

Legislación electoral y posibilidades participativas (Electoral law and participatory potential)

JORGE URDÁNOZ GANUZA*

Urdanoz Ganuza, J. 2017. Legislación electoral y posibilidades participativas. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 957-978. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3051055>



Resumen

El voto igual se configura como uno de los requisitos normativos básicos para considerar democrática una elección. Sin embargo, muchas veces se reduce a algo muy parecido a un ideal enfático, vacío de contenido. Aquí perseguimos desvelar las diferentes dimensiones analíticas que conforman el ideal del voto igual, ofreciendo para ellas variables cuantificables. El objetivo es facilitar el trabajo a posteriores estudios comparados sobre el voto igual.

Palabras clave

Voto igual; Participación; Principio de Igualdad; Representación

Abstract

Equal vote is an essential normative requirement for democratic elections. It is, however, sometimes reduced to a mere verbal expression with almost no meaning. The article tries to unveil the different analytical dimensions inside the ideal of equality when related to voting. The goal is to facilitate forthcoming studies about equal vote.

Key words

Equal vote; participation; political equality; electoral law

* Profesor de Filosofía del Derecho, Universidad Pública de Navarra. Departamento de Derecho Público, Campus Arrosadía, 31006 Pamplona. Jorge.urdanoz@unavarra.es



Índice

1. El principio de Igualdad en la Teoría de la Democracia.....	959
2. Del principio de Igualdad al derecho al voto igual.....	959
3. Dimensiones analíticas del Voto Igual.....	961
3.1. Igualdad con respecto al peso del voto	962
3.2. Igualdad con respecto a la cuota de acceso	965
3.3. Igualdad con respecto a la vulnerabilidad del voto.....	970
3.4. Igualdad con respecto a la dispersión del voto	972
3.5. Igualdad cognitiva.....	974
3.6. Igualdad administrativa	974
4. Reflexiones finales	976
Referencias.....	977

1. El principio de Igualdad en la Teoría de la Democracia

La igualdad política, entendida en un sentido amplio, configura un ideal regulativo fundamental de la democracia. La encontramos en el inicio mismo de las dos grandes revoluciones que, en la modernidad, alumbran y hacen posible los regímenes democráticos: en la Declaración de Independencia de 1776 – “Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados *iguales*...” - y en la Revolución Francesa de 1789: “libertad, *igualdad*, fraternidad”.

Existe al respecto, como no podía ser de otro modo, un consenso absoluto a la hora de considerarla como uno de los valores fundamentales de la democracia. Esta preponderancia del ideal igualitario se refleja, por ejemplo, en el hecho de que las dos grandes perspectivas morales que de algún modo subsumen en su interior a todas las diferentes teorías éticas (y políticas) existentes parecen incluirla o darla por descontada de una manera u otra. Así, los enfoques consecuencialistas, que hacen descansar la moralidad de los actos en la finalidad de la acción y en sus consecuencias, no dudan en asumirla como un valor fundamental a la hora de proceder a la mera valoración de esas consecuencias. Pensemos, por ejemplo, en el Utilitarismo de Bentham o Mill, que sitúa a la igualdad de condiciones como un punto de partida. Y, por otro lado, todas las perspectivas Deontológicas parten de una concepción de la igualdad en dignidad que, de nuevo, no hace otra cosa que colocar el ideal igualitario en la cumbre de la construcción valorativa de las mismas.

Esta omnipresencia de la igualdad – que puede, por lo demás, retrotraerse a la antigüedad, pues ya desde la época clásica la *Isegoría*, la *igual voz* en los asuntos públicos, era una de las propiedades esenciales de la democracia ateniense – se refleja hoy en la circunstancia de que todos los grandes teóricos de la democracia la asumen como un valor fundamental e indiscutible. Pensemos en Robert Dahl (1956) y su Principio de Igualdad Intrínseca, en Ronald Dworkin (2000) y su Principio de igualdad de consideración y trato (*equal concern*), en John Rawls (1972) y su Principio de imparcialidad (*fairness*) entre ciudadanos libres e iguales o en Jürgen Habermas (1987) y el Principio de igual consideración de los intereses de todos los afectados. La igualdad jamás se pone en duda.

Esa universalidad normativa del principio explica, por lo demás, que encontremos el Principio de Igualdad en todas las constituciones democráticas, y que lo hagamos a la manera de un requisito *sine qua non*: si una constitución determinada no incluyera el ideal de la igualdad, no podría ser considerada democrática.

2. Del principio de Igualdad al derecho al voto igual

El de la igualdad política es sin duda un valor complejo, entre otras cosas porque viene referido al poder político, y no existe una definición unánime del mismo. El ideal democrático presupone un igual poder político, esto es, una igual capacidad a la hora de decidir cuestiones que afecten a toda la comunidad de ciudadanos. Esa “igual capacidad”, sin embargo, puede referirse a no pocos aspectos considerablemente diferentes entre sí. Puede referirse, en primer lugar, a la capacidad adquisitiva y al poder económico. Pero también a factores como la educación y los recursos intelectuales, las diferentes capacidades analíticas, las redes sociales establecidas a lo largo de la vida social, etc...

Desde la Teoría de la Democracia Robert Dahl (1956) fue uno de los primeros en intentar establecer los requisitos que deben ser respetados para poder considerar democrática a una determinada forma de gobierno. Así, en *A Preface to democratic Theory* establecía siete criterios: 1. Libertad a la hora de expresar las preferencias por parte de todos los miembros de la comunidad; 2. El peso atribuido a la preferencia (voto) de cada individuo ha de ser igual; 3. Vence la alternativa con mayor número de votos 4. Todo miembro ha de poder someter a votación sus preferencias 5. Todos deben tener una información igual sobre las alternativas en

juego 6. Las alternativas con el mayor número de votos desplazan a las que obtienen menor número de votos 7. Las decisiones de los cargos electos son obligatorias para todos (Máiz 2001, 27-52).

Esta enumeración de requisitos se sitúa – como muchas otras¹ - todavía en un plano muy abstracto y teórico, siendo evidente que el principal mecanismo institucional *concreto* mediante el que las democracias realmente existentes reducen esa complejidad de la igualdad política es, por supuesto, el voto. De hecho, en torno a la noción de voto o sufragio todos los regímenes democráticos articulan una serie de derechos o exigencias que podemos denominar “bloque de la legitimidad electoral”. Tal bloque vendría a identificarse con el conjunto de condiciones irrenunciables que ha de ostentar toda elección para considerarse democrática. Tales condiciones no están sujetas a discusión desde la Teoría de la Democracia: al menos en el plano discursivo, se aceptan – como acabamos de ver - como presupuestos de partida sobre los que no existe controversia alguna. No son normas constitucionales o leyes positivas (aunque éstas habrán de plasmarlas en sus articulados): el criterio con respecto a las mismas no se relaciona con la *legalidad*, sino con la *legitimidad*. Son, según Nohlen (1981, 65-75), las siguientes:

- 1.-Universalidad del sufragio.- "Todos los ciudadanos son electores y elegibles, con independencia del sexo, la raza, la lengua, el ingreso o la propiedad, la profesión, el estamento o la clase, la educación, la confesión religiosa o la convicción política".
- 2.-Igualdad del sufragio.- "No es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuestos, educación, religión, raza, sexo o posición política".
- 3.-Sufragio secreto.- "El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto, así como al voto al dictado, por aclamación o a mano alzada. El voto secreto trata de garantizar la libre decisión electoral".
- 4.-Sufragio directo.- "Las elecciones directas... no presuponen intermediarios que hayan de ser previamente elegidos por los electores (compromisarios) y que, posteriormente, realicen la elección".
- 5.-Sufragio libre.- "El derecho de voto ha de ejercitarse "sin coacción o cualquier otra influencia ilegal externa" (...) El concepto de sufragio libre aparece coordinado y subordinado al principio de voto secreto".
- 6.-Voto obligatorio.- "Su justificación teórico-jurídica reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación popular es sinónimo de deber cívico. Con todo, esta concepción no tiene por qué plasmarse en una determinación jurídica del voto obligatorio".

