

INTRODUCCIÓN: LOS SUFRAGIOS DEL SUFRAGIO

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 de «sufragio igual» —que es sin duda el principal elemento institucional en el que se materializa y 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». El principal objetivo de esta obra consiste en desvelar esa desnudez teórica y en ofrecer una teoría que, en la medida de lo posible, colme ese vacío.

Antes de adentrarnos en ello, sin embargo, nos aproximaremos en este breve capítulo introductorio a los variados sentidos de las expresiones «sufragio» y «voto», términos que, en el lenguaje natural, resultan en buena medida sinónimos e intercambiables. Aquí seguiremos esa costumbre y no distinguiremos entre ambos. Por eso, cada vez que digamos «sufragio», será equiparable a «voto», y —mientras no se diga lo contrario— los saltos de uno a otro vocablo se realizarán únicamente por motivos estilísticos. Más que diferenciar un término del otro, lo que nos interesa es bucear en los múltiples y casi siempre ocultos significados encerrados en ambos. Se trata de detener la mirada analítica en aquello que, en muchas ocasiones, suele pasarse por alto: la propia categoría de «voto» o «sufragio» a la que el principio de igualdad vendría referido. Sólo cuando hayamos diseccionado los diferentes significados del sufragio podremos hablar con sentido de la igualdad del mismo.

Distinguiremos en primer lugar dos acepciones de la expresión «sufragio». Por un lado, que una persona sea titular del derecho de sufragio significa que dicha persona es electora, que puede votar o participar.

Por otro lado, el sistema electoral otorga a cada elector un voto que es el resultado de una serie de disposiciones electorales y, en ese sentido, tiene ciertas propiedades que pueden someterse a análisis.

El primer sentido de la palabra «sufragio» alude a un permiso o licencia que se concede a determinadas personas de la colectividad. Así, los niños o los extranjeros no tienen «sufragio». Aquí el vocablo adquiere una configuración dicotómica: o se posee o no se posee. No se puede medir, ni graduar, ni resulta conceptualmente posible que alguien lo posea en mayor medida que otras personas. No es acumulable, nadie puede tener varios sufragios en este sentido jurídico: se tiene concedido el derecho a participar en la decisión colectiva o no se tiene, no hay más posibilidades. Desde esta perspectiva, cabe asegurar que el sufragio es independiente de, y anterior a, el sistema electoral. El sistema electoral puede cambiar —Italia, por ejemplo, es famosa por la constante sucesión de reformas electorales de las últimas décadas— pero el sufragio concedido a los electores sigue siendo igual a sí mismo antes y después de cada reforma. Es una atribución jurídica concedida por el mero hecho de ser ciudadano.

El segundo sentido de la expresión «sufragio», sin embargo, depende por completo del sistema electoral que se establezca, esto es, de las reglas que rigen la votación. Un ejemplo muy básico: en ciertos órganos colegiados —el Tribunal Constitucional, por ejemplo— el presidente tiene un voto de calidad que, en caso de empate, es el que inclina la balanza. Es evidente que, en tal caso, los doce integrantes del Tribunal tienen un voto que en cierto sentido es igual (los doce pueden votar, y nadie más puede hacerlo) pero que no lo es en otro sentido, ya que el voto del presidente tiene un impacto mayor o, si queremos, «es más poderoso».

Podemos asignar dos vocablos diferentes a estos dos sentidos de la expresión «sufragio». Por un lado tenemos un *sufragio-acceso*. Es un título que te permite participar, votar, ser parte de la decisión colectiva. Por otro, tenemos un *sufragio-influencia*. Es el resultado de un conjunto de reglas electorales que otorgan a cada elector un tipo de participación concreta en la decisión, esto es, un tipo de voto. El sufragio-acceso siempre es igual, no admite diferenciación en su naturaleza. Como hemos dicho, se configura dicotómicamente: o existe o no existe, no hay más opciones. El sufragio-influencia, sin embargo, puede ser diferente para unos electores y para otros.

Detengámonos en el sufragio influencia. En el ejemplo del Tribunal Constitucional, ¿es igual el voto influencia del Presidente que el de los

demás? No. Sin profundizar más, podemos acordar que el Presidente tiene un sufragio acceso igual al de los otros vocales, pero un sufragio influencia más poderoso, más eficaz, más potente, más decisivo... hay muchas maneras de acercarse a esa diferencia, pero está claro que hay una diferencia, y que son las concretas reglas establecidas por el sistema electoral las que otorgan a ese voto una capacidad mayor de influir en la decisión colectiva. El sufragio influencia, entendido como algo diferente al mero acceso, es así algo gradual, cambiante, modulable. Puede, por tanto, ser diferente para unos electores y para otros, o puede, por el contrario, ser igual. Dependerá de las normas que establezca el sistema electoral.

