

LA JUSTICIA ELECTORAL *

Carlos Alarcón Cabrera **

RESUMEN

A primera vista, el sistema proporcional parece más justo desde el punto de vista electoral (e *igual* voto) que el sistema mayoritario. El presente trabajo pretende, con un análisis de los resultados de diferentes elecciones en diversos países occidentales (Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Estados Unidos y España), demostrar que en realidad tal aseveración responde frecuentemente a un tópico.

PALABRAS CLAVE

Representación política, partidos políticos, sistema mayoritario, sistema proporcional, igual voto..

SUMARIO

1. Introducción. 2. Principales sistemas electorales nacionales. 2.1. Reino Unido. 2.2. Francia. 2.3. Italia. 2.4. Alemania. 2.5. Estados Unidos. 2.6. España. 2.6.1. La segunda República. 2.6.2. La restauración democrática.

1. INTRODUCCIÓN

En los Estados democráticos actuales el ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos resulta prácticamente imposible. Desde la revolución inglesa del siglo XVII, que no sólo confirió al parlamento la función de limitar el poder del monarca sino que lo constituyó como órgano legítimo de dirección política del Estado, la representación política, en tanto que fórmula política de expresión de los intereses sociales, es el mecanismo prototípico de ejercicio y legitimación del poder. A través de sus representantes los ciudadanos deciden indirectamente la acción política.

La representación política exige por concepto instrumentos que sirvan de enlace entre los ciudadanos y el Estado. Estos instrumentos, que estructuran políticamente las sociedades, son en la actualidad los partidos políticos. Pero aunque los partidos políticos son una consecuencia lógica de la democracia representativa, plasmada en los Estados constitucionales y democráticos de Derecho, no merecen el dominio absoluto que en muchas ocasiones disfrutaban en la escena política. Las sociedades civiles se robustecen si disponen de alternativas complementarias de acción política que contribuyan a construir un sistema democrático más participativo y espontáneo.

Se suele partir de la premisa evidente de que todo sistema electoral debe dirigirse a lograr en la mayor medida posible que el parlamento refleje la voluntad democrática del país. Sin embargo, también se suele asumir implícita o explícitamente que el grado de idoneidad de una ley electoral no se mide únicamente por la proporcionalidad existente entre el número de votos que cosechan las respectivas formaciones políticas y el número de representantes que

* Fecha de recepción: 30 de mayo de 2009. Fecha de aceptación: 14 de julio de 2009. Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto de Historia de los derechos. Siglo XX financiado por el Banco de Santander y en el marco del proyecto "El tiempo de los derechos", Consolider-Ingenio, CSD 2008-00007.

** Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Pablo de Olavide (España).

cada una de ellas obtiene en el Parlamento. De aceptar la proporcionalidad pura nos situaríamos en uno de los dos extremos de la clásica tensión proporcionalidad/gobernabilidad, por lo que tendríamos que soportar las previsibles consecuencias de la fragmentación absoluta de la representación parlamentaria. La cuestión no es por tanto tan simple como procurar alcanzar la máxima proporcionalidad, pero sí procurar que los matices a la proporcionalidad en aras de la gobernabilidad estén basados en criterios racionales y coherentes, y no contradigan flagrante o gratuitamente principios como el de la igualdad y la libertad política, en este caso el de la igualdad del voto y el de la libertad de voto. Sólo un motivo racional, coherente y limitado puede justificar que no todos los votos tengan el mismo valor. Sólo un motivo racional, coherente y limitado puede justificar la falta de libertad real para expresar la preferencia del elector hacia uno u otro candidato.

La importancia de los valores de la libertad y la igualdad se hace patente al comprobar las afirmaciones rotundas de las Constituciones. La Constitución española, por ejemplo, afirma en su artículo 1.1 que la libertad y la igualdad son valores superiores del ordenamiento jurídico, y en su artículo 68.1 concreta que los diputados se eligen por sufragio libre e igual. En la misma línea la Constitución italiana señala en su artículo 48 que el voto será igual y libre, la Constitución alemana en su artículo 38.1 que los diputados serán elegidos por sufragio libre e igual., y la Constitución francesa en su artículo 3 que el sufragio será siempre "universal e igual". Pero combinar el principio de proporcionalidad con la supremacía de los valores de libertad e igualdad no es tan fácil como pueda parecer. De algún modo, nos debemos mover entonces dentro de la línea imaginaria que discurre entre los sistemas proporcionales puros y los que pretenden propiciar a toda costa mayorías absolutas, aunque sean ficticias (es decir, aunque no exista el respaldo de la mayoría absoluta de los votantes), por lo que en principio parece acertada la opción por los sistemas mixtos, por los sistemas que, aunque tienen en cuenta la proporcionalidad, favorecen *desproporcionadamente* a los partidos más votados.

En los sistemas mayoritarios basados en circunscripciones uninominales, es elegido el candidato que obtiene el mayor número de votos en la circunscripción. Ello facilita la personalización del voto y la estabilidad del gobierno al favorecer casi siempre a los grandes partidos, que suelen obtener un número de escaños desproporcionalmente más alto que el correspondiente a su porcentaje de voto. Los sistemas electorales proporcionales reproducen teóricamente de modo más fiel la representatividad de la voluntad popular al ajustarse a la paridad entre el volumen del voto y la atribución de escaños, al propiciar la adecuación entre la relevancia de las ideologías políticas presentes en los programas de los partidos,

manifiesta cuantitativamente en los votos cosechados, y su representación parlamentaria. Podría pensarse así a primera vista que la gran virtud del sistema proporcional es su justicia electoral, al desarrollar el principio de igualdad del voto dando un trato institucional a cada formación política proporcional a los apoyos recibidos. Sería entonces menos justo el sistema mayoritario porque no refleja proporcionalidad alguna, sino que consagra en cada distrito a un vencedor, aunque le separen escasos votos del resto de los candidatos, y aunque éstos hayan conseguido conjuntamente una enorme cantidad de votos comparados con los obtenidos por el candidato ganador. Sin embargo, si nos centramos en el estudio pragmático de los principales sistemas electorales veremos cómo estas ideas responden únicamente con frecuencia a tópicos.

2. PRINCIPALES SISTEMAS ELECTORALES NACIONALES

2.1. Reino Unido

El sistema electoral del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el ejemplo clásico de sistema mayoritario, de sistema concebido con el principal objetivo de propiciar mayorías absolutas en el Parlamento en perjuicio de la proporcionalidad entre votos y escaños, provocando así desviaciones del *coste* del escaño para cada formación política en orden creciente según disminuye el número de votos obtenidos. Desde 1950 todas las circunscripciones del Reino Unido son circunscripciones uninominales, en las que resulta elegido el candidato más votado, obtenga o no la mayoría absoluta de los votos. Aunque el carácter mayoritario del sistema y la uninominalidad de la circunscripción no aseguran a priori las mayorías parlamentarias absolutas, la realidad ha dado la razón a quienes idearon el sistema para garantizar la gobernabilidad del país mediante la formación de *ejecutivos* respaldados homogéneamente por la mayoría del poder *legislativo*.

La organización del sistema de circunscripciones nominales exige la división electoral del país en 659 distritos, tantos como escaños a repartir. La división se basa en la máxima igualdad demográfica, lo cual implica la necesidad de modificar las fronteras de las circunscripciones según vaya creciendo o disminuyendo la población en cada uno de los distritos. Así, por ejemplo, desde 1958 la Comisión Electoral establece pautas tendentes a impedir que ninguna circunscripción tenga una población mayor o menor del 25% respecto a la media nacional, si bien es cierto que en la práctica tal barrera sólo opera en el interior de cada una de las cuatro zonas del Reino Unido: Inglaterra, Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

Junto al efecto explícitamente perseguido de la gobernabilidad del Estado a través de ejecutivos homogéneos con respaldo parlamentario mayoritario, el sistema electoral británico conlleva un

segundo efecto también previsible, como es la reducción del número de partidos políticos. En las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los candidatos han oscilado entre 1.200 y 3.000, una cifra comparativamente muy escasa que además abarca en más del 90% a sólo tres o menos opciones políticas. La tendencia al voto útil también ha supuesto que los dos grandes partidos, el Partido Conservador y el Partido Laborista, hayan obtenido conjuntamente una media cercana al 90% de votos, ante la percepción por parte del electorado de la gran mayoría de las circunscripciones de que son los dos únicos partidos con posibilidades de alcanzar el escaño, percepción unida a la convicción generalizada de que son los únicos partidos que pueden obtener globalmente la mayoría absoluta parlamentaria.