Aquí se admitirán tales conceptos, si bien discrepamos con Nohlen (1981) en que "el concepto de sufragio libre aparece coordinado y subordinado al principio del voto secreto". Es más bien al revés: el voto secreto no es un derecho en cuanto tal, sino una regulación técnico-jurídica conducente a garantizar la libertad de la decisión del elector. El principio de voto libre implica una emisión secreta del sufragio, y no al contrario. Por ello no consideraremos el voto secreto como parte integrante del bloque, concibiéndolo más bien como una consecuencia técnico-procedimental del principio, este sí fundamental, de la libertad de voto.

Tampoco consideraremos, como por otra parte hace el mismo Nohlen (1981), el voto obligatorio como componente de la legitimidad electoral. No se puede justificar acudiendo a la noción de "deber cívico", pues todo deber que no se desarrolle en

¹ Son muchos los autores que podrían citarse aquí. Cabe destacar, para un aplicación de la hipótesis rawlsiana del “velo de la ignorancia” a la cuestión del ordenamiento electoral, Andrew Reeve y Alan Ware (1992, 160).

condiciones de libertad es, simplemente, una obligación, y no un deber en cuanto tal.

Por tanto, el bloque de la legitimidad electoral, en cuanto conjunto de condiciones indispensables para considerar una votación "democrática", aparece integrado por los siguientes cuatro principios: Universalidad del sufragio, Igualdad del sufragio, Sufragio directo y Libertad del sufragio. Esos principios, como el mismo Nohlen (1981, 54 y 55) declara, "pertenecen a la concepción democrática. La difusión del derecho de sufragio universal, igual, directo, secreto y libre se ha de entender como la historia de las normas jurídicas que es inherente al concepto estricto del derecho electoral. En correspondencia con estas normas jurídicas podía el individuo tomar parte en las elecciones, como elector o como elegible, con voto igual al de los otros electores o con voto desigual, directo o indirecto, secreto o público".

Como es sabido, los cuatro principios que conforman el bloque de la legitimidad se hallan garantizados constitucionalmente en la inmensa mayoría de los ordenamientos democráticos actuales. Por tanto, podemos hablar de una unanimidad filosófica o teórica – la relativa a la igualdad política en cuanto valor o principio democrático – que se traslada en el orden constitucional a los diferentes ordenamientos jurídicos. Esto es, si se quiere, que se legaliza o positiviza siempre en la más alta instancia política, la correspondiente al Derecho Constitucional. En España son varios los artículos que vienen a garantizar constitucionalmente la igualdad. Entre ellos destacan los siguientes:

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

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

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

Artículo 68.1 El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

A ello hay que añadir que la igualdad es, junto con la libertad, la justicia y el pluralismo, uno de los cuatro grandes principios de la constitución y, por ende, del régimen democrático de nuestro país.

3. Dimensiones analíticas del Voto Igual

Hasta ahora hemos seguido una línea descendente en cuanto al nivel de abstracción y generalidad de la perspectiva aplicada: hemos empezado por la fundamentación filosófica de la igualdad en las Teorías normativas de la Democracia y hemos pasado al Derecho Electoral Constitucional. Descenderemos ahora otro escalón y abordaremos la cuestión del voto igual desde el ámbito de la Ciencia Política.

Tanto la expresión "voto igual" como su correlato habitual, "un hombre, un voto" (o su formulación menos sexista: "una persona, un voto") distan de resultar concretas. Ello es así porque vienen referidas a un valor, a una intuición moral que, como hemos visto, descansa en el centro del corazón normativo del ideal democrático. En este apartado vamos a intentar deslindar las diferentes

dimensiones que bullen en el interior de esa "igualdad", esto es, intentar extraer los diferentes planos analíticos a los que puede hacer referencia la igualdad de voto².

Cabe distinguir al menos seis aspectos en los que puede hablarse de factores que atañen de modo fundamental a la igualdad de voto de los electores de una determinada comunidad política que forman parte de una determinada votación bajo unas mismas reglas.

3.1. Igualdad con respecto al peso del voto

La noción del "peso del voto" es considerablemente intuitiva. Se encuentra en la raíz de muchas de las quejas que en España se vierten con respecto al sistema electoral. De hecho, la mención a la diferencia de trato entre Soria y Madrid es casi casi un clásico en este sentido. Duverger (1980, 99) explicó muy bien la variable ya en los años 50:

"El sufragio desigual propiamente dicho [se refiere al voto censitario] está actualmente muy poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad de sufragio. Pero, en la práctica, este principio es muy frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación. (...) Supongamos dos circunscripciones que eligen cada una a un diputado; la primera, poblada por 50.000 electores; la segunda, por 100.000. Oficialmente, cada elector no tiene más que un voto. Pero, de hecho, todo sucede como si los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno: para la elección de diputados, cada uno de los primeros 'pesa' dos veces menos que cada uno de los segundos. Esta técnica, muy elemental, se emplea frecuentemente".

El sistema electoral español resulta paradigmático a la hora de reflejar esta circunstancia. La desigualdad se origina debido a la particular manera de distribuir los escaños entre las circunscripciones. Los 350 escaños se reparten entre las diferentes circunscripciones mediante una fórmula proporcional (Restos Mayores) pero con la particularidad de que existe un mínimo inicial por circunscripción de dos escaños. Dado que muchas circunscripciones son extremadamente pequeñas (proporcionalmente a Teruel le correspondería tan sólo un escaño, pero al final del reparto recibe tres) esos dos escaños no atribuidos proporcionalmente implican una desigualdad considerable. En la siguiente tabla se ofrecen los datos correspondientes a la distribución de escaños entre las circunscripciones para las elecciones generales del 26 de junio de 2016:

TABLA 1

PROVINCIA	POBLACIÓN DE DERECHO	ESCAÑOS	HABITANTES POR ESCAÑO	PESO EN VOTOS DE CADA VOTO
Madrid	6.436.996	36	178.805	1,0
Barcelona	5.523.922	31	178.191	1,0
Sevilla	1.941.480	12	161.790	1,1
Valencia/València	2.543.315	16	158.957	1,1
Alicante/Alacant	1.855.047	12	154.587	1,2
Málaga	1.628.973	11	148.088	1,2
Murcia	1.467.288	10	146.729	1,2
Bizkaia	1.148.775	8	143.597	1,2

² El ideal será ofrecer variables cuantitativas que permitan, en posteriores acercamientos, una comparación numérica de un determinado haz de valores. En este trabajo, sin embargo, me limitaré tan solo al trabajo conceptual: entresacar las dimensiones teóricas e intentar justificar su pertinencia.

Santa Cruz de Tenerife	1.001.900	7	143.129	1,2
Coruña (A)	1.127.196	8	140.900	1,3
Balears (Illes)	1.104.479	8	138.060	1,3
Cádiz	1.240.284	9	137.809	1,3
Palmas (Las)	1.098.406	8	137.301	1,3
Zaragoza	956.006	7	136.572	1,3
Pontevedra	947.374	7	135.339	1,3
Córdoba	795.611	6	132.602	1,3
Tarragona	795.101	6	132.517	1,3
Asturias	1.051.229	8	131.404	1,4
Granada	917.297	7	131.042	1,4
Jaén	654.170	5	130.834	1,4
Navarra	640.476	5	128.095	1,4
Girona	753.054	6	125.509	1,4
León	479.395	4	119.849	1,5
Gipuzkoa	716.834	6	119.472	1,5
Cantabria	585.179	5	117.036	1,5
Almería	701.211	6	116.869	1,5
Castellón/Castelló	582.327	5	116.465	1,5
Toledo	693.371	6	115.562	1,5
Badajoz	686.730	6	114.455	1,6
Lleida	436.029	4	109.007	1,6
Valladolid	526.288	5	105.258	1,7
Huelva	520.017	5	104.003	1,7
Ciudad Real	513.713	5	102.743	1,7
Cáceres	406.267	4	101.567	1,8
Albacete	394.580	4	98.645	1,8
Burgos	364.002	4	91.001	2,0
Melilla	85.584	1	85.584	2,1
Salamanca	339.395	4	84.849	2,1
Lugo	339.386	4	84.847	2,1
Guadalajara	253.686	3	84.562	2,1
Ceuta	84.263	1	84.263	2,1
Araba/Álava	323.648	4	80.912	2,2
Ourense	318.391	4	79.598	2,2
Rioja (La)	317.053	4	79.263	2,3
Huesca	222.909	3	74.303	2,4
Cuenca	203.841	3	67.947	2,6
Zamora	183.436	3	61.145	2,9
Palencia	166.035	3	55.345	3,2
Ávila	164.925	3	54.975	3,3
Segovia	157.570	3	52.523	3,4
Teruel	138.932	3	46.311	3,9
Soria	91.006	2	45.503	3,9

Tabla 1. Distribución de escaños entre las circunscripciones para las elecciones generales del 26 de junio de 2016.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 184/2016.