Estos dos sentidos de la expresión «voto» se pueden deslindar analíticamente, pero no pueden existir por separado en la realidad empírica. Todo sufragio *acceso* implica necesariamente algún tipo de sufragio *influencia*. Y, al contrario, si tienes cierta influencia en tu voto, entonces necesariamente tienes acceso a la votación. Ambas acepciones van inextricablemente unidas. Esa necesidad lógica es a su vez una necesidad jurídica: otorgar a alguien acceso al voto supone inevitablemente dotarle además de cierto tipo de voto, esto es, de cierta influencia. Por eso se ha de tener cuidado con la tentación de asumir algo así como que el sufragio acceso, entendido como la titularidad del derecho al voto, se configura como un hecho primordialmente *jurídico* mientras que, por el contrario, el sufragio influencia, entendido como el producto de una serie de relaciones establecidas en el seno del sistema electoral, sería más bien un hecho *electoral*. Aunque atractiva, esa distinción es falaz: ambos son constructos igualmente jurídicos. Es el ordenamiento jurídico el que los configura a ambos, y ninguno se encuentra —en lo relativo a su mera juridicidad, entendida como validez legal— por encima o por debajo del mismo. En ese sentido, podemos establecer que los dos son formas inevitables del sufragio jurídico. O, si queremos, que todo sufragio jurídico, en el sentido básico de sufragio otorgado a ciertas personas por el ordenamiento legal, implica necesariamente tanto el acceso a la votación como cierta influencia en la misma.

Dicho esto, podemos desentrañar otro sentido de la expresión «sufragio» acudiendo al uso cotidiano del lenguaje. Cuando decimos, por ejemplo, que «Cristina tiene un voto en el comité», ese «voto» remite a una capacidad que alguien posee. Se trata de un «voto» muy parecido a un «poder», a una facultad que a unos ha sido otorgada y a otros no, pero que en todo caso todavía no se ha materializado y que, en conse-

cuencia, se encuentra abierta. Como hemos dicho, este voto que «se tiene», es *siempre* un «acceso» (igual al de todos los electores) y es *además* un voto «más o menos influyente, o igual» (que el de los otros electores). Pero, más allá de eso, lo cierto es que este voto que «se tiene» contrasta con otro sentido de la expresión «voto», un sentido que aparece en oraciones como «Cristina votó por la opción más reaccionaria» o «el diputado se equivocó de botón y su voto fue para el otro partido». Ahí no hacemos referencia a una posibilidad, sino más bien a una decisión ya tomada y de alguna manera inamovible. No es algo que se tenga, sino algo que más bien ya se ha utilizado.

Podemos así diferenciar así entre el voto *jurídico*— que incluye el *acceso* y la *influencia*— y el voto como *decisión* tomada. El primero es el voto en cuanto que poder, facultad o potencia que jurídicamente se otorga a cada ciudadano. El segundo es el resultado del ejercicio que cada ciudadano ha hecho de su voto jurídico. Entre ambos sentidos se interpone, a la manera de un filo a la vez lógico y temporal que los separa de modo ontológicamente ineludible, el momento de la votación propiamente dicha. La votación, el acto de votar, separa en efecto el instante en el que el voto deja de ser influencia potencial y pasa a ser decisión en acto. Ese instante puede adoptar muchas formas. En las elecciones políticas al uso, es el preciso momento en el que el elector deja caer su papeleta en el interior de la urna. A partir de ahí no hay vuelta atrás: ya ha decidido. En sistemas electorales orales, en los que los votantes se ponen de pie y emiten su voto (alrededor de una mesa, por ejemplo), es el momento concreto en el que se pronuncia el sentido de la decisión definitiva: a favor, en contra, abstención. No hay que confundir el lapso temporal permitido para la votación (en el caso español, las doce horas que transcurren entre las 8 de la mañana y las 8 de la tarde del día legalmente determinado por el BOE en la convocatoria electoral) con *el instante* de la votación, el acto propiamente dicho de la misma. Tal acto habrá de llevarse a cabo siempre dentro de los límites temporales legalmente establecidos, pero no se identifica con ellos: es un instante, un momento repentino en el tiempo (como, de hecho, lo son desde un punto de vista psicológico las decisiones individuales). Un acto que transforma una potencialidad de decidir en una decisión concreta¹.