Desde el punto de vista de la competencia entre estos dos partidos sobrerrepresentados lo más llamativo es la posibilidad de que el primer partido globalmente más votado no obtenga más escaños que el segundo partido. De hecho, esta situación se ha producido en dos ocasiones desde 1950: en 1951, cuando el Partido Conservador obtuvo el 48% de los votos y 321 escaños, y el Partido Laborista obtuvo el 48,8% de los votos y sólo 295 escaños; y en 1974, cuando el Partido Laborista obtuvo el 37,2% de los votos y 301 escaños, cuatro escaños más que el Partido Conservador a pesar de haber obtenido el 38,2% de los votos:

Fecha elecciones	1º P. en votos	2º P. en votos	1º P. en escaños	2º P. en escaños
1945	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
1950	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
1951	P. Laborista	P. Conservador	P. Conservador	P. Laborista
1955	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1959	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1964	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
1966	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
1970	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1974 (febrero)	P. Conservador	P. Laborista	P. Laborista	P. Conservador
1974 (octubre)	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
1979	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1983	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1987	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1990	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1993	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista
1997	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
2001	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador
2005	P. Laborista	P. Conservador	P. Laborista	P. Conservador

Frente a los factores de la mayor cercanía entre candidato y electorado, y de la mayor democratización de los partidos políticos, contra el sistema electoral británico se han esgrimido muchas críticas, la mayoría de las cuales hace referencia al desajuste entre votos y escaños antes mostrado, y a la exclusión parlamentaria de los votos que no recibe ninguno de los dos grandes partidos, y que en casi todas las elecciones desde 1970 rebasa el 25%, un 25% apenas representado.

2.2. Francia

El sistema electoral francés también es mayoritario y está basado en la división del país en circunscripciones uninominales, pero a diferencia del británico ofrece una resolución de la asignación de los escaños más compleja, ya que no obtiene directamente el acta de diputado el candidato más votado, excepto si ha conseguido más de la mitad de los votos escrutados, es decir, la mayoría absoluta.

Más allá de esta diferencia, la experiencia francesa es quizás la que mejor ejemplifica la instrumentalización del sistema electoral por parte de quien detenta el poder político en su propio beneficio. La ley electoral vigente, de 1958, derogó la que se había aprobado siete años antes, en 1951, con la intencionalidad política evidente de perjudicar a los partidos de la oposición, los partidos comunista y gaullista. El sistema de 1951 era un sistema mixto que distinguía dos métodos de atribución de escaños según el territorio: uno proporcional, para los dos departamentos de la región de París, donde dominaban el comunismo y el gaullismo, y donde la introducción de un sistema mayoritario les hubiera atribuido casi todos los escaños, lo que se impidió mediante la proporcionalidad; y otro mayoritario, para el resto de departamentos, en los que se permitían las coaliciones electorales y se atribuían todos los escaños de cada departamento al partido o coalición que obtuviera mayoría absoluta, utilizándose el sistema de reparto proporcional cuando ninguna formación la hubiera conseguido. Se beneficiaba así a los partidos de la *tercera fuerza*, de la heterogénea coalición gubernamental que agrupaba al partido socialista, al reformista católico (MRP), al radicalismo, a la derecha moderada y a la Unión Democrática y Socialista de la Resistencia, temerosos ante el gran apoyo popular a comunistas y gaullistas.

Además, la descarada intención política de la ley de 1951 se plasmó en las diferentes reglas para la atribución de los restos, ya que mientras que en los dos Departamentos de París no se primaba la mayoría ni se permitían las uniones de listas, lo que perjudicaba a los partidos más votados, en los restantes Departamentos los escaños se repartían atendiendo a la media más alta, los partidos con menos del 5% del voto quedaban excluidos y los electores podían alterar el orden de los candidatos de una misma lista.

Los resultados de las elecciones de 1951 mostraron cómo el gobierno consiguió lo que pretendía con su ley electoral. Tras las primeras elecciones posteriores a la 2ª Guerra Mundial, en octubre de 1945, el abanico parlamentario ofrecía una igualdad casi total entre las tres primeras fuerzas políticas, el Partido Comunista Francés (PCF), el Partido Socialista Francés (SFIO) y el Movimiento Republicano Popular (MRP), que gobernaron en una gran coalición y que coexistían con un conjunto de partidos menores y con la

oposición antipartidista de De Gaulle. Este tripartidismo equilibrado se descompensó tras la aprobación de la Constitución de Octubre de 1946, en las elecciones de noviembre de 1946, en las que el partido comunista subió hasta el 29% y el Partido Socialista bajó hasta el 18%, conservando el MRP su porcentaje. Sin embargo, esta redistribución del voto trajo la consecuencia paradójica de la salida de los comunistas del gobierno en mayo de 1947, que prácticamente coincidió con la creación por parte de De Gaulle del *Rassemblement du Peuple Français* o RPF (“Reagrupamiento del Pueblo Francés”), basado precisamente en los objetivos de la reforma de las instituciones republicanas y la lucha contra el comunismo, y que en las elecciones municipales de octubre de 1947 logró el 40% de los votos.

Es éste el contexto en el que, ante las elecciones legislativas de junio de 1951, el gobierno centrista en coalición de la *tercera fuerza* fomenta una ley claramente dirigida a infravalorar en escaños el amplio apoyo popular previsto para los dos teóricos extremos del arco parlamentario, el PCF y el RPF. Y en efecto el Partido Comunista sólo consiguió 25 de los 75 escaños de los dos Departamentos de París, a pesar de ser el partido más votado en estas circunscripciones con el 32,1% de los votos, y similarmente al gaullismo su 27,9% de votos en París sólo le aportó 22 escaños, mientras que los dos siguientes partidos más votados (Partido Socialista y MRP, con el 10,2% y el 7,6%, respectivamente) conseguían 16 escaños en total, y el resto de partidos de la coalición centrista, con el 18,7%, conseguían 12 escaños. Es decir, la asignación de escaños había sido casi proporcional, y la pequeña desproporcionalidad había perjudicado a los dos primeros partidos. En los restantes Departamentos, las uniones de partidos perjudicaron aún más al Partido Comunista, que siendo también el más votado, con el 24,8% de los votos, alcanzó sólo la cifra de 75 escaños, muy reducida respecto al total de 469 escaños. También perjudicaron, aunque no tanto, a los gaullistas, con el 20,7% de votos y 82 escaños. Y, por el contrario, el sistema benefició claramente a los partidos coaligados, especialmente al Partido Socialista (15,3% de los votos y 86 escaños) y al MRP (13,4% de los votos y 74 escaños). En definitiva, el Partido Comunista fue el más votado en la globalidad del Estado (casi 26% de los votos), pero esos votos sólo le dieron 100 escaños de los 546 a repartir. Aún siendo la primera fuerza política, le había *costado* de media el escaño más de 50.000 votos, más del doble que a los partidos de la *tercera fuerza* que gobernaban y siguieron gobernando en coalición, gracias a la instrumentalización política del sistema electoral:

Partidos	ELECCIONES 1951					
	París		Resto de Francia		Total	
	Porcen.	Votos Esc.	Porc.	Votos Esc.	Porc.	Votos Esc.
Comunista	32,1	25	24,8	75	25,9	100
Gaullista	27,9	22	20,7	82	21,7	104

Socialista	10,2	8	15,3	86	14,5	94
MRP	7,6	8	13,4	74	12,5	82
Otros <i>tercera fuerza</i>	18,7	12	24,9	152	24,1	164

Las elecciones de 1956, las últimas de la IV República y también las últimas celebradas bajo la vigencia de la ley electoral de 1951, no reflejaron importantes diferencias globales en votos, exceptuando los trasvases de votos entre los partidos de derechas, que acarrearón el derrumbamiento del *Rassemblement du Peuple Français*, del que De Gaulle se había desmarcado, y la irrucción del pujadismo, un movimiento antipartidista posfascista fundado por Pierre Poujade. Pero el hecho de la ruptura de la coalición de la *tercera fuerza* sí dio lugar a muchas menos uniones de partidos en los Departamentos no capitalinos, con lo que el reparto de escaños, marcado por su distribución en base al principio mayoritario en estas circunscripciones, fue totalmente distinto. El partido comunista, a pesar de obtener exactamente el mismo porcentaje global de votos que en 1951 (25,9%), pasó a ser el más representado en la Asamblea Nacional (subió de 100 a 150 escaños), y aunque no entró en el gobierno sí impidió un gobierno de centroderecha que, de haberse aplicado a todos los Departamentos la proporcionalidad de París, sí hubiera podido articularse gracias al apoyo recibido por la extrema derecha (2,4% de los votos), el pujadismo (11,5%), los social-republicanos (4,3%) y los conservadores (14,6%), los cuales quedaron en la oposición al preferir los partidos de centro (MRP y radicales) formar una coalición de gobierno con los socialistas.