Aquí adoptaremos como unidad de medida para esta variable el voto. Es decir, que asumiremos que cada *voto puede, a su vez, "pesar" varios votos*. Nos detendremos brevemente al respecto.

El cálculo inicial arranca de la operación de dividir la población total de cada provincia por el número de escaños asignados a la misma. Se obtiene así el número

de "habitantes por escaño". Evidentemente, los habitantes con un mayor número de habitantes por escaño (Madrid, en nuestro caso) son los más perjudicados por el reparto o, si se quiere, son los electores cuyo voto "pesa menos". En el otro extremo, los habitantes de Soria resultan ser los más beneficiados. Si asumimos como punto de partida inicial que los habitantes más perjudicados, los madrileños, tienen "un voto" (en una decisión metodológica en todo equivalente a la decisión según la cual "un metro" es exactamente lo que mide una determinada barra de platino e iridio guardada en París),³ entonces, por contraposición a esa medida ya objetivada, podemos saber cuántos votos tienen los electores de cualquier otra provincia mediante una sencilla división. Es lo que refleja la última columna de la tabla.

Esto, con respecto a lo cuantitativo. Con respecto a lo cualitativo (que en este terreno se identifica con lo normativo), la noción de "peso en votos" de cada voto puede interpretarse de varias maneras:

- Tal y como viene a hacer Duverger (1980), en el sentido de que el voto de un soriano 'pesa' 3.9 veces más que el de un madrileño.
- En términos de "voto censitario" o "desigual", estableciendo que, mientras en Madrid todos los electores disponen de un voto, en Soria disponen de 3,9.

A nuestro juicio, hemos de abandonar el *estilo metafórico* de la primera aproximación, el utilizado por Duverger y habitual en la doctrina. Recordemos cómo se expresa el autor francés: "todo sucede *como si* los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno" (cursiva nuestra). Pero, más allá de comparaciones y símiles, no solo ocurre que *el voto es objetiva e indiscutiblemente desigual*, sino que además podemos saber en qué medida lo es, esto es, estamos ante una variable cuantificable que permite hacer comparaciones.

La interpretación de la variable "peso del voto" deviene por lo demás cristalina. El proceso no consiste en otra cosa que en dividir los 350 escaños (el Parlamento, o "la representación") entre los votantes, adquiriendo cada uno de ellos una cantidad ínfima de "partículas de escaño", cantidad que luego, en la elección propiamente dicha, podrán destinar al partido de su elección. En el ejemplo español, lo que objetivamente sucede es que *a unos se les conceden 3,9 veces más "partículas de escaño" que a otros*, exactamente de la misma manera que, bajo sistemas de voto desigual, a unos se les concedían más votos que a otros.

Esta desigualdad formal en el voto de los españoles podría, como es sabido, reducirse dentro de los márgenes constitucionales ya que los escaños podrían elevarse hasta 400 y la representación mínima inicial reducirse a un escaño por circunscripción. Sin embargo, como ya demostró en su día Carlos Vidal Prado (1993), tales disposiciones aminorarían la desigualdad con respecto a la situación actual, pero ésta seguiría en unos niveles considerablemente elevados.⁴ Por tanto, es la propia Norma Constitucional la que implica la desigualdad en el valor de voto entre los españoles a la hora de proceder a la formación del Congreso de los Diputados, al imponer en su artículo 68 la provincia como circunscripción electoral:

³ La variable del peso de cada voto se puede medir también gracias a las "partículas de escaño" que contiene cada voto. Pero, para los efectos de la presente ponencia, será suficiente con la medición adelantada aquí.

⁴ "En la propia Constitución se concretan, fundamentalmente, dos elementos decisivos para la configuración del sistema electoral: la circunscripción provincial y el tope de 400 diputados. Estos dos elementos conjuntamente, van a provocar que la gran mayoría de las circunscripciones en España sean muy pequeñas y que, por tanto, resulte difícil que las fórmulas proporcionales actúen eficazmente en nuestro país. Si a ello unimos la necesidad de fijar un número mínimo de diputados por provincia, al hacer la distribución nacional, nos podemos encontrar con que *no podemos lograr el valor igual de cada voto*" [subrayado nuestro]. En: Vidal Prado 1993, 203.

Art. 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.

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.

Debido a tal disposición, *no ha habido en todo el periodo democrático español ni una sola convocatoria en la que el voto igual haya sido una realidad*. Ni la podrá haber, mientras la provincia continúe utilizándose como criterio circunscriptoral. Esta tesis ha sido expuesta prácticamente por todos los autores que han estudiado la normativa electoral. A pesar de que la mayoría suele ocuparse de la *proporcionalidad* del "sistema", lo cierto es que no han dejado de señalar el hecho de la *desigualdad* del derecho de sufragio (Martínez Cuadrado 1981, 31-47, 42, Álvarez Conde y González Hernández 1985, 31, Nohlen y Schultze 1985, 179, 183, Fernández Segado 1986, 18, Santolaya Machetti 1986, 45-69, 57, Garrorena Morales 1994, 10, García Morillo 1996, 78).

Parece, así, que existe acuerdo a la hora de señalar la desigualdad de voto incardinada en la actual normativa. Sin embargo, y a pesar de que el principio de la igualdad del sufragio está consagrado en la Constitución y pertenece a la propia Teoría de la Democracia, la vulneración del mismo, expresamente reconocida, no ha suscitado a lo largo de las tres primeras décadas de andadura democrática una excesiva polémica.⁵

3.2. Igualdad con respecto a la cuota de acceso

En todo sistema electoral con circunscripciones el peso del voto puede resultar desigual, tal y como acabamos de ver que sucede en España. Sin embargo, cabe la posibilidad de que los votos de las diferentes circunscripciones posean un peso idéntico y, aun así, existan diferencias con respecto a la cuota de acceso a la representación. Un ejemplo será aquí la mejor explicación.

Supongamos que en un determinado sistema electoral han de votar 210.000.000 personas para elegir un Parlamento de 210 escaños. Y supongamos que los 210 escaños se han repartido así entre las circunscripciones, que resultan ser 20:

⁵ Como es sabido, eso ha empezado a cambiar desde el 15M y la aparición de los denominados partidos *emergentes*, que han situado el tema en la agenda.

TABLA 2

Circunscripciones	CENSO	ESCAÑOS A ELEGIR	PESO DEL VOTO	VOTOS DE CADA ELECTOR	CUOTA DROOP
CIRCUNSCRIPCIÓN A	1.000.000	1	0.001 miliescaños por habitante (o 1.000.000 de votos por escaño)	1 voto	500.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN B	2.000.000	2			666.666,67
CIRCUNSCRIPCIÓN C	3.000.000	3			750.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN D	4.000.000	4			800.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN E	5.000.000	5			833.333,33
CIRCUNSCRIPCIÓN F	6.000.000	6			857.142,86
CIRCUNSCRIPCIÓN G	7.000.000	7			875.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN H	8.000.000	8			888.888,89
CIRCUNSCRIPCIÓN I	9.000.000	9			900.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN J	10.000.000	10			909.090,91
CIRCUNSCRIPCIÓN K	11.000.000	11			916.666,67
CIRCUNSCRIPCIÓN L	12.000.000	12			923.076,92
CIRCUNSCRIPCIÓN M	13.000.000	13			928.571,43
CIRCUNSCRIPCIÓN N	14.000.000	14			933.333,33
CIRCUNSCRIPCIÓN Ñ	15.000.000	15			937.500,00
CIRCUNSCRIPCIÓN O	16.000.000	16			941.176,47
CIRCUNSCRIPCIÓN P	17.000.000	17			944.444,44
CIRCUNSCRIPCIÓN Q	18.000.000	18			947.368,42
CIRCUNSCRIPCIÓN R	19.000.000	19			950.000,00
CIRCUNSCRIPCIÓN S	20.000.000	20			952.380,95

Los escaños se han repartido entre las circunscripciones de modo proporcional (*totalmente proporcional*, como suele decirse). En consecuencia, todos los votantes adquieren un voto con idéntico "peso". No hay desigualdad con respecto a la primera variable, como indican las dos columnas correspondientes: cada voto "pesa" los mismos miliescaños y, en consecuencia, ningún elector del sistema recibe un voto que valga más (o menos) votos que otros electores.