¹ El Diccionario de la Real Academia, tan fructífero siempre a la hora de desgranar los diferentes significados de un término, y tan útil por tanto para la reflexión sobre los conceptos más allá de ciertas inercias académicas, recoge dos de estas acepciones del término. Así, «tener voto alguien» sería «tener acción para

Conviene señalar que la transformación de los votos jurídicos en votos decisión acontece con absoluta independencia de la voluntad —o ausencia de la misma— que al respecto albergue cada elector. En efecto, un ciudadano al que se le ha concedido en virtud del ordenamiento jurídico un voto puede o bien votar o bien no votar. No hay más opciones, pero ambas son siempre e indefectiblemente un voto decisión. En este sentido analítico, por tanto, abstenerse es, en contradicción con el lenguaje natural, una forma de votar. Esto es, es una forma de usar, ejecutar o activar el voto jurídico. Y, de hecho, en efecto, de un elector que se abstiene solemos decir que *decide* abstenerse o que *decide* no votar, lo que a la postre vendría a ser equivalente a decir que «vota (psicológicamente) por no votar (procedimental o institucionalmente)».

Podemos esquematizar todas estas distinciones de un modo sencillo:



Siendo ello así, al cerrarse las urnas no quedan ya votos jurídicos, entendidos como posibilidades. Todos se han transformado en votos decisión. Unos son voto abstenciones, esto es: son votos decisión que han decidido no acercarse a las urnas. Otros son votos emitidos, esto es: son votos decisión que han decidido acercarse a las urnas y votar nulo o válido. Todos son votos decisión, puesto que todos son una manera consciente de ejecutar la capacidad otorgada por el ordenamiento jurídico². En las elecciones generales de abril de 2019, por ejemplo, los

votar en alguna junta», esto es, nuestro «voto jurídico»; mientras que, en otra acepción, «voto» significaría «gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa una preferencia ante una opción», es decir, nuestro «voto decisión» (aunque, como veremos, aquí combatiremos cierta perniciosa identificación entre «voto» y «papeleta»).

² Resulta conceptualmente interesante el caso de un elector que ni siquiera sea consciente de que existe un proceso electoral convocado. En un caso tal, el término «decisión» no sería, en efecto, el adecuado para su abstención. Pero, aunque sociológica y políticamente se trata de una cuestión que reviste el mayor interés, puede ignorarse sin problemas a los efectos de la argumentación jurídica y teórica que se desplegará aquí.

ciudadanos españoles censados en Valladolid tomaron las siguientes decisiones con respecto al voto jurídico que les había sido otorgado:

VOTO JURÍDICO (Acceso + Influencia)	VOTO DECISIÓN												
418.927 electores	VOTACIÓN	{ Votos abstención: 80.148											
		{ Votos emitidos: 338.779	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: right;">Votos nulos 3.724</td> <td>PSOE 96.808</td> </tr> <tr> <td></td> <td>PP 78.218</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cs 67.461</td> </tr> <tr> <td></td> <td>VOX 45.794</td> </tr> <tr> <td></td> <td>UP 38.993</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Otros 7.781</td> </tr> </table>	Votos nulos 3.724	PSOE 96.808		PP 78.218		Cs 67.461		VOX 45.794		UP 38.993
Votos nulos 3.724	PSOE 96.808												
	PP 78.218												
	Cs 67.461												
	VOX 45.794												
	UP 38.993												
	Otros 7.781												
		} Votos válidos 335.055											

En el lenguaje natural, la expresión «voto» se asigna en exclusiva a los votos *emitidos*, y especialmente a los válidos, esto es, a los que se contabilizan de modo efectivo por un determinado partido u opción. En ese lenguaje lo otro no son «votos», son «abstenciones» (todo lo contrario a los votos, de hecho). Pero, si queremos hacer justicia a la expresión «voto igual», hemos que tener en cuenta la distinción señalada e ir un poco más allá de la terminología al uso, pues parece evidente que el voto, en cuanto influencia, es algo que también los abstencionistas tienen (o tenían, más bien, antes del cierre de las urnas)³.

Tenemos así tres sentidos de la expresión «voto». El primero es el mero acceso a la facultad de votar. El segundo se remite a la influencia que se nos otorga, una posibilidad abierta que cada uno de los electores habrá de cerrar en uno u otro sentido en el uso de su soberanía, y que puede ser mayor, menor o igual a la otorgada a otros electores. El tercero es la concreta decisión que los electores han tomado, reflejada de una vez y para siempre en eso que denominamos «escrutinio». Entre los dos primeros sentidos y el tercero se interpone el acto propiamente dicho de la votación, tras el cual, como en el misterio católico de la transustanciación, todo voto jurídico se convierte de modo instantáneo

³ En el lenguaje del derecho, nuestro voto jurídico se aproxima mucho a la expresión «sufragio activo». Pero, por razones de claridad expositiva, seguiremos utilizando voto *jurídico*, ya que el «sufragio activo» se contrapone jurídicamente al «sufragio pasivo» y no es esa la dicotomía conceptual que estamos intentando atrapar aquí.

e inevitable en un voto decisión. Así, de modo tautológico, en todo sistema electoral el número de votos jurídicos y el número de votos decisión coinciden siempre y necesariamente: no puede ser de otra manera.