En 1958, con De Gaulle ya en el poder de la recién estrenada V República, la implantación definitiva del sistema mayoritario con doble vuelta para las circunscripciones sin mayorías absolutas no deja de tener la intención política evidente de perjudicar al partido comunista, aunque con la precaución lógica por la experiencia anterior. Las fronteras entre las circunscripciones se hicieron pensando en cómo restar fuerza al comunismo, llegando en ocasiones a mezclar zonas rurales con urbanas, y en general a ampliar la ratio electores/escaño en donde se sabía que el partido comunista dominaba. Inversamente, se sobrerrepresentaron las zonas agrícolas, en las que el partido comunista tenía menos apoyo, a través de su subdivisión y la atribución a cada Departamento de un mínimo inicial de dos escaños, algo que como luego veremos se ha repetido en España.

En las primeras elecciones con este sistema, a finales de 1958, los resultados arrojaron cifras escandalosamente desproporcionales, y demostraron que el gobierno consiguió plenamente su objetivo. Con casi el mismo porcentaje de voto de los dos primeros partidos, el gaullismo obtuvo 302 escaños (20,4% de los votos) y el comunismo sólo 10 (18,9% de los votos). De Gaulle también se benefició del

escaso número de escaños que se obtuvieron en la primera vuelta, ya que sólo se llegó a la mayoría absoluta en 39 de las 465 circunscripciones. En las restantes 426 la segunda vuelta provocó pactos electorales, que aislaron al partido comunista y favorecieron al más votado de los restantes candidatos en cada circunscripción, casi siempre el gaullista.

La evolución del sistema de partidos, influida claramente por la legislación electoral, tendió hacia un particular tetrapartidismo bipolar, según el cual en las circunscripciones en las que ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta el partido menos votado de cada polo o bloque renunciaba. Así ha venido ocurriendo entre socialistas y comunistas, por un lado, y entre gaullistas y centristas (particularmente la Unión por la Democracia Francesa, UDF), por otro, hasta que con la llegada al poder de Mitterrand el partido socialista se planteó la conveniencia de cambiar su política de alianzas, lo que además vino reforzado por la emergencia del Frente Nacional.

Esta evolución del sistema de partidos y del comportamiento electoral en los comicios legislativos está así muy relacionada con las asimétricas elecciones presidenciales, con una cadencia de siete años (sólo reducida a cinco tras las últimas elecciones), y que siguen también el método de la elección en primera vuelta por mayoría absoluta. La diferencia con las elecciones legislativas reside en que a la eventual segunda vuelta sólo pueden concurrir los dos candidatos más votados, con lo que se explicita más claramente el voto útil y el voto negativo, el voto para conseguir que *no* salga elegido uno de los candidatos a pesar de no ser partidario del otro, como por ejemplo ocurrió manifiestamente en las elecciones de 2002 respecto al ultraderechista Le Pen. Junto a él había accedido a la segunda vuelta el neogaullista Chirac, quien recibió el voto masivo de quienes hasta dos semanas antes habían luchado contra él. De todos modos, es de resaltar que ninguna de las siete elecciones presidenciales de la V República se ha resuelto en la primera vuelta, con lo que el movimiento del voto útil ha sido siempre decisivo para determinar el ganador final:

ELECCIONES PRESIDENCIALES

	Vencedor	Perdedor
1965	De Gaulle (RPR)	Mitterrand (PS)
1969	Pompidou (RPR)	Poher (centro)
1974	D'Estaing (UDC)	Mitterrand (PS)
1981	Mitterrand (PS)	D'Estaing (UDF)
1988	Mitterrand (PS)	Chirac (RPR)
1995	Chirac (RPR)	Jospin (PS)
2002	Chirac (RPR)	Le Pen (FN)
2007	Sarkozy (RPR)	Royal (PS)

RESULTADOS ELECCIONES 2002		
Candidato	Porcentaje 1ª vuelta	Porc. 2ª vuelta
Chirac	19,8	82,2
Le Pen	16,8	17,7
Jospin	16,1	
Bayrou	6,8	
Laguiller	5,7	
Chevenement	5,3	
Mamere	5,2	
Besancenot	4,2	
Saint-Josse	4,2	
Madelin	3,9	

Las elecciones de 2002 son una clara muestra de cómo el sistema beneficia la moderación y el centrismo, aunque de una forma arriesgada. En la primera vuelta, en la que se presentan 16 candidatos, de los que diez obtienen más del 3% y siete más del 5%, el votante elige siempre su primera opción, sin caer en la cuenta de que puede estar perdiendo la posibilidad de apoyar a su segunda opción en la segunda vuelta, en cuyo caso sólo se podrá conformar con la tercera o cuarta opción. Éste es el motivo por el que el socialista Jospin no alcanza la segunda vuelta y el centroderechista Chirac sube del 19,8% al 82,2% de los votos, muchos de los cuales son votos izquierdistas que no están votando *sí* a Chirac sino *no* a Le Pen.

2.3. Italia

El sistema electoral vigente en Italia hasta hace poco más de diez años ha ejemplificado perfectamente las virtudes y defectos de la proporcionalidad, derivada en el caso italiano de la aplicación del prorrateo de votos para la atribución de escaños en circunscripciones muy amplias. El sistema muestra también la versatilidad funcional de la ley d'Hondt, que lo mismo puede traducir los votos en escaños de una forma casi absolutamente proporcional, como ha ocurrido en Italia, que puede también distorsionar la proporcionalidad provocando asimetrías injustificadas, tal como sucede en el sistema español actual.

El sistema proporcional fue ya implantado en Italia por una ley de 1919, y tras la experiencia fascista fue retomado tras la segunda guerra mundial para las elecciones de 1946. El territorio italiano fue dividido en 32 circunscripciones, cada una de las cuales aportaba un número de escaños proporcional a su población, que a su vez se repartía proporcionalmente según los votos obtenidos por cada agrupación política:

- 1 circunscripción de 1 escaño
- 1 circunscripción de 3 escaños
- 1 circunscripción de 4 escaños
- 2 circunscripciones de 8 escaños
- 2 circunscripciones de 9 escaños
- 1 circunscripción de 12 escaños
- 1 circunscripción de 13 escaños

2 circunscripción de 14 escaños
1 circunscripción de 15 escaños
4 circunscripciones de 16 escaños
2 circunscripciones de 18 escaños
2 circunscripciones de 19 escaños
1 circunscripción de 21 escaños
1 circunscripción de 22 escaños
2 circunscripción de 23 escaños
1 circunscripción de 25 escaños
1 circunscripción de 28 escaños
1 circunscripción de 27 escaños
1 circunscripción de 29 escaños
1 circunscripción de 38 escaños
1 circunscripción de 39 escaños
1 circunscripción de 52 escaños
1 circunscripción de 55 escaños

Como se puede apreciar, 29 de las 32 circunscripciones daban 8 escaños o más, e incluso 20 daban más de 15 escaños. La aplicación de la ley d'Hondt sí producía por ello resultados casi completamente proporcionales, al contrario de lo que actualmente ocurre en España, en donde la mayoría de las circunscripciones son de 6 o menos escaños, por lo que los restos de casi todos los partidos se pierden o, por la tendencia al voto útil, son prestados a uno de los dos únicos partidos con posibilidades reales de obtener escaños en esas circunscripciones (véase detenidamente en siguientes epígrafes):