Ahora bien, como se observa, hemos calculado también la cuota Droop. Lo que señala esa cuota es el porcentaje mínimo de votos que garantiza siempre y necesariamente un escaño. Esto es: con independencia del número de partidos que

existan, con independencia del porcentaje de votos conseguido por uno o varios rivales, con independencia de cual sea la fórmula⁶ y con independencia de cualquier otra consideración, todo partido o candidato que alcance Droop recibe matemáticamente un escaño. Es una especie de cláusula de mínimos: incluso en las peores circunstancias que podamos suponer, alcanzar Droop implica alcanzar un escaño.

Aquí encontramos envuelta una dimensión de la igualdad de voto diferente a la primera. Cada voto pesa igual, cierto (primera dimensión), pero, sin embargo, los diferentes votos juegan en cada circunscripción con unas reglas diferentes. Y esas reglas diferentes implican que estamos ante votos diferentes en algo. Algo que tiene una importancia electoral (y por tanto política) evidente: no es lo mismo votar en la circunscripción C, en la que 750.000 votos suponen siempre y necesariamente un escaño, que hacerlo en la Circunscripción R, en la que la cuota de votos mínima se ha elevado hasta 950.000.

Parece obvio que el segundo voto es “más débil” que el primero. Más débil con respecto a una dimensión que podemos denominar “igualdad de cuota de acceso”. El ideal normativo aquí es obvio: todos los votos han de ser de una naturaleza tal que el número de ellos que garantiza siempre y en cualquier caso (necesaria o matemáticamente, si se quiere) un escaño ha de ser siempre el mismo.

¿Cómo medir esa dimensión de la igualdad? Podemos recurrir a la estrategia adoptada antes y establecer que los votos necesarios para alcanzar un escaño en la circunscripción más perjudicada tienen un valor de 1 y – en comparación a tales votos – adjudicar un diferente valor al resto de las circunscripciones.

El ejemplo precedente quedaría así:

⁶ Droop tiene, en efecto, la particularidad, a nuestro juicio muy poco señalada por la doctrina - una excepción es Alberto Penadés (2000)- de que es *a la vez* una fórmula proporcional y una cuota mayoritaria. Por eso, da igual el sistema electoral concreto mediante el que se lleva a cabo la elección en la circunscripción. Esto es: da igual la fórmula proporcional con la que funcione (D'Hondt, Ste. Lagüe, etc) y da igual la fórmula mayoritaria (Doble Vuelta, Pluralidad, etc). Sea la que sea, alcanzar Droop supone siempre alcanzar un escaño.

TABLA 3

Circunscripciones	CENSO	ESCAÑOS A ELEGIR	CUOTA DROOP	CUOTA DE CADA VOTO
CIRCUNSCRIPCIÓN A	1.000.000	1	500.000	1,90
CIRCUNSCRIPCIÓN B	2.000.000	2	666.666,67	1,43
CIRCUNSCRIPCIÓN C	3.000.000	3	750.000	1,27
CIRCUNSCRIPCIÓN D	4.000.000	4	800.000	1,19
CIRCUNSCRIPCIÓN E	5.000.000	5	833.333,33	1,14
CIRCUNSCRIPCIÓN F	6.000.000	6	857.142,86	1,11
CIRCUNSCRIPCIÓN G	7.000.000	7	875.000	1,09
CIRCUNSCRIPCIÓN H	8.000.000	8	888.888,89	1,07
CIRCUNSCRIPCIÓN I	9.000.000	9	900.000	1,06
CIRCUNSCRIPCIÓN J	10.000.000	10	909.090,91	1,05
CIRCUNSCRIPCIÓN K	11.000.000	11	916.666,67	1,04
CIRCUNSCRIPCIÓN L	12.000.000	12	923.076,92	1,03
CIRCUNSCRIPCIÓN M	13.000.000	13	928.571,43	1,03
CIRCUNSCRIPCIÓN N	14.000.000	14	933.333,33	1,02
CIRCUNSCRIPCIÓN Ñ	15.000.000	15	937.500	1,02
CIRCUNSCRIPCIÓN O	16.000.000	16	941.176,47	1,01
CIRCUNSCRIPCIÓN P	17.000.000	17	944.444,44	1,01
CIRCUNSCRIPCIÓN Q	18.000.000	18	947.368,42	1,01
CIRCUNSCRIPCIÓN R	19.000.000	19	950.000	1
CIRCUNSCRIPCIÓN S	20.000.000	20	952.380,95	1

Aunque la variable "Cuota" se ha de leer sobre todo como una variable relacional, en el sentido de que permite comparaciones entre unos y otros votos, tiene además un significado político considerablemente intuitivo: mientras un valor de 1 señala que estamos ante votos que conseguirían 1 escaño (1 cuota) en caso de alcanzar el mínimo número de votos necesario (llamémosle X) para ello bajo la "peor hipótesis imaginable", un valor de 1,8 señalaría, sin embargo, que estamos ante votos que, de sumar exactamente X, no conseguirían –como los anteriores– un escaño (una cuota), sino 1,8 escaños.

Otra manera de decirlo: mientras ciertos votos necesitan X unidades para conseguir 1 escaño, otros, con esas mismas X unidades (esto es, X votos), consiguen 1,8 escaños. Y, no lo olvidemos, no se trata de la propiedad del "peso" de cada voto que, en el ejemplo que nos ocupa, se mantiene constante. Estamos ante otra dimensión del voto.

Por lo demás, es evidente que en la mayoría de los contextos electorales reales no existe el supuesto de proporcionalidad perfecta con el que hemos trabajado (a la hora de repartir los escaños entre las circunscripciones). Esto es: en muchos casos concretos no todos los votos pesan igual. Y, si en la primera fase el reparto es muy desproporcional y por tanto el *Peso* de los diferentes votos del sistema es desigual, entonces las diferencias en lo relativo a la *Cuota* de cada voto aumentarán. Si calculamos ambas variables para el sistema electoral español, obtenemos, para las Elecciones Generales de 2016 (no celebradas en el momento de redactar este artículo, pero ya convocadas) lo que sigue:

