voz, porque aquí donde se discuten las leyes, esa voz será necesaria para lograr el equilibrio territorial»²⁵. Pero a la vista está que tal argumentación confunde el hecho de que una provincia sea pequeña con el hecho de que sea pobre. El argumento moral que podría fundamentar, en su caso, una discriminación positiva –esto es, la pobreza o el subdesarrollo– se sustancia, de modo contradictorio, en el tamaño de la población. Una articulación que no se encuentra avalada por los datos, pues resulta evidente que hay provincias pequeñas –Álava es el mejor ejemplo– que se sitúan entre las más ricas de España, y que, con todo, se ven extraordinariamente sobrerrepresentadas²⁶.

Por último, y ya desde un punto de vista filosófico-teórico, incluso aunque fuera el criterio económico, y no el poblacional, el que pasara a primer plano y se articulara como pauta de distinción a la hora de dotar de más peso a ciertos sufragios (una circunstancia que, por lo demás, obligaría, por mor del principio de coherencia, a todos sus defensores a privilegiar el sufragio de los más desfavorecidos económicamente en *todos* los ámbitos en los que el concepto de representación política hace su aparición: municipal, autonómico, sindical, económico, educativo, etc., en un corolario que dudamos que abrazaran muchos de los que ahora enarbolan sin reparo la actual sobrerrepresentación).

²⁵ La frase es del procurador franquista Martínez Esteruelas. Citada en MONTERO GIBERT, J. R. y PEÑA LAGO, I. L.; «Todavía no sé quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español», *Zona abierta*, 110, 2005, 279-348, p. 294.

²⁶ Álava es la segunda provincia más rica de España de acuerdo a su PIB per cápita. V. Instituto Nacional de Estadística, Contabilidad Regional de España, Base 2010, Serie 2010-2017. Disponible en <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t35/p010/base2010/10/&file=02001.px> (consultado 27/3/2021). Sobre decir que Álava no es, ni mucho menos la única incoherencia en la relación población/desarrollo económico.

sentación de las provincias pequeñas) no resulta ni remotamente pacífico –por mucho que intuitivamente a muchos nos parezca seductor por su incontestable atractivo moral en términos de justicia social– que el fundamento normativo de la denominada «discriminación positiva» pudiera alegarse frente al mismísimo principio del sufragio igual, pues no estaría, en tal caso, en absoluto claro quién se ha arrogado el derecho a (o la soberanía de) decidir unilateralmente la pertinencia de tal fundamento. Si ha sido el *demos* y lo ha hecho mediante un voto igual, no hay caso; si, por el contrario, ha sido o bien otra instancia, o bien el *demos* con voto desigual, difícilmente podrán apelar para sí ni el uno ni la otra legitimidad democrática alguna. Con el sufragio igual, del que por algo suele decirse que *funda* la misma idea de democracia (o, en los términos al uso en nuestro constitucionalismo, que es un derecho *fundamental*), ocurre un poco como como con la roca de la que hablaba Wittgenstein, que hacía que su pala filosófica se doblara: no se puede cavar más²⁷.

4.3. Compatibilidad e internacionalidad

Lo que el sistema igualitario propuesto aquí logra es hacer compatibles el voto igual y la circunscripción provincial. Para ello reinterpreta la idea de circunscripción, no la del sufragio igual. No se trata, desde un punto de vista comparado, de una interpretación novedosa, puesto que la misma se encuentra ya plenamente asumida en países de nuestro entorno, muy señaladamente en Suecia y en Alemania. La constitución del país nórdico cita hasta en diecisiete ocasiones el vocablo «circunscripción». En todas ellas de modo completamente equiparable al modo mediante el que la Constitución española

²⁷ «Si he agotado los fundamentos, he llegado a roca dura y mi pala se retuerce. Estoy entonces inclinado a decir: «Así simplemente es como actúo»». WITTGENSTEIN, L.; *Investigaciones filosóficas*, Crítica, Barcelona, 1988 [1953], aforismo 217. En ese sentido, así es, simplemente, como la democracia actúa: dando igual voz a todos en la decisión colectiva. Por ello, una pirueta filosófico-institucional como la apuntada –anteponer determinados criterios morales para conceder a los ciudadanos un sufragio desigual– podría justificarse, en todo caso, desde alguna u otra Teoría de la Justicia, pero nunca desde ninguna Teoría de la Democracia. E incluso esa estrategia –anteponer lo (que uno estime) justo a lo democrático– encontraría considerables problemas en su mero despliegue conceptual. No está de más recordar que el mismo Rawls, al describir la posición original en la que descansa toda su teoría de la justicia, da por hecho la igualdad del voto entre los individuos semivivos que la protagonizan. En ningún momento siente la necesidad de justificarla, como si sencillamente estuviera ahí, cimentando, como la roca de Wittgenstein, todo el edificio de la justicia: «they are the principles that free and rational persons concerned to further their own interests would accept in an initial position of *equality* as defining the fundamental terms of their association». V. RAWLS, J.; *A theory of justice. Revised edition*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999 [1971], p. 10, cursiva nuestra.