Tamaño de las circunscripciones españolas actuales:

2 circunscripciones de 1 escaño
8 circunscripciones de 3 escaños
7 circunscripciones de 4 escaños
9 circunscripciones de 5 escaños
4 circunscripciones de 6 escaños
5 circunscripciones de 7 escaños
3 circunscripciones de 8 escaños
3 circunscripciones de 9 escaños
1 circunscripción de 10 escaños
1 circunscripción de 11 escaños
1 circunscripción de 12 escaños
1 circunscripción de 16 escaños
1 circunscripción de 31 escaños
1 circunscripción de 35 escaños

Bien es cierto que, desde luego, Italia no dejó de padecer los defectos de la proporcionalidad. En los casi cincuenta años en los que el sistema se utilizó con pequeñas modificaciones, se presentó una continua situación de excesiva fragmentación parlamentaria, que vino provocando la formación de sucesivos, inestables y cortos gobiernos, en los que han estado representados simultáneamente hasta cinco partidos distintos (fue el caso del gobierno *pentapartido* de la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido Republicano, el Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata). A pesar de que durante estos años la Democracia Cristiana fue siempre el partido más votado, nunca alcanzó la mayoría absoluta – por lo demás casi imposible por el propio sistema proporcional y por la casi inexistencia de voto útil que se deriva del mismo –, por lo que necesitó para

governar el apoyo de partidos ideológicamente intermedios entre los propios democristianos y el sempiterno segundo partido, el partido comunista, que no obstante fue recortándole terreno hasta casi igualarse a los democristianos a finales de los 70 y durante los 80.

A principios de los noventa el sistema de partidos comenzó a resquebrajarse, sobre todo por los efectos de la caída del muro y por la generalización de la corrupción. El Partido Comunista Italiano se refundó como Partido Democrático de Izquierdas (con la escisión procomunista de Refundación Comunista) y la fuerza de los restantes partidos tradicionales empezó a descender, a la vez que irrumpían en la escena política formaciones como la separatista Liga Norte de Bossi, que *robó* un porcentaje altísimo de votos a la Democracia Cristiana en la Italia rica, o como la populista *Forza Italia* de Berlusconi, con un programa político muy indefinido y un talante demagógico. Ante la aparente igualdad de tantos partidos la ley electoral proporcional fue derogada y sustituida por una ley mayoritaria que trajo como consecuencia la proliferación de coaliciones electorales en las circunscripciones, conforme a las cuales el parlamento se dividió tras las elecciones de marzo de 1994 entre el derechista Polo de la Libertad (formado por Forza Italia, la Liga Norte, el neofascista Movimiento Social Italiano de Fini y otros partidos menores, que sumaron 366 escaños y gobernaron), el conjunto de partidos de izquierda y centroizquierda aglutinados alrededor del Partido Democrático de Izquierdas, conjunto que posteriormente recibió el nombre del *Olivo*, con 213 escaños, y la coalición centrista Pacto por Italia, con 46 escaños. Desde entonces, la práctica desaparición de partidos que tradicionalmente han ocupado el centro del espectro político, como la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido Republicano o el Partido Liberal, se ha consumado, y derecha e izquierda se han alternado en el poder configurando un sistema de partidos bipolarizado que, una vez más, ha sido el resultado del cambio del sistema electoral, el cual ha empujado a todos los partidos pequeños a unirse a uno u otro bloque para no perder su representación parlamentaria, a costa de renunciar a muchos de sus planteamientos diferenciadores.

2.4. Alemania

El sistema electoral alemán posterior a la segunda guerra mundial es el clásico sistema mixto que ha querido evitar los defectos inversos de los sistemas mayoritarios y proporcionales. Después de la experiencia de la República de Weimar, la proporcionalidad pura quedó descartada, pero también la implantación de un sistema mayoritario similar al británico, propuesto por la Democracia Cristiana alemana.

En el sistema alemán sólo una parte de los diputados se extrae de los candidatos más votados en las circunscripciones a través de

candidaturas uninominales, selección que además no distorsiona la proporcionalidad de los escaños al afectar únicamente al interior de cada partido. El elector hace uso de una doble papeleta de voto, de modo que puede efectuar un primer voto a favor del diputado preferido a escala de circunscripción, que incluso puede ser independiente, y un segundo voto a favor del partido preferido a escala federal. La regla D´Hondt se utiliza para repartir proporcionalmente los escaños según los segundos votos, excluyendo a los partidos que no alcanzan el 5% global, y también para repartir dentro de cada partido a los candidatos de una lista única los escaños atribuidos, después de restar los obtenidos por los candidatos más votados en cada circunscripción a través de los primeros votos.

El sistema persigue en definitiva combinar la ventaja del resultado final ajustado a los respectivos apoyos populares, típica de los sistemas proporcionales, con la ventaja de la personalización del voto, típica de los sistemas mayoritarios, avalada por el hecho de que la presentación de una candidatura uninominal sólo exige el requisito del respaldo de 200 electores a través de sus firmas.

El balance global que se puede hacer de la experiencia de los últimos 60 años es el de que, a diferencia de lo ocurrido en Italia, el bipartidismo alternante entre democristianos (CDU-CSU) y socialdemócratas (SPD) se ha mantenido gracias a que la barrera del 5% ha impedido siempre que el parlamento sea multipartidista, sin que el importantísimo hecho político de la reunificación alemana en 1990 haya alterado particularmente la situación. Terceros partidos como los liberales (FDP) y, últimamente, los Verdes, han bastado como complemento para la formación de gobiernos. Sólo tras las últimas elecciones, que terminaron con un empate casi exacto, empezaron a ensayarse gobiernos de *gran coalición* (con la excepción parcial entre 1966 y 1969 del gobierno de Kiesinger):

ELECCIONES AL PARLAMENTO ALEMÁN

<i>Fecha Elec. y/o cambio de coalición de gob. o de canciller</i>	<i>Canciller</i>	<i>Partidos en el gobierno</i>	<i>Principal partido en la oposición</i>
Elecciones 1949	Adenauer (CDU)	CDU-CSU+FDP+P.Alemán	SPD
Elecciones 1953	Adenauer (CDU)	CDU-CSU+FDP+P.Alemán	SPD
Elecciones 1957	Adenauer (CDU)	CDU-CSU+FDP+P.Alemán	SPD
Elecciones 1961	Adenauer (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
1963	Erhard (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
Elecciones 1965	Erhard (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
1966	Kiesinger (CDU)	CDU-CSU+SPD	FDP
Elecciones 1969	Brandt (SPD)	SPD+FDP	CDU-CSU
Elecciones 1972	Brandt (SPD)	SPD+FDP	CDU-CSU
1974	Schmidt (SPD)	SPD+FDP	CDU-CSU
Elecciones 1976	Schmidt (SPD)	SPD+FDP	CDU-CSU
Elecciones 1980	Schmidt (SPD)	SPD+FDP	CDU-CSU
1982	Kohl (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
Elecciones 1982	Kohl (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
Elecciones 1986	Kohl (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
Elecciones 1990	Kohl (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD
Elecciones 1994	Kohl (CDU)	CDU-CSU+FDP	SPD

Elecciones 1998	Schroeder (SPD)	SPD+Verdes	CDU-CSU
Elecciones 2002	Schroeder (SPD)	SPD+Verdes	CDU-CSU
Elecciones 2006	Merckel (CDU)	CDU-CSU+SPD	FDP+ Verdes

Como se puede apreciar, excepto en el periodo que discurre entre 1966 y 1969, y tras las elecciones de 2006, años en los que el gobierno se basó en la gran coalición de cristianodemócratas y socialdemócratas, sólo uno de los dos grandes partidos gobernó, y siempre con la ayuda de algún otro partido. El partido bisagra FDP de los liberales osciló cambiando de socio de gobierno según las circunstancias, con lo que fue el eje de la política alemana hasta que en los noventa los verdes superaron sobradamente la barrera del 5%, desequilibrando la simetría ideológica que situaba al FDP en el centro del espectro político.

2.5. Estados Unidos

La heterogeneidad de los territorios que desde finales del siglo XVIII se han ido añadiendo y componiendo los Estados Unidos de América es la principal causa de los peculiares sistemas electorales que rigen tanto para las elecciones al Congreso norteamericano como para las elecciones presidenciales.