TABLA 4

PROVINCIA	POBLACIÓN DE DERECHO	ESCAÑOS	HABITANTES POR ESCAÑO	NÚMERO DE VOTOS	CUOTA DROOP	CUOTAS POR VOTO
Madrid	6.436.996	36	178.805	1,0	173.973	1
Barcelona	5.523.922	31	178.191	1,0	172.623	1,01
Sevilla	1.941.480	12	161.790	1,1	149.345	1,16
Valencia/València	2.543.315	16	158.957	1,1	149.607	1,16
Alicante/Alacant	1.855.047	12	154.587	1,2	142.696	1,22
Málaga	1.628.973	11	148.088	1,2	135.748	1,28
Murcia	1.467.288	10	146.729	1,2	133.390	1,30
Bizkaia	1.148.775	8	143.597	1,2	127.642	1,36
Santa Cruz de Tenerife	1.001.900	7	143.129	1,2	125.238	1,39
Coruña (A)	1.127.196	8	140.900	1,3	125.244	1,39
Balears (Illes)	1.104.479	8	138.060	1,3	122.720	1,42
Cádiz	1.240.284	9	137.809	1,3	124.028	1,40
Palmas (Las)	1.098.406	8	137.301	1,3	122.045	1,43
Zaragoza	956.006	7	136.572	1,3	119.501	1,46
Pontevedra	947.374	7	135.339	1,3	118.422	1,47
Córdoba	795.611	6	132.602	1,3	113.659	1,53
Tarragona	795.101	6	132.517	1,3	113.586	1,53
Asturias	1.051.229	8	131.404	1,4	116.803	1,49
Granada	917.297	7	131.042	1,4	114.662	1,52
Jaén	654.170	5	130.834	1,4	109.028	1,60
Navarra	640.476	5	128.095	1,4	106.746	1,63
Girona	753.054	6	125.509	1,4	107.579	1,62
León	479.395	4	119.849	1,5	95.879	1,81
Gipuzkoa	716.834	6	119.472	1,5	102.405	1,70
Cantabria	585.179	5	117.036	1,5	97.530	1,78
Almería	701.211	6	116.869	1,5	100.173	1,74
Castellón/Castelló	582.327	5	116.465	1,5	97.055	1,79
Toledo	693.371	6	115.562	1,5	99.053	1,76
Badajoz	686.730	6	114.455	1,6	98.104	1,77
Lleida	436.029	4	109.007	1,6	87.206	1,99
Valladolid	526.288	5	105.258	1,7	87.715	1,98
Huelva	520.017	5	104.003	1,7	86.670	2,01
Ciudad Real	513.713	5	102.743	1,7	85.619	2,03
Cáceres	406.267	4	101.567	1,8	81.253	2,14
Albacete	394.580	4	98.645	1,8	78.916	2,20
Burgos	364.002	4	91.001	2,0	72.800	2,39
Melilla	85.584	1	85.584	2,1	42.792	4,07
Salamanca	339.395	4	84.849	2,1	67.879	2,56
Lugo	339.386	4	84.847	2,1	67.877	2,56
Guadalajara	253.686	3	84.562	2,1	63.422	2,74

Ceuta	84.263	1	84.263	2,1	42.132	4,13
Araba/Álava	323.648	4	80.912	2,2	64.730	2,69
Ourense	318.391	4	79.598	2,2	63.678	2,73
Rioja (La)	317.053	4	79.263	2,3	63.411	2,74
Huesca	222.909	3	74.303	2,4	55.727	3,12
Cuenca	203.841	3	67.947	2,6	50.960	3,41
Zamora	183.436	3	61.145	2,9	45.859	3,79
Palencia	166.035	3	55.345	3,2	41.509	4,19
Ávila	164.925	3	54.975	3,3	41.231	4,22
Segovia	157.570	3	52.523	3,4	39.393	4,42
Teruel	138.932	3	46.311	3,9	34.733	5,01
Soria	91.006	2	45.503	3,9	30.335	5,73

Las cifras señalan que el ordenamiento impone, *a priori*, que para elegir un diputado en Soria resultarán suficientes (siempre y bajo cualquier circunstancia) 30.335 votos, mientras que la cuota exigida en Madrid será de 173.973 votos. A unos se les exigen, por tanto, 5.73 veces más votos que a otros.⁷ O, desde otra perspectiva, unos tienen un voto 5.73 veces más débil que otros.⁸

3.3. Igualdad con respecto a la vulnerabilidad del voto

Otra faceta que parece obvio incluir en el interior del derecho a la igualdad de voto es la siguiente: el número de escaños que se eligen en cada caso (para el que usaremos la notación M), cuya incidencia en la decisión del votante resulta obvia, ha de ser el mismo para todos los ciudadanos. No parece permisible, en efecto, que existan diferencias en cuanto a la *vulnerabilidad* del voto. La vulnerabilidad es una propiedad de todo sistema electoral - analizada sobre todo por los Teóricos de las Votaciones, y no tanto por la literatura de corte más politológico - que indica la mayor o menor propensión a votar por una preferencia diferente a la primera. Que un voto sea más vulnerable que otro señala, *grosso modo*, que las posibilidades de que tal voto sea emitido por la segunda o tercera opción del votante serán mucho mayores. En España la expresión que se ha adoptado popularmente para referirse a tal propiedad, muy intuitiva, es la ya célebre del "voto útil".

La vulnerabilidad del voto tiene una relación directa con M, el número de escaños. En muchos casos, mientras ciertos electores no observan problema alguno a la hora de votar por su primera preferencia (aquellos que eligen un número de escaños elevado), otros carecen en la práctica de tal posibilidad: saben que será malgastar su voto.

Obsérvese que no estamos afirmando que el voto no haya de ser vulnerable, sino que el Principio de Igualdad no permite diferencias tampoco con respecto a esa propiedad: para todos los votantes del sistema, la capacidad electiva habrá de ser igualmente vulnerable, no admitiéndose disparidad alguna a este respecto. Como en el caso del peso y de la cuota del voto, también la vulnerabilidad es un aspecto *formal* del voto individual: el voto de un habitante de una circunscripción con M=3 es mucho más vulnerable que el de una circunscripción con M=36, luego podemos afirmar que son formalmente desiguales.

⁷ Ciertas contingencias (el número de partidos, la distribución de voto entre ellos) pueden hacer que la relación de desigualdad aumente en la práctica (de hecho, en las elecciones Generales de 2015 la relación entre el escaño más caro - que fue el de Unidad Popular en Madrid, con 94640 votos - y el más barato - que fue el del PSOE en Soria, con 12280 votos - fue de 7,7; esto es: unos votos fueron casi 8 veces más débiles), pero ésta existe con independencia de los mismos: es una consecuencia lógica de la primera fase (de la convocatoria electoral, si se quiere: nos convocan ya con un voto desigual) y puede por tanto ser considerada una particularidad *formal* del modelo.

⁸ Aunque desde otra perspectiva, y orientada desde luego hacia otros intereses epistémicos, esta variable vendría a ser la categoría que en Ciencia Política denominan "Varianza". Véase Montero y Lago 2005.

En el ordenamiento español, las posibilidades de los ciudadanos a la hora de votar por la primera preferencia dependen de una suerte de *lotería de nacimiento*: en ciertas provincias no hay problema, mientras que en otras resulta imposible que votar por un partido que no sea uno de los dos grandes tenga incidencia alguna en el resultado.

Por tanto, además de resultar desigualitario en el valor de voto y en la cuota de voto, el sistema electoral español implica que los electores se verán adscritos a diferentes sistemas de votación (cada uno con un grado de vulnerabilidad diferente): desde el uninominal de Ceuta y Melilla hasta el considerablemente proporcional (M=36) existente en Madrid. La siguiente tabla recoge los catorce grados de vulnerabilidad bajo los cuales se procede a la elección del Congreso:

TABLA 5

PROVINCIA	ESCAÑOS	DROOP
Ceuta, Melilla	1	50%
Soria	2	33,33%
Guadalajara, Huesca, Cuenca, Zamora, Palencia, Ávila, Segovia, Teruel,	3	25,00%
León, Lleida, Cáceres, Albacete, Burgos, Salamanca, Lugo, Álava, Ourense, La Rioja.	4	20%
Jaén, Navarra, Cantabria, Castellón, Valladolid, Huelva, Ciudad Real.	5	16,67%
Córdoba, Tarragona, Girona, Gipuzkoa, Almería, Toledo, Badajoz.	6	14,29%
Tenerife, Zaragoza, Pontevedra, Granada.	7	12,50%
Bizkaia, Coruña (A), Balears (Illes), Palmas (Las). Asturias	8	11,11%
Cádiz	9	10%
Murcia	10	9,09%
Málaga	11	8,33%
Sevilla, Alicante/Alacant	12	7,69%
Valencia/València	16	5,88%
Barcelona	31	3,13%
Madrid	36	2,70%

Tabla 5. Grados de vulnerabilidad en Elecciones al Congreso.

¿Cómo puede medirse la vulnerabilidad? La manera más directa es la cuota Droop. Como sabemos, esa cuota señala el porcentaje de votos necesario para conseguir un escaño en las circunstancias más adversas. Obviamente, la vulnerabilidad psicológica implica un cálculo racional por parte del votante, y dicho cálculo siempre vendrá referido, siquiera intuitivamente, a tal cuota. Así, los habitantes de Barcelona saben que el voto que se les ha concedido es de tal naturaleza que con un 3,13% de los votos consiguen siempre uno de los escaños. Estamos, en consecuencia, ante un voto muy poco vulnerable. Los votantes de Guadalajara, sin embargo, saben que necesitan sumar nada menos que un 25% para tener garantizada, bajo cualquier circunstancia, la representación. Un voto, por tanto, mucho más vulnerable.