cita a su vez el término. Pero la norma fundamental sueca dice, además, lo siguiente:

«The adjustment seats are distributed among the parties in such a way that the distribution of all the seats in the Riksdag (...) is in proportion to the total number of votes cast throughout the Realm for the respective parties participating in the distribution of seats»²⁸.

Se trata, como puede verse, de un mandato de proporcionalidad. Un mandato que trastoca los resultados electorales de todas las circunscripciones territoriales y lo torna proporcional con respecto a los totales partidistas del país²⁹. Este mandato de proporcionalidad de los resultados se superpone a la comprensión clásica del vocablo «circunscripción» y la modula, haciéndola compatible con el contenido del mismo. Del mismo modo, cabe afirmar que el 68.1 de la Constitución española introduce igualmente un mandato, si bien no de proporcionalidad, sino de igualdad: los 350 escaños han de ser elegidos por sufragio igual. Es ese mandato, carente hasta la fecha de todo efecto jurídico, el que, en todo caso, habría de modular de un modo u otro los artículos relativos al reparto circunscriptivo. Esto es, en caso de conflicto, habrían de ser las cuestiones circunscriptivas, y no el derecho al sufragio igual, las que en su caso tendrían que verse modificadas en uno u otro sentido.

Con todo, una de las propiedades más valiosas del sistema propuesto consiste en que las circunscripciones siguen siendo las provincias, Ceuta y Melilla. Aquí el modelo es el sistema alemán. Tal sistema, que no ha sido especialmente bien entendido en ocasiones, suele describirse en dos tiempos, de acuerdo a los dos votos que permite al elector. Pero lo cierto es que no son dos, sino tres, los actos en los que tiene lugar, ya que el primer voto (el segundo voto, que configuraría el tercer acto, no nos interesa aquí) se desdobra a su vez en dos movimientos. El primero de tales movimientos (primer acto) es conocido: se reparten los escaños a los totales partidistas. El segundo (segundo acto) suele pasar desapercibido. En Alemania los 16 *länder* se configuran como circunscripciones electorales intrapartidistas. Como ocurre en nuestro sistema con las 52 circunscripciones españolas, allí los escaños ganados por cada partido se han de repartir en proporción a los votos que tal partido haya conseguido en las diferentes listas de *Länder*³⁰. Es esta comprensión de los *Länder* como «circunscripción» la que puede apli-

²⁸ Artículo 8, título III. Citamos de la traducción oficial de la constitución de Suecia al inglés: *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Sveriges Riksdag, Stockholm, 2016.

²⁹ Una excelente y brevísima –un folio– descripción del sistema electoral sueco se hallará en: https://www.math.kth.se/wem/swedish_election_system_in_brief.pdf. El sistema se describe también en PENADÉS, A.; *La reforma electoral perfecta*, Los Libros de la Catarata, 2016.

³⁰ PRADO, C. V.; *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Tirant lo Blanch, 2012

carse, para las 52 circunscripciones que la Constitución establece, al sistema electoral del Congreso, salvando así tanto la igualdad del sufragio del 68.1 como la configuración circunscriptiva del 68.2 y del 68.3. Tal interpretación, por lo demás, probablemente sea susceptible de internacionalizarse en buena medida, puesto que España no es ni mucho menos el único país en el que la interpretación clásica del término «circunscriptión» impide la consecución plena del sufragio igual³¹.