Ya dentro de las primeras trece colonias norteamericanas fue difícil encontrar un equilibrio entre los estados poco poblados y los muy poblados, de forma que el poder federal no se concentrara en estos últimos, tal como temían los primeros. Con la incorporación de nuevos estados durante el siglo XIX este problema se entrecruzó con el derivado de la divergencia de intereses entre los estados del Norte y los estados del Sur, los primeros deseosos de desarrollar el capitalismo industrial y los segundos tendentes a continuar basando su crecimiento económico en la explotación de plantaciones de esclavos.

En las elecciones al Congreso el punto de equilibrio fue alcanzado a través de la diferenciación de los métodos de asignación de escaños por estados para la Cámara de Representantes y para el Senado. Mientras que en el primer caso el número de diputados es proporcional a la población, aunque partiendo de la atribución mínima de un escaño a cada uno de los estados, en el segundo el Senado se compone de cien senadores, dos por estado, por lo que el factor demográfico no es tenido en cuenta.

Este método de compensación entre los territorios muy densos y los poco densos, que influyó también en la decisión del constituyente español de 1978 de crear una segunda cámara en la que todas las provincias estuvieran igualmente representadas independientemente de su población, matizando así la proporcionalidad de la distribución de escaños para el Congreso, se caracteriza además por la particularidad de que los cien senadores

del Senado estadounidense no son elegidos a la vez sino por tercios cada dos años hasta completar su mandato de seis años. De esta forma, es posible emplear el método de la atribución del escaño de senador al candidato más votado en el estado, que se utiliza así como circunscripción uninominal respecto a la que rige por tanto el sistema de la mayoría relativa (el escaño para el más votado, haya obtenido o no mayoría absoluta), que al igual que en el Reino Unido ha reforzado el bipartidismo.

Para la Cámara de Representantes, que se renueva cada dos años, los escaños se atribuyen igualmente a cada uno de los candidatos más votados en su circunscripción, obtengan o no mayoría absoluta, aunque en este caso la circunscripción no coincide lógicamente con el estado sino con la parte de él que se corresponde demográficamente con el número de escaños que aporta a la Cámara. También aquí la utilización del sistema mayoritario relativo ha reforzado el bipartidismo, y ha planteado como principal problema la articulación de mecanismos de corrección para que no haya grandes diferencias de población entre las distintas circunscripciones, que distorsionarían la representatividad proporcional. Por otra parte, la ventaja de la personalización del voto propia de las circunscripciones uninominales, y la democratización que tal hecho conlleva, coexiste como en el Reino Unido con el peligro común a todos los sistemas mayoritarios de que la mayoría global de los votos de un partido no se traduzca en una mayoría de escaños, y recíprocamente de que un partido triunfe en muchas circunscripciones por un margen muy reducido de votos, pudiendo alcanzar una mayoría parlamentaria sin un verdadero apoyo mayoritario ciudadano.

Por lo demás, la institucionalización de elecciones primarias para decidir dentro de cada partido cuáles van a ser los candidatos, motivadas en su origen para impedir el amiguismo y la corrupción dentro de cada partido a la hora de determinar la decisión, y vinculadas por consiguiente al desarrollo del proceso democratizador, han terminado constituyéndose paradójicamente en muchos casos como un elemento de reforzamiento de estructuras partidistas jerárquicas, piramidales y sectarias, especialmente en los estados del sur en los que la ausencia de los republicanos permitía que, de hecho, fuera en las elecciones primarias del Partido Demócrata donde se decidieran gran parte de los cargos públicos, en un proceso en el que además era más fácil conculcar la igualdad de derechos conseguida por la población negra, marginada en la práctica de la posibilidad de acceso al poder.

La aplicación del sistema mayoritario se extrema en las elecciones presidenciales, para las que en cada estado la candidatura más votada aporta todos los representantes o compromisarios que

previamente ha incluido en su lista, y que deberán votar en una segunda vuelta restringida (y siempre decidida de antemano) al Presidente. Excepto en dos estados, basta por tanto la mayoría relativa, es decir, haber sido la lista más votada en el estado, para conseguir que *todos* los integrantes de la lista sean elegidos, en una falta de respeto que roza el desprecio hacia la racionalidad de la proporcionalidad.

Por consiguiente, el día de las elecciones, fijado siempre en el martes posterior al primer lunes de noviembre, no es más que el colofón de un proceso que se desarrolla de modo desigual en cada uno de los estados, a los que se les adscribe un número de compromisarios igual a la suma de sus congresistas y senadores, y que se regulan por la propia legislación electoral del estado federado. La solución irracional de homogeneizar la representación de cada estado a través de la atribución a la lista más votada (aunque sea por un solo voto) de todos los puestos de compromisario no sólo atenta contra la justicia electoral, sino que propicia la posibilidad de que de un pequeño puñado de votos pueda depender el triunfo final a nivel federal de uno u otro candidato, tal como ocurrió en las últimas elecciones de noviembre de 2000, cuando el empate técnico entre el candidato demócrata y vicepresidente en funciones Al Gore y el candidato republicano George Bush en el decisivo estado de Florida, unido a las manifiestas irregularidades en el proceso electoral, empujaron al Partido Demócrata a impugnar el recuento de votos. En esta ocasión, tras los argumentos jurídicos esgrimidos por demócratas y republicanos se escondía la certeza, científicamente indemostrable pero sociológicamente casi incontrastable, de que en una hipotética repetición de las elecciones en Florida vencería Gore, ya que siendo ahora seguro que el candidato verde Nader no llegaría en ningún caso al 5% de los votos a nivel federal que exige la ley electoral para obtener fondos de cara a la próxima campaña electoral, el voto útil de la mayoría de sus votantes iría a parar al bolsillo demócrata.

La drástica eliminación de la proporcionalidad, residuo absurdo de la peculiar concepción democrática de los primeros constituyentes norteamericanos, provoca en la práctica que los aspirantes se vuelquen en los estados dudosos, en los que como ocurrió en Florida en 2000, de unos pocos cientos de votos dependieron veinticinco decisivos compromisarios. Así, en estas últimas elecciones, los cinco millones de votos de los demócratas en California se tradujeron en cincuenta y cuatro compromisarios, pero los cuatro millones de votos de los republicanos no les reportaron ninguno. En Pennsylvania los 2.400.000 votos dieron a los demócratas los veintitrés compromisarios, mientras que los republicanos, con sus 2.200.000 votos, no consiguieron ninguno. Inversamente, los demócratas no lograron en Texas ningún compromisario a pesar de sus dos millones

y medio de votos, porque los 32 compromisarios fueron a parar a los republicanos gracias a sus 3.800.000 votos, y después de varios recuentos, los 25 compromisarios de Florida fueron republicanos y ninguno demócrata a pesar de que ambos partidos apenas superaron los 2.900.000 votos.

Parece evidente que el principal motivo de crítica del sistema no es el método indirecto de elección presidencial, ni siquiera la distribución no exactamente prorrateada del número de compromisarios entre los estados según su población, sino la distribución interna no gradualizada de los mismos dentro de cada estado, que no sólo agravia a amplias minorías, sino que además provoca con facilidad crisis institucionales de vacío de poder e ilegitimidad democrática como la actual, o como la que ya en 1960 enfrentara a republicanos y demócratas cuando por sólo ocho mil votos Kennedy consiguió arrebatarse en Illinois a Nixon los veintidós compromisarios de ese estado, a la postre decisivos para su elección presidencial, que representaban a más de cuatro millones de votantes. Desde cualquier perspectiva parece más racional que la distribución de los escaños dentro de cada estado sea proporcional, por más que se utilicen métodos de corrección y ajuste para matizar la proporcionalidad, con lo que el porcentaje de votos de cada partido concordaría en alguna medida con su porcentaje de representantes, y además serían prácticamente imposibles situaciones como las descritas, ya que podría ser dudosa la asignación de un escaño, pero no de veintidós, como en Illinois en 1960, o de veinticinco, como ahora en Florida. El desprecio institucionalizado hacia tantos millones de votos que pierden relevancia arbitrariamente, aún pudiendo suponer, como ocurre frecuentemente, más del 49% del apoyo popular, no es similar al que afecta al partido perdedor tras cualquier elección porque en el caso de la presidencia norteamericana se corre el riesgo de que el candidato ganador haya sido sólo apoyado por minorías mayoritarias en una serie de estados y haya renunciado por completo a la victoria en muchos otros estados, en los que ha podido obtener porcentajes de voto muy bajos.