Por supuesto, eso implica que, dependiendo de la circunscripción en la que estén censados, las condiciones de partida de los diferentes votantes serán completamente diferentes. Unos no verán mayor problema en votar a su primera

preferencia, mientras otros sabrán que tal estrategia está de antemano condenada al fracaso.

Por definición, esa circunstancia es propia, en mayor o menor medida, de todos los sistemas electorales con circunscripciones (a excepción de los uninominales y algún que otra rareza como el binominal chileno). Obsérvese, además, que un cambio en el valor de M resulta mucho más significativo que una modificación en la fórmula. Es probable que, si en el interior de un sistema electoral determinado, como por ejemplo España, la fórmula se modificara de unas circunscripciones a otras (usándose en unas D'Hondt y en otras Restos Mayores, por ejemplo), se denunciara este extremo como una manera obvia de tratar desigualmente a los votantes, a pesar de que el valor de M fuera constante en todas las circunscripciones. Sin embargo, cuando lo que se modifica es M , cuya incidencia en la desproporcionalidad y en la vulnerabilidad es considerablemente mayor, la perspectiva habitual parece ignorar la desigualdad inherente al procedimiento.

3.4. Igualdad con respecto a la dispersión del voto

Supongamos un sistema electoral con 50 circunscripciones. Las 50 eligen 7 escaños (tenemos, por tanto, un Parlamento de 350 escaños) y la población está proporcionalmente repartida entre ellas, por lo que el peso de todos los votos del sistema es idéntico. Un sistema electoral así –que acaba de ser propuesto en nuestro país (Penadés y Pavía 2016)– satisfaría las tres dimensiones de la igualdad del voto analizadas hasta ahora: todos los votos pesan lo mismo, todos tienen la misma cuota y todos son igualmente vulnerables.

En tal sistema, sin embargo, puede ocurrir lo siguiente. Un partido se presenta en las 50 circunscripciones pero, en todas, se queda por muy poco sin representación. Supongamos que ha logrado el 10% de los votos en cada una de las 50 circunscripciones. En el sistema tomado en su conjunto – esto es, en el país – ese partido ha logrado un 10% de los votos, pero carece de escaños. Y supongamos también que otro partido, que se presenta únicamente en un distrito, logra un escaño con un 15% de los votos de tal distrito (es decir, por la mínima). En tal caso, ese partido, con un 0,3% del voto total del país,⁹ consigue escaño, mientras que el otro partido, con un 10% del voto, queda fuera del parlamento.

¿Son formalmente iguales los votos en un sistema así? Parece evidente que no. Podemos improvisar aquí un modo de medir este tipo de desigualdad. Un modo que sigue la pauta del ejemplo que acabamos de exponer y la cuantifica. Buscamos, dado cualquier sistema electoral como el descrito,¹⁰ el porcentaje menor de votos con los que un partido puede lograr escaño en una de las circunscripciones. Y calculamos, también, el porcentaje contrario, esto es: el porcentaje mayor de votos del país con el que un partido podría quedarse fuera del parlamento. Como veremos enseguida, desembocamos en una medida que coincide siempre con el número de circunscripciones del sistema (en nuestro caso, 50). Así que, un poco como con la escalera de Wittgenstein, vamos a hacer lo siguiente: a) Vamos a exponer el cálculo de la variable; b) vamos a comprobar que siempre arroja un número que es sencillamente el número de circunscripciones del sistema (por lo que, en realidad, no hace falta calcularlo), y c) vamos a ofrecer una “guía de lectura o comprensión” para tal número, esto es, una explicación de lo que significa.

⁹ Si hay 50 circunscripciones iguales en población, entonces cada una tiene un 2% del total de los habitantes. Un 15% de ese 2% es un 0,3% del total de la población.

¹⁰ Podríamos denominar, en honor a su promotor, “sistemas Penadés” a todos los sistemas electorales de este tipo. Esto es, sistemas con varias circunscripciones en las que son elegidos un número idéntico de escaños. En el límite, los sistemas uninominales (USA, Reino Unido) y binominales (Chile) serían modalidades de este tipo de sistemas.

Cálculo de la variable

El primer porcentaje equivale a la cuota Droop de cualquiera de las circunscripciones. Dado que todas tienen 7 escaños, $\text{Droop} = 12,50\%$.

El segundo porcentaje equivale a la cuota Droop de cualquiera de las circunscripciones multiplicado por el número de circunscripciones. Tendríamos $12,50\% * 50 = 625$.

La variable resulta de dividir el segundo porcentaje entre el primero¹¹. $625/12,50 = 50$.

El resultado es siempre el número de circunscripciones del sistema

(No es necesario demostrar ese extremo, se desprende por sí solo de la mera configuración matemática del cálculo de la variable).

Significado de la variable

Un valor 50 ha de leerse como sigue: "en un sistema así es posible que un partido 50 veces más pequeño que otro consiga 1 escaño quedando el otro sin representación". Si el partido grande es 51 veces más grande, eso ya no puede pasar.

En el sistema que nos ocupa, puede ocurrir que un partido 50 veces más pequeño que otro consiga escaño mientras el que es 50 veces más grande no lo consiga. Se ha de tener en cuenta que estamos ante una medida que señala *el máximo* posible de la desviación del sistema electoral, y que luego cada una de las elecciones concretas llevada a cabo bajo tal sistema electoral arrojará determinados valores, siempre, lógicamente, menores.

Volvamos a la cuestión: ¿son formalmente iguales los votos en un sistema así?. Parece evidente que no, ya que el resultado descrito viola elementos importantes de nuestra concepción intuitiva de la igualdad política. En palabras de los propios Penadés y Pavía (2016), promotores de este sistema:

"Hay cosas que no deben ser negociables. Un método de votación debería tener al menos estas cualidades: todos los votos deben contar lo mismo y todas las opciones deben tener las mismas oportunidades, a esto llamamos "equidad".

(...) Identificamos equidad como la ausencia de sesgo o favoritismo. La reconocemos como una relación entre pares: en condiciones iguales, los resultados son los mismos. Si dos partidos que son rivales, con los mismos votos, tienen resultados distintos, hay un sesgo de este tipo; como sucedería si el partido que tiene más votos recibiera menos escaños, que es donde más claro lo vemos. Diremos que dos partidos son rivales, en este sentido, si compiten por un mismo electorado. (...) Todos los votos, y todos los partidos, deben tener las mismas oportunidades." (Penadés y Pavía 2016, 9)

¿Qué tipo de desigualdad se encuentra envuelta en todo esto? Una que se relaciona de modo evidente con la dispersión del electorado. Esto es, una desigualdad que logra marcar una diferencia de trato atendiendo al hecho de si los diferentes partidos logran apoyos más o menos concentrados en una o unas pocas circunscripciones (circunstancia que se premia en términos de ganancia de escaños) o más o menos dispersos entre las mismas (circunstancia que se penaliza). Algo que, de nuevo, rompe con la intuición obvia de que los votos han de contar lo mismo con independencia, también, de dónde se emitan. Lo que el principio de igualdad señalaría aquí es lo siguiente: los diferentes votos han de tener las mismas posibilidades de convertirse en escaño, siendo siempre el número de votos, y no la concentración territorial (o de otro tipo), la variable que señale una diferencia relevante.

¹¹ Estrictamente, a la cuota Droop habría que sumarle un voto en el primer porcentaje y restarle un voto en el segundo, pero a efectos prácticos –dado que los votos son siempre decenas o cientos de miles, o incluso millones- esa cautela matemática puede obviarse sin consecuencia alguna.

3.5. Igualdad cognitiva

Otra dimensión analítica que puede destacarse en relación con la igualdad del voto tiene que ver con el lapso de tiempo durante el cual pueden emitirse los votos. Lo que el requisito señalaría aquí es que todos los votos han de ser iguales en el tiempo, esto es, han de emitirse en el interior de un mismo espacio temporal.