4.4. Juridicidad y politología

Charles Baker inició en los años 60 del siglo pasado una demanda judicial en el condado de Shelby, Tennessee. Su problema era idéntico al problema de millones de españoles: vivía en un territorio urbano brutalmente infrarrepresentado frente a zonas rurales. La demanda que interpuso llegó hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos que, en lo que después se conoció como la «revolución del *reapportionment*», acabó dándole la razón. Durante las décadas siguientes, todo el escenario electoral estadounidense fue reformado de raíz. Se modificaron miles y miles de distritos, trastocando en buena medida toda la representación política resultante³². Todo porque un Tribunal independiente estimó que era Baker –un ciudadano aislado– quien tenía razón frente a todo el *establishment* político. Es un ejemplo perfecto de cómo funciona la esencia de esa construcción jurídico-moral que denominamos «Estado de Derecho» –primero los principios, lo dogmático; luego, y sin poder nunca vulnerarlos, la organización, lo orgánico– y lo es también de cómo funciona la perspectiva jurídica –no partidista– en lo relativo a la aplicación de las leyes³³.

³¹ ¹⁶ Estados de los 27 de la Unión Europea incluyen el sufragio igual en su constitución: Alemania, artículo 38.1; Austria, 23(a).1; Bulgaria, 10; Croacia, 45.1; Eslovenia, 43; Eslovaquia, 30.3; España, 68.1; Finlandia, 25; Francia, 3; Hungría, 2; Italia, 48; Lituania, 55; Polonia, 96; Portugal, 10; Rumanía, 62.1; Suecia, Cap.1.1. También en Latinoamérica muchos países enfrentan un problema similar. V. REYNOSO, D., *Votos ponderados: sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, FLACSO, México, 2004.

³² COX, G. W. y KATZ, J. N.; *Elbridge Gerry's salamander: the electoral consequences of the reapportionment revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2002.

³³ El fundamento constitucional que el Tribunal Supremo esgrimió –la «equal protection of the laws» de la decimocuarta enmienda– resulta, por lo demás, considerablemente menos sólido desde un punto de vista jurídico que el que ofrece la Constitución española en su 68.1, que habla específicamente de «sufragio igual». También en Alemania es habitual que el Tribunal Constitucional Federal enmiende la plana al legislativo en cuestiones electorales. V. VÁZQUEZ LAPUENTE, M. y JIMÉNEZ SERAL, P.; «El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 2014, 108-125. En España, por contraste, y a pesar de que incluso uno de los padres de la Constitución de 1978 dejó escrito que «la Ley electoral es preconstitucional y se mantiene hoy con los mismos esquemas conceptuales [de 1977]», el

Además de tal perspectiva jurídico-constitucional, que es la que creemos relevante aquí, existe otra mirada, la politológica, que no atiende tanto a derechos como a efectos. También desde esa mirada creemos que nuestro sistema presenta evidentes ventajas con respecto al actual. Esto es, también creemos que no solo es democrática y constitucionalmente exigible, sino además institucionalmente preferible. Pero esa es otra historia, y ha de ser contada en otra ocasión³⁴.

Tribunal Constitucional, como hemos visto, nunca ha tenido la oportunidad de pronunciarse. V. Peces-Barba, G. *El respeto al pacto social*, El País, 13/11/2007, p. 12.

³⁴ Aunque no debería ser necesario recordarlo, la citada perspectiva jurídica –que en el caso de la Constitución española recogen los artículos 1.1, 9.2, 14 y 68.1– es la plasmación constitucional de un acuerdo que ha adquirido naturaleza universal al incluirse el sufragio igual en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (art. 21.3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 25.2). Una universalidad jurídica, por lo demás, que no hace sino reflejar algo parecido a un consenso filosófico y teórico sobre la naturaleza de las voces «justicia» y, sobre todo, «democracia». Aunque la literatura es inabarcable, citaremos al menos a Robert Dahl y su principio de igualdad intrínseca, a Ronald Dworkin y su principio de igualdad de consideración y trato (*equal concern*), a John Rawls y su principio de imparcialidad (*fairness*) entre ciudadanos libres e iguales; y a Jürgen Habermas y su principio de igual consideración de los intereses de todos los afectados. V., respectivamente, DAHL, R. A.; *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956; DWORKIN, R.; *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Harvard University Press, 2000; RAWLS, J.; *op. cit.*; HABERMAS, J.; *Teoría de la Acción Comunicativa / I, Racionalidad de la Acción y Racionalización Social*, Madrid, Taurus, 1987. Desde la *isegoría* griega hasta el actual sufragio igual, en democracia la igualdad en la voz de la ciudadanía sencillamente (por decirlo de nuevo con Wittgenstein) no se pone en duda.