Por lo demás, como casi todos los sistemas mayoritarios, el sistema norteamericano de elección del Presidente propicia y refuerza la bipolarización, como de hecho ocurre con los dos partidos dominantes, el Partido Republicano y el Partido Demócrata, que invariablemente tienden a acercarse al centro político para arrebatarse a su rival los votos más disputados. Así se puede apreciar examinando la continuada alternancia en el poder, que contrasta no obstante con la evolución en la Cámara de Representantes y en el Senado, donde desde los cincuenta hasta los ochenta los demócratas dominaron continuamente:

ELECCIONES PRESIDENCIALES E.E.U.U. (1912-2008)

Año	Presidente	Partido
1912	Woodrow Wilson	Partido Demócrata
1916	Woodrow Wilson	Partido Demócrata
1920	Warren Harding	Partido Republicano
1924	Calvin Coolidge	Partido Republicano
1928	Herbert Hoover	Partido Republicano
1932	Franklin Roosevelt	Partido Demócrata
1936	Franklin Roosevelt	Partido Demócrata
1940	Franklin Roosevelt	Partido Demócrata
1944	Franklin Roosevelt	Partido Demócrata
1948	Harry Truman	Partido Demócrata
1952	Dwight Eisenhower	Partido Republicano
1956	Dwight Eisenhower	Partido Republicano
1960	John Kennedy	Partido Demócrata
1964	Lindon Johnson	Partido Demócrata
1968	Richard Nixon	Partido Republicano
1972	Richard Nixon	Partido Republicano
1976	Jimmy Carter	Partido Demócrata
1980	Ronald Reagan	Partido Republicano
1984	Ronald Reagan	Partido Republicano
1988	George Bush I	Partido Republicano
1992	Bill Clinton	Partido Demócrata
1996	Bill Clinton	Partido Demócrata
2000	George Bush II	Partido Republicano
2004	George Bush II	Partido Republicano
2008	Barack Obama	Partido Demócrata

2.6. España**2.6.1. La segunda República**

Es con la Segunda República cuando por primera vez en España se celebran elecciones generales por sufragio universal. Sin embargo, el sistema electoral de la etapa republicana no varió apenas respecto al que había regido anteriormente, cuando el sufragio era restringido. El voto siguió siendo *limitado y plural*, de modo que el elector podía votar por un número de candidatos que era menor que el total a elegir, y que no tenían por qué ser de la misma lista electoral. Con este sistema de listas abiertas se pretendía incentivar la libertad del elector y la representación de las minorías, algo que en la práctica tuvo como veremos efectos contraproducentes.

Excepto en las circunscripciones que sólo aportaban dos escaños, en las que el partido más votado sólo podía obtener uno de ellos, en todas las demás el tope del porcentaje de escaños que podía acaparar el partido más votado tenía un límite que oscilaba entre los 2/3 y los 4/5 del total:

Escaños por circunscripción	Límite de escaños para el partido mayoritario
20	16
19	15
18	14
17	13
16	12
15	12
14	11
13	10
12	9

11	8
10	8
9	7
8	6
7	5
6	4
5	4
4	3
3	2
2	1
1	1

Así pues, se crearon circunscripciones de muy diversos tamaños, dependientes de la población de la provincia excluyendo las ciudades de más de cien mil habitantes, que constituían circunscripciones propias. Con las cincuenta y dos circunscripciones provinciales, en cada una de las cuales se elegía un diputado por cada 50.000 habitantes y fracción superior a 30.000, coexistían así las circunscripciones correspondientes a las once grandes ciudades. La lista del partido más votado en cada circunscripción obtenía el tope de escaños reservado para el partido mayoritario (entre los 2/3 y los 4/5, tal como hemos visto), que representaba también el límite de candidatos que podían ser votados dentro de la lista plurinominal. De todas formas, este límite se combinaba con la exigencia del respaldo del 20% de los votos para participar en el reparto, de tal modo que si en una circunscripción ninguna opción política rebasaba ese límite debía celebrarse una segunda vuelta dos semanas después, y si sólo lo rebasaba el partido más votado entonces sí acaparaba todos los escaños.

De hecho, no obstante, los límites no fomentaban tanto la pluralidad como pudiera parecer, lo que provocó la cada vez más frecuente formación de coaliciones para lograr la prima correspondiente al partido mayoritario, hecho decisivo para entender la evolución política de la Segunda República, desde el amplio fraccionamiento parlamentario inicial hasta la distinción de dos bloques completamente enfrentados en 1936:

ELECCIONES SEGUNDA REPÚBLICA			
Partido	Escaños 1931	Esc. 1933	Esc. 1936
P. Comunista	-	1	14
P. Socialista	116	59	88
Esquerra Republicana de Catalunya	36	22	22
Izquierda Republicana	-	-	79
Acción Republicana	26	5	-
Unión Republicana	-	-	34
ORGA (Nacionalistas gallegos)	15	3	3
Acció Catalana	-	-	5
Radical-socialistas y otros izquierda	70	3	18
Total Izquierda	263	93	263
P. Radical	90	102	9
P. Republicano Conservador	-	16	-
Agrupación al servicio de la República	16	-	-
Lliga Catalana	3	26	12
Otros centro	4	14	21
Total Centro	113	158	42
CEDA	-	115	101

Renovación Española	1	15	13
Agrarios	26	32	11
Derecha liberal republicana	22	-	-
PNV y tradicionalistas	14	33	25
Otros derecha	14	28	18
Total derecha	63	223	168

Los datos, que sólo se pueden expresar en escaños, no en votos, dada la propia naturaleza preelectoral de las coaliciones, la cual impidió la trascendencia de la preferencia real de los votantes, demuestran cómo la limitación del voto y de la atribución de escaños a las mayorías no impidió el efecto típico de los sistemas electorales mayoritarios consistente en la bipolarización. El centro dividido, pero representado en las elecciones de 1931 y 1933, fue escindiéndose en dos partes, que fueron a parar en gran medida a los bloques de derecha y de izquierda. En 1933 fue la derecha la que sacó mayor partido al sistema electoral mediante la creación de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), experiencia aprendida y aplicada por la izquierda mediante la creación del Frente Popular en 1936.

2.6.2. La restauración democrática

Aunque las consecuencias negativas del sistema electoral republicano fueron desde luego tenidas en cuenta en la transición, cuando hubo que regular las primeras elecciones democráticas posteriores al franquismo de junio de 1977, de forma que se descartó el voto plural y limitado en listas abiertas, resulta llamativo que sí se utilizara un sistema similar para elegir a los miembros del Senado, una segunda cámara legislativa consultiva inexistente en la Segunda República, diseñada, como ya dijimos, a imagen y semejanza del Senado de los Estados Unidos de América. Si exceptuamos los senadores no peninsulares (para los que la circunscripción no es la provincia, sino la isla), todas las provincias aportan cuatro senadores al Senado actual, pero cada partido sólo puede presentar tres candidatos, con lo que no puede acaparar todos los escaños de la circunscripción. Aunque el voto no se limita a tres opciones, sí es abierto y permite elegir candidatos de diferentes partidos, si bien la experiencia real del comportamiento electoral arroja datos decepcionantes: la lista cerrada de candidaturas al Congreso más votada en cada provincia es prácticamente siempre la del partido cuyos candidatos al Senado son los más votados, y que termina proporcionando por tanto tres de los cuatro senadores provinciales. El cuarto es también casi siempre del segundo partido más votado en la provincia (es más, de hecho, suele ser el candidato que, de los tres del segundo partido, aparece en primer lugar dentro del orden que presenta la papeleta).

Para el Congreso de los Diputados, tal como se analizará posteriormente, el sistema teóricamente proporcional se distorsiona

mediante el desproporcional reparto de escaños entre las circunscripciones provinciales y mediante la aplicación de la fórmula de la regla D'Hondt para repartir los escaños en circunscripciones que mayoritariamente son de reducido tamaño. Los resultados de todas las elecciones celebradas desde entonces muestran cómo los partidos desproporcionalmente más favorecidos en escaños son los dos partidos nacionales grandes y los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas pequeñas que superan el diez por ciento de los votos.