La importancia de este principio puede comprobarse recordando lo ocurrido en las elecciones alemanas de 2005. Once días antes de celebrarse la elección, falleció la candidata Kerstin Lorenz, del NPD. Se decidió entonces aplazar dos semanas la votación en el distrito afectado, que era el distrito 160 de Dresde. Así, mientras el resto de Alemania votó el 18 de septiembre, en ese distrito lo hicieron el 2 de octubre. Obviamente, los electores del distrito conocían ya el resultado electoral y votaron, por tanto, en circunstancias muy diferentes (esto es, desiguales). De hecho, utilizaron un conocimiento que solo ellos tenían y votaron estratégicamente, de un modo tal que hubiera sido imposible de concebir siquiera si la elección se hubiera llevado a cabo en la misma fecha que sus conciudadanos.¹²

Este requisito de la igualdad temporal del voto parece ser, por lo demás, más bien una consecuencia técnico-procedimental de un requisito anterior, ya que la dimensión fundamental aquí no es la meramente temporal, sino más bien la cognitiva. La desigualdad a evitar tiene que ver con el diferente conocimiento que unos y otros votantes pueden haber adquirido a la hora de emitir el voto. Esto es, lo que aquí resulta verdaderamente significativo de cara al principio de igualdad es la información disponible para el elector, que ha de ser la misma e igual para todos (aunque lo que ha de ser igual es, más bien, la capacidad y/o posibilidad de acceso a la información relevante por parte de todos los votantes). Con el objetivo de garantizar tal extremo, los votos han de ser emitidos de un modo tal que nadie tenga más información que nadie. Y una de las garantías para que tal cosa suceda es obligar a todos a votar a la vez (en el caso de las elecciones políticas al uso, en un mismo día).¹³

3.6. Igualdad administrativa

Una última dimensión de la igualdad de voto viene referida a la facilidad mediante la que los diferentes ciudadanos pueden ejercer su derecho al voto. El principio aquí es claro: no son admisibles diferencias administrativas, ni puede aceptarse que unos ciudadanos se encuentren con mayores trabas burocráticas o de otro tipo a la hora de poder emitir el sufragio. En palabras de Presno Linera: "cualquier persona con derecho de voto, resida o no en España, debe ser tratada con la misma dignidad, lo que supone, en términos constitucionales, garantizarle similares oportunidades para ejercer un derecho fundamental, algo que, obviamente, corresponde a los poderes públicos obligados" (Presno Linera 2012. Véase también 2009, 183-214).

El tipo de desigualdad analizada aquí es imposible de cuantificar en un índice, ya que la gama de trabas administrativas que ciertos ciudadanos pueden encontrar es prácticamente ilimitada. Sí que podemos, sin embargo, ofrecer datos objetivos de las consecuencias de la imposición de estas trabas. A partir de la aprobación el 19

¹² Este caso originó todo un debate político en Alemania –que duró años y que tuvo que ser resuelto por el Tribunal Constitucional– en el que se apeló, por cierto, al principio de igualdad de voto. Dadas las características del sistema electoral alemán, considerablemente complejo en su aplicación, los simpatizantes de la CDU del mencionado distrito supieron que era más conveniente para los intereses del partido no votarle. Y, de hecho, eso hicieron, logrando que así la CDU tuviera un escaño más en el parlamento. Esta curiosa circunstancia dio origen a la polémica sobre el "peso negativo" del voto. Véanse al respecto Nohlen 2009, 143-160 y Mestre Aizpurua 2012, 79-87. No tenemos claro, sin embargo, que la cuestión de igualdad del voto apareciera aquí de otra forma que la mencionada de la igualdad cognitivo-temporal.

¹³ El ejemplo más citado en la literatura de la clase de desigualdad formal descrita aquí es el de las Primarias de los Estados Unidos: se desarrollan a lo largo de ocho meses, y los estados que votan más tarde lo hacen con la ventaja de saber qué candidatos tiene más posibilidades.

de enero de 2011 del conocido como “Voto Rogado” –un conjunto de disposiciones burocráticas que han de satisfacer los electores censados en el Censo de Extranjeros Residentes Ausentes (CERA), y que logran que el ejercicio del derecho al voto sea muchísimo más complicado de lo que era antes– las cifras de participación entre los residentes en el extranjero han descendido bruscamente, tal y como refleja el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1

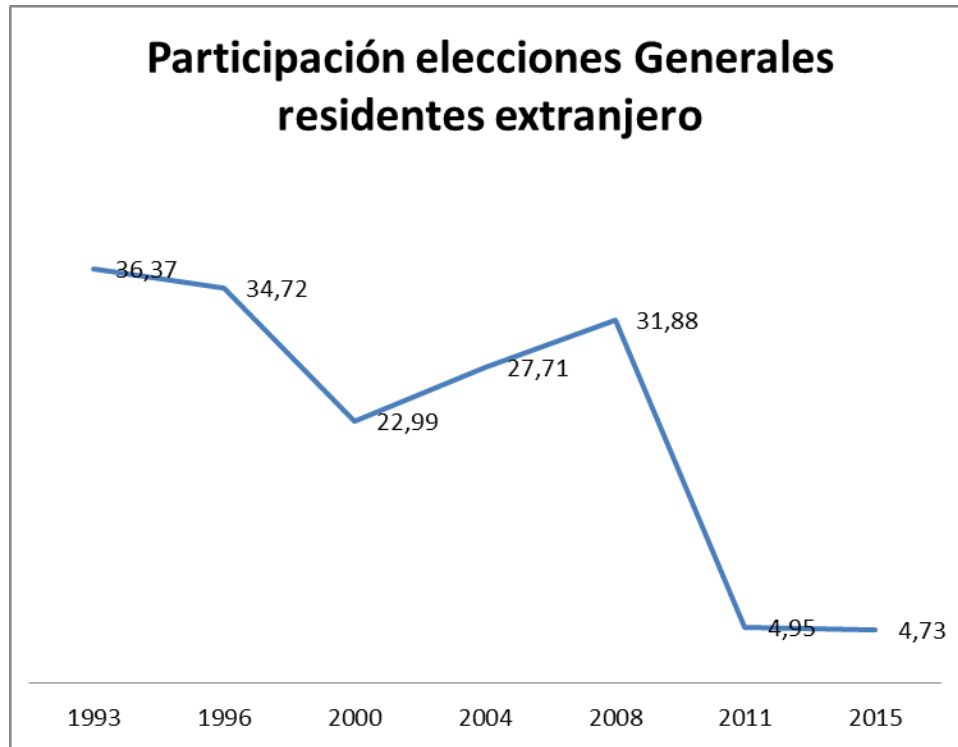


Gráfico 1. Participación en elecciones generales de residentes en el extranjero.

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de INE 2017. Los datos se ofrecen del porcentaje del total de votantes CERA.

Es evidente que el voto rogado, introducido en enero de 2011, ha provocado un descenso brutal (de un tercio a un 5%, nada menos) de la participación electoral entre los españoles residentes en el extranjero.¹⁴ El historiador y especialista en el voto exterior Anxo Lugalde Pardo se expresa en estos términos:

“El trámite del voto rogado, que requiere realizar tres envíos por correo internacional, a menudo intercontinentales, en unos plazos estrechos, marcados por los entre 54 y 60 días con los que se convocan las elecciones en España, propicia que sea un trámite insalvable para muchos electores. Si en el pasado el número de sufragios estaba inflado por la presión de las maquinarias de los partidos, ahora está estrangulado por las trabas burocráticas que han reeditado la carrera de obstáculos para votar desde el exterior de la que se hablaba en la prensa a finales de los años 70. Además, los efectos son desiguales territorialmente, ya que afectan con mayor intensidad a los residentes en América, especialmente en algunos países

¹⁴ El colectivo Marea Granate –una iniciativa ciudadana surgida ante la situación creada desde la entrada en vigor del “voto Rogado”- cita entre otras las siguientes trabas: falta de mecanismos de inscripciones consulares a distancia; impedimentos de registro consular como residente temporal; censos electorales no actualizados; incoherencias entre la Junta Electoral Central (JEC) y las Delegaciones del Censo sobre solicitud y recepción de papeletas; impedimentos en las rectificaciones del censo a distancia; problemas en la sede del INE y con los números de fax de las delegaciones provinciales del censo; falta de medios en los Consulados; falta de información en los consulados y en mesas electorales en España; negación continua de la Junta Electoral Central a la ampliación de plazos; sobres con papeletas incompletas; opacidad absoluta con los resultados y procedimientos del voto exterior; y ausencia de respuesta institucional a las numerosas reclamaciones y escritos. Puede verse el listado completo en Marea Granate 2016.

en concreto, como Venezuela." (Lugilde Pardo, A., 2012. *Auge y Decadencia Del Voto Exterior En Las Campañas Electorales Españolas: La Paradoja Asturiana*. Ponencia. I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña 'Comunicación Política 2.0 y Liderazgo', Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE). Madrid, 6 de julio).