La tabla-resumen que aparece a continuación describe la evolución de los índices de sobrerrepresentación e infrarepresentación de cada una de las formaciones políticas desde las elecciones de junio de 1977 hasta las últimas de marzo de 2004. Los datos confirman que los dos primeros partidos estatales quedan invariablemente sobrerrepresentados en una medida similar, mientras que el resto de partidos estatales queda siempre muy infrarepresentado, especialmente por el hecho de que en la gran mayoría de las circunscripciones es necesario alcanzar más del 10% de los votos para aspirar a obtener algún escaño, lo que a su vez provoca un *voto útil* que los perjudica aún más. En cuanto a los partidos nacionalistas y regionalistas, los resultados también confirman que los grandes beneficiados son los que sólo se presentan en un reducido número de circunscripciones, especialmente si alcanzan en ellas un porcentaje de más del 20% de los votos. Los casos más notables son los del PNV y CC, en general, y los de UPN en las elecciones de 1979 y HB en las elecciones de 1986. En las comunidades autónomas con más circunscripciones provinciales el efecto es inverso, como por ejemplo se puede apreciar en Andalucía respecto al PSA (después PA), siempre muy infrarepresentado respecto a otras formaciones nacionalistas o regionalistas, hasta el extremo de no haber logrado representación parlamentaria en ocho de las once elecciones generales celebradas habiendo superado en todas ellas en votos a partidos nacionalistas o regionalistas que sí obtuvieron escaños.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE SOBRE/INFRARREPRESENTACIÓN

Año Elecciones	Porcentaje de escaños / Porcentaje de votos									
	77	79	82	86	89	93	96	00	04	
Partidos estatales:										
UCD	1,36	1,36	0,48	-	-	-	-	-	-	
PSOE	1,15	1,13	1,19	1,18	1,25	1,16	1,06	1,02	1,09	
PP (AP, CD, CP)	0,56	0,43	1,15	1,14	1,17	1,15	1,13	1,15	1,12	
IU (PCE)	0,61	0,61	0,28	0,44	0,53	0,55	0,51	0,42	0,28	
CDS	-	-	0,19	0,59	0,50	-	-	-	-	
PSP	0,38	-	-	-	-	-	-	-	-	
UN	-	0,13	-	-	-	-	-	-	-	
Partidos vascos:										
PNV	1,41	1,29	1,21	1,11	1,15	1,14	1,11	1,29	1,22	
EE	0,85	0,60	0,60	1,07	1,09	-	-	-	-	
HB	-	0,89	0,56	1,33	1,06	0,64	0,78	-	-	
EA	-	-	-	-	0,85	0,52	0,61	0,65	0,91	
Partidos catalanes:										
CiU (PDC)	1,11	0,84	0,92	1,01	1,01	0,97	0,98	1,01	0,88	

ERC (UEC)	0,36	0,42	0,43	0,46	-	0,35	0,42	0,34	0,90
UDC-CD	0,60	-	-	-	-	-	-	-	-
Partidos gallegos:									
CG	-	-	-	0,72	-	-	-	-	-
BNG	-	-	-	-	-	-	0,64	0,64	0,71
Partidos andaluces:									
PA (PSA)	-	0,78	-	-	0,54	-	-	0,32	-
Partidos canarios:									
UPC	-	0,87	-	-	-	-	-	-	-
AIC	-	-	-	0,87	0,91	-	-	-	-
CC	-	-	-	-	-	-	1,28	1,04	1
Partidos aragoneses:									
PAR	-	1,38	-	0,81	0,82	0,46	-	-	-
CHA	-	-	-	-	-	-	-	0,87	0,78
Partidos navarros:									
UPN	-	1,81	-	-	-	-	-	-	-
Partidos valencianos:									
UV	-	-	-	0,91	0,80	0,60	0,78	-	-

Como comentaba anteriormente, las líneas generales del sistema electoral español aparecen en el Título III de la Constitución, cuyo artículo 68 establece en su primer párrafo que el Congreso tendrá un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, *igual*, directo y secreto: "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".

Sin embargo, el carácter igualitario del voto choca con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 68, según el cual la circunscripción electoral es la provincia, y la proporcionalidad de la distribución de escaños entre provincias según su población se matiza con la asignación de una representación mínima inicial a cada circunscripción: "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".

Este matiz introducido en el párrafo segundo del artículo 68, contradictorio a nuestro juicio respecto al párrafo primero, es el causante, como se explica a continuación, de que el valor del voto de algunos ciudadanos pueda ser hasta cinco veces mayor que el de otros según la provincia en que estén censados. La disparatada desigualdad del voto se acentúa más por el desarrollo que del artículo 68.2 de la Constitución hace la ley reguladora del régimen electoral general, según la cual el mínimo inicial de diputados correspondiente a cada provincia, por el mero hecho de ser un territorio con independencia de su población, no es de un diputado sino de dos: "El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes

se distribuyen entre las provincias en proporción a su población" (artículo 162 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general). Se llega así a la situación extrema de que a 17 circunscripciones provinciales le corresponden más diputados por el mero hecho de constituir un territorio que por su población, y a 8 circunscripciones provinciales le corresponden los mismos.

El desarrollo legal parece así olvidar el principio expresado en el primer párrafo del artículo 68 de la Constitución, según el cual la democracia se basa en el carácter universal e *igual* del sufragio, en la regla fundamental de la igualdad del valor de cada voto. Lo mismo debe valer, lo mismo debe pesar, el voto del rico que el voto del pobre, el voto masculino que el voto femenino, el voto rural que el voto urbano, el voto del joven que el voto del anciano, y, lógicamente, el voto del madrileño, el barcelonés o el valenciano, que el voto del soriano, el turolense o el segoviano. Sólo los inevitables ajustes técnicos deberían impedir que valiera lo mismo el voto según el lugar de su procedencia, y en todo caso con desviaciones con límites, como pudiera ser el del doble del valor entre la circunscripción más supervalorada y la más infravalorada. El sistema electoral vigente provoca así una democracia de territorios, de entidades abstractas, una *territocracia*, no una democracia de ciudadanos.

La desproporción del valor del voto no sólo discrimina a las provincias entre sí, sino que también perjudica a determinados partidos frente a otros. La proporcionalidad como criterio de representación establecido en el párrafo tercero del artículo 68 de la Constitución ("La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional") no choca esta vez contra otro precepto constitucional, sino contra sus normas de desarrollo, y en particular contra la opción por la ley d'Hondt como fórmula de reparto proporcional. Así lo desarrolla el artículo 163 de la Ley de Régimen Electoral General al explicar con algunas dificultades la aplicación la ley d'Hondt:

"La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción; b) se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas; c) se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. (...) Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los coeficientes mayores".

Sin embargo, no es la ley d'Hondt en sí misma la culpable de la desproporcionalidad. La ley d'Hondt es sólo una regla aritmética, ideada por el matemático belga Victor d'Hondt, según la cual los votos obtenidos por cada partido se dividen por una serie numérica atribuyendo sucesivamente los escaños a los cocientes más altos hasta completar su distribución en proporción a los votos respectivos. No se trata por tanto de un método de traducción directa de votos en escaños, sino que su aplicación y sus consecuencias dependerán completamente del tamaño y número de circunscripciones.

Con la ley d'Hondt se puede conseguir una proporcionalidad prácticamente absoluta si el cuerpo electoral se agrupa en pocas circunscripciones con muchos escaños cada una, y se puede también provocar una asignación de escaños desproporcional si se agrupa en muchas circunscripciones con pocos escaños cada una. Además, el grado de proporcionalidad dentro de cada circunscripción no sólo depende de su número de escaños, sino también del sistema de reparto proporcional que se utilice. Conforme a la ley d'Hondt, los resultados de cada formación política se dividen sucesivamente entre cada uno de los números enteros (1,2,3,4,5,...), para atribuir así los escaños en orden decreciente. Pero tales cifras divisoras pueden ir distanciándose, con lo que se logra una proporcionalidad más pura con el consiguiente beneficio para las formaciones políticas pequeñas. Por ejemplo, el sistema de Saint-Laguë establece que los divisores sucesivos sean los números impares: 1,3,5,7,9,..., habiendo sido acogido en los países escandinavos con el matiz de que el primer divisor es 1,4 y no 1, para así beneficiar especialmente a las formaciones políticas de tamaño medio.

E incluso sin salir de la ley d'Hondt, en países como Italia se decidió tras la Segunda Guerra Mundial establecer un sistema proporcional casi puro. A la mayoría de las circunscripciones italianas le correspondían por ello más de quince escaños, con lo que los porcentajes de voto de cada partido a escala nacional equivalían casi exactamente a su porcentaje de escaños. En España, por el contrario, los constituyentes decidieron continuar con la provincialidad de las circunscripciones, lo que, teniendo en cuenta el elevado número de provincias, obligaba a atribuir muy pocos escaños a la mayoría de ellas. Como se puede apreciar en la tabla anterior, de las 52 circunscripciones provinciales, en dos (Ceuta y Melilla) se reparte un solo escaño, en ocho se reparten tres escaños, en siete se reparten cuatro escaños, en nueve se reparten cinco escaños, en cuatro se reparten seis escaños, en cinco se reparten siete escaños, en tres se reparten ocho escaños, en tres se reparten nueve escaños, en una se reparten diez escaños, en una se reparten once escaños, en una se reparten doce escaños, en una se reparten dieciséis escaños, en una se reparten treinta y un escaños y en una se reparten treinta y cinco escaños. El reparto de los restos de votos según la fórmula de la

media más elevada acentúa la desproporcionalidad, ya que los restos de votos sobrantes tras la asignación de escaños en aplicación de la regla d'Hondt se atribuyen a los partidos que obtienen medias más altas en el cociente de votos entre escaños, es decir a los grandes partidos. La opción por la fórmula del mayor resto, consistente en atribuir los restos de votos a los partidos que obtienen un mayor número de votos sobrantes o no computables, favorecería por el contrario a los pequeños partidos matizando así en alguna medida la desproporcionalidad. Los resultados electorales derivados de uso de la ley d'Hondt consisten básicamente en el perjuicio para los partidos de ámbito nacional con porcentajes de votos entre el 5% y el 15% y el beneficio para los partidos de ámbito nacional con más del 20 o 25% y para los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas con pocas provincias, a pesar de tener porcentajes globales de votos inferiores al 5%.

A todo ello hay que añadir el efecto multiplicador que deriva de la tendencia al voto útil, y que cada vez favorece más a quien ya está favorecido por el propio sistema electoral, y perjudica a quien ya está perjudicado por él. El sistema electoral no es así sólo reflejo o *consecuencia* (bastante injusta y desigual) de la decisión del voto, sino también *causa* sociológica de la misma, al influir a favor de los partidos con más poder y en contra de los partidos con menos poder. En España, excepto en las seis circunscripciones con diez o más escaños, y en aquellas con mayor igualdad entre partidos (principalmente donde los partidos nacionalistas tienen más apoyos), el votante es cada vez más consciente de que su voto sólo puede contribuir a la consecución de un escaño si opta por uno de los dos partidos principales, cerrándose así el círculo vicioso de perjuicio para el resto de partidos, en especial para los partidos de implantación nacional (el caso más evidente es el de Izquierda Unida).

Esta doble desigualdad y desproporcionalidad del voto tiene efectos todavía más negativos por la naturaleza cerrada, jerárquica y bloqueada de las listas electorales. El sistema favorece el carácter oligárquico de las formaciones políticas, ya que son sus órganos directivos los que *regalan* anticipadamente las actas de diputado a quienes sitúan en los primeros lugares de las listas de cada circunscripción electoral. Éstas deben votarse *íntegramente* (sin poder excluir a ninguno de los integrantes de la lista) y *piramidalmente* (sin poder alterar el orden de asignación de escaños siguiendo la ley d'Hondt). De esta forma, la correspondencia entre la voluntad de los votantes y los parlamentarios elegidos se distancia al depender excesivamente de las decisiones previas de los órganos directivos de los partidos.

Resumiendo el cuadro de caracteres del sistema electoral español, y teniendo en cuenta la experiencia electoral habida, se podría decir que presenta las siguientes características:

a) el reducido número de escaños a repartir mediante la ley d'Hondt en la mayoría de las circunscripciones favorece claramente a los dos grandes partidos nacionales e infrarepresenta a los restantes partidos nacionales y a los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas con muchas provincias.

b) el carácter provincial de las circunscripciones desvía la distorsión mencionada favoreciendo asimismo desproporcionadamente a los partidos que concentran su voto en pocas provincias respecto a los que lo reparten entre un número mayor de provincias.

c) las provincias con escasa población están sobrerrepresentadas respecto a las muy pobladas en una medida que se acerca en ocasiones al 400%.

d) el carácter jerárquico y cerrado de las listas electores refuerza el distanciamiento entre los electores y los candidatos, elegidos de hecho no por los ciudadanos sino por las cúpulas de los partidos.

e) la tendencia cada vez más asentada al voto útil perjudica todavía más a las formaciones políticas que ya sufren *a priori* la injusticia del sistema.

A pesar de los efectos negativos de estos factores apenas se han producido cambios legislativos significativos en el sistema electoral español, que sigue rigiéndose sustancialmente por la mencionada Ley de Régimen Electoral General, y que ha sido reformado en escasas ocasiones y para asuntos de carácter técnico. De hecho, la Ley de 1985 apenas supuso cambios respecto al Decreto-Ley de elecciones de 1977, que ya consagró el sistema de desproporcionalidad vigente.

Tampoco se ha modificado desde 1977 el carácter cerrado, bloqueado y jerárquico de las listas electorales que las formaciones políticas presentan en cada circunscripción, a pesar de que el artículo 68 de la Constitución no sólo habla de *voto igual*, sino también de *voto libre*. La libertad está muy limitada cuando el elector no dispone de margen de maniobra para optar por los candidatos que realmente prefiere, debiendo asumir la globalidad de la lista, y además en el orden preestablecido por el partido. Sí es cierto que la implantación del sistema de primarias podría atenuar este defecto del sistema. Aunque la mayoría de los votantes, en tanto que no militantes de ningún partido, no participarían en las primarias, al menos tendrían la garantía de que los candidatos habrían sido seleccionados en cada

partido a través de mecanismos democráticos. En coherencia, un partido democrático no debería prever un procedimiento interno de selección de los candidatos distinto del que predica como modelo de sociedad. La participación de los militantes, e incluso simpatizantes, en el proceso, y la visualización por parte de la sociedad de una analogía entre el funcionamiento partidista y el modelo social pretendido, deberían tener también un efecto positivo para el propio partido.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas tuvo su razón de ser en el proceso de transición política para fortalecer la funcionalidad y el prestigio de los partidos políticos, tan denostados por el régimen anterior. Pero tras la experiencia democrática de más de 25 años no tiene justificación mantener la *cautividad* en el voto de los ciudadanos. El voto cerrado y bloqueado sustituye la confianza del ciudadano por la confianza del aparato del partido en el candidato, quien no debe preocuparse tanto por convencer a los electores como por convencer a la élite de su partido. A mi juicio, no sólo contradice lo expresado en el apartado primero del artículo 68 de la Constitución (“(los diputados serán elegidos) por sufragio universal, *libre*, igual, directo y secreto...”), sino también lo que establece el artículo 23 en su primer apartado: “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”. No hay libertad si el votante no puede elegir entre los candidatos, sino sólo ratificar las listas decididas previamente por los partidos, sin ni siquiera poder cambiar el orden de prelación de los candidatos.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, C., *Historia electoral de Estados Unidos I (1789-1900)*, Aconcagua, Sevilla, 2005.

ALARCÓN, C. / SORIANO, R., *Justicia electoral*, Almuzara, Córdoba, 2004.

ASENSI, J. (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.

GARRONERA, A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1994.

NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, traducción de R. García Cotarelo. Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1981.

RAMÍREZ, V., *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, McGrawHill, Madrid, 1993.

RUIZ-RICO, G. / GAMBINO, S. (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, Universidad de Jaén / Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.

SÁNCHEZ NAVARRO, A., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1998.