Y todo ello en un entorno en el que la politización de la sociedad es cada vez mayor y cada vez más españoles han tenido que emigrar al extranjero, expulsados por la crisis. Un contexto, por tanto, en el que lo previsible hubiera sido un aumento de la participación en el exterior. Es evidente que el voto de los residentes en el extranjero no es administrativamente igual al de los residentes en España.

4. Reflexiones finales

Como se habrá observado, la presente comunicación ha seguido una línea descendente en lo que a concreción institucional se refiere: nos hemos acercado al Principio de Igualdad primero desde un punto de vista normativo y teórico, después desde un punto de vista constitucional y, por último, desde uno institucional. Las disciplinas abordadas habrían sido así la Filosofía Política, el Derecho Constitucional y la Ciencia Política.

Las conclusiones más evidentes son sobre todo dos. La primera es más bien teórica: a pesar de la absoluta centralidad del principio de igualdad política en la Teoría de la Democracia y en el Derecho Constitucional, lo cierto es que el concepto del voto igual –que es probablemente el principal elemento institucional en el que se materializa y se torna realidad tal principio– ha recibido muy poca atención por parte de la Ciencia Política. El interés de esta última ha estado siempre centrado en otro tipo de cuestiones (la proporcionalidad, la gobernabilidad, los efectos de los diferentes sistemas electorales, etc.), y a día de hoy carecemos de un registro completo y analíticamente fructífero de las principales dimensiones encerradas en la expresión "voto igual". Uno de los objetivos de la ponencia consiste en desvelar esa desnudez teórica.

La segunda conclusión es práctica. El derecho al voto igual –entendida aquí la voz "Derecho" no en su acepción objetiva, en cuanto ley positiva de uno u otro ordenamiento, sino en la subjetiva, en cuanto aspiración recogida en un determinado modelo ético-político de organización común– aparece en todas las enumeraciones y catálogos que desde el punto de vista del Derecho Internacional puede decirse que vienen a configurar el *ethos* democrático compartido de la comunidad democrática mundial, empezando ya por la mismísima Declaración de Derechos Humanos de 1948 (art. 21.3) y siguiendo por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 25.2). Sin embargo, y a pesar de que todas las democracias han firmado esos documentos, y a pesar también de que en el Derecho Constitucional comparado el voto igual parece de modo recurrente en todas las Constituciones democráticas, estamos ante un derecho que se halla lejos de estar garantizado.

Aunque en esta ponencia no hemos podido ocuparnos del ámbito internacional, el ejemplo español es suficientemente representativo. Atendiéndonos a las dimensiones propuestas aquí, parece evidente que los ciudadanos españoles –convocados a la hora de escribir estas líneas a unas Elecciones Generales el 26 de Junio de 2016 para conformar el Parlamento que habrá de representarnos durante cuatro años y elegir un gobierno que ejecute lo allí decidido por nuestros representantes electos– carecemos de nada parecido al voto igual. De hecho, dado que cuatro de las dimensiones del voto igual resultan, como hemos visto, perfectamente cuantificables, podemos establecer en qué medida el voto que se nos ha otorgado legalmente mediante un Decreto en el BOE es desigual para unos y para otros:

- Peso del voto: 1 a 3,9.
- Cuota del voto: 1 a 5,7.
- Vulnerabilidad del voto: 1 a 33.
- Dispersionabilidad del voto: 1 a 52.

Con respecto a las otras dos dimensiones, la Igualdad cognitiva la tenemos garantizada, no así la administrativa, ya que parece evidente (si bien no pueda cuantificarse de modo numérico) que los residentes en el exterior carecen de la misma facilidad a la hora de emitir su voto que el resto de españoles.

Por tanto, cuando nos tomamos en serio la expresión "voto igual" y conceptualizamos sus múltiples dimensiones, podemos ver hasta qué punto pueden quedar vacíos de contenido los grandes ideales consensuados internacionalmente y los propios artículos constitucionales. Profundizar en la investigación de las diferentes dimensiones del voto igual se torna así un enorme reto para la Teoría de la Democracia, para el Derecho constitucional y para la Ciencia Política.

Referencias

- Álvarez Conde, E., y González Hernández, J.C., 1985. *Código de Derecho Electoral español*. Madrid: Tecnos.
- Constitución Española, 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre.
- Dahl, R.A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Asamblea General de las Naciones Unidas, París. *Resolución 217 A (III)*, de 10 de diciembre.
- Duverger, M., 1980. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Dworkin, R., 2000. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fernández Segado, F., 1986. *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid: Dykinson.
- García Morillo, J., 1996. *La Democracia en España*. Madrid: Alianza.
- Garrarena Morales, Á., 1994. *Representación Política y procesos de confianza en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Habermas, J., 1987. *Teoría de la Acción Comunicativa/1, Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- Instituto Nacional de Estadística, 2017. Censo Electoral de españoles residentes en el extranjero (CERA) [online]. En: *La Oficina del Censo Electoral, Cifras de electores*. Disponible en: <http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1254735793323&pagename=CensoElectoral%2FINELayout&L=0> [Con acceso el 11 de octubre de 2017]
- Máiz, R., 2001. Más allá del mito del Ágora. Democracia y poliarquía en Robert Dahl. *Revista de Estudios Políticos*, 112, 27-52.
- Marea Granate, 2016. La "democracia" del voto exterior el 20D: mínima participación histórica, más irregularidades que nunca. En: *Marea Granate* [online], 16 de febrero. Disponible en: <http://mareagranate.org/2016/02/la-democracia-del-voto-exterior-20d-minima-participacion-historica-mas-irregularidades-nunca/> [Con acceso el 13 de junio de 2016].
- Martínez Cuadrado, M., 1981. Bases, principios y criterios para la Reforma de la Ley Electoral. *Revista de Política Comparada*, 6, 31-47.

- Mestre Aizpurua, F., 2012. El sistema electoral alemán y su reciente reforma. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 79-87.
- Montero, J.R. y Lago, I., 2005. Todavía No Sé Quiénes, Pero Ganaremos: Manipulación política del sistema electoral español. *Zona Abierta*, 110-111, 279-348.
- Nohlen, D. y Schultze, R.O., 1985. Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 179-200.
- Nohlen, D., 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D., 2009. Principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los mandatos excedentes. *Revista de derecho público*, 119, 143-160.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. *Resolución 2200 A (XXI)* de 16 de diciembre.
- Penadés, A. y Pavía, J.M., 2016. *La reforma electoral perfecta*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Penadés, A., 2000. *Los sistemas elementales de representación*. Madrid: Juan March.
- Presno Linera, M., 2009. El voto de los extranjeros en España y el voto de los españoles residentes en el extranjero. A propósito del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. *Revista española de derecho constitucional*, 87, 183-214.
- Presno Linera, M., 2012. Alguien está excluyendo electoralmente a alguien. *Agenda Pública* [online], 23 de noviembre. Disponible en: <http://agendapublica.es/alguien-esta-excluyendo-electoralmente-a-alguien/> [Con acceso el 14 de junio de 2016].
- Rawls, J., 1972. *A Theory of Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. *Boletín Oficial del Estado* 107, de 3 de mayo, 29959-29961.
- Reeve, A. y Ware, A., 1992. *Electoral Systems : A comparative and theoretical introduction*. Londres: Routledge.
- Santolaya Machetti, P., 1986. Significado y alcance de la LOREG. *Revista de Estudios Políticos*, 53, 45-69.
- Vidal Prado, C., 1993. *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Pamplona: Eunsa.