Esta delimitación conceptual nos permite desbrozar las vías mediante las que abordar las relaciones entre el sufragio y el Principio de Igualdad. Examinaremos en primer lugar lo que parece ser la cuestión fundamental: ¿son igualmente capaces, poderosos o decisivos todos los sufragios de un sistema electoral determinado? Aunque nos basaremos en el caso español, perseguimos elaborar una teoría general al respecto, aplicable a todos los sistemas electorales. En esta primera parte teórica nos ocuparemos, además, de una serie de categorías que creemos que se mezclan con la cuestión de la igualdad de modo especialmente confuso y desacertado: la proporcionalidad, en primerísimo lugar, pero también la barrera electoral e incluso el principio de mayoría.

Tras esta primera parte, la más importante, se incluyen otras tres bien diferenciadas. Una empírica, en la que aplicamos la teoría a diversos sistemas electorales del mundo. Otra jurídica, en la que repasamos la historia de las concepciones constitucionales del sufragio igual e iluminamos las aportaciones que al respecto caben esperarse de la teoría aquí defendida. Y una cuarta, por último, en la que presentamos una propuesta de modificación del sistema electoral español para el Congreso de los Diputados. Una que satisface la afirmación constitucional — hasta ahora olímpicamente ninguneada — según la cual los ciudadanos españoles tienen derecho a elegir a sus representantes mediante un «sufragio igual». Nunca ha sido así, pero sin duda es hora de que empiece a serlo.



PERSPECTIVA TEÓRICA

1. Introducción

De las dos dimensiones que encierra el voto jurídico, la relacionada con el mero acceso carece de relevancia en términos de igualdad. Tal y como ha quedado configurado, el sufragio acceso es absolutamente igual e indistinguible para cualquier ciudadano, y en ese sentido el Principio de Igualdad no hace ahí su aparición. Todo lo contrario ocurre con el voto influencia, que es el receptor primario de las cuestiones relativas a la igualdad del sufragio. En la medida en que, como hemos visto, se trata de una influencia otorgada por el ordenamiento jurídico y configurada por una determinada decisión sobre las reglas del sistema electoral, el acercamiento a esta cuestión vendrá de la mano de las dos grandes disciplinas científicas que se han ocupado de lo electivo: la Ciencia Política, por un lado, y la Teoría de las Votaciones, por otro. Hasta ahora ha sido la primera de ellas la que ha dotado al Derecho —y en especial al Derecho constitucional— de los instrumentos analíticos, de las estrategias interpretativas y de los términos lingüísticos fundamentales. Lo que sigue es, en buena medida, un intento de equilibrar esa influencia y permitir que la segunda disciplina, considerablemente desconocida en estos lares, nos ayude a comprender mejor (o, al menos, desde una perspectiva diferente) determinados fenómenos electorales.

La Teoría de las Votaciones es un área de conocimiento a medio camino entre las matemáticas, la economía y la teoría política que se ocupa de las propiedades de los diferentes sistemas de votación ideados para alcanzar decisiones colectivas. Frente a la Ciencia Política —con la que comparte numerosas zonas en común— se caracteriza por una perspectiva mucho más analítica y matemática. Puede decirse que la

Teoría de las Votaciones estudia los sistemas de votación en un laboratorio puramente conceptual, mientras que la Ciencia Política lo hace en la realidad empírica representativa. Sus mayores puntales intelectuales son quizás Duncan Black y Kenneth Arrow¹. Aquí partimos de la convicción de que a la luz de sus descubrimientos —y sobre todo de sus métodos— los operadores jurídicos pueden ver acrecentado su utillaje conceptual a la hora de garantizar determinados derechos de participación de la ciudadanía.

Iniciaremos la indagación, sin embargo, citando a un eminente jurista. Rubio Llorente decía de la igualdad que es un concepto relacional, esto es, que necesita un «*tertium*» del que predicarse, de tal manera que sólo en comparación con el mismo pueda establecerse de dos elementos cualesquiera que son, o no, iguales². Es evidente que, si yo voto al Partido Amarillo, aunque la constitución establezca en su art. 68.1 que el sufragio ha de ser «igual», el texto no está diciendo que todos los españoles han de votar al Partido Amarillo para garantizar tal igualdad. Es también evidente que, puesto que mi sufragio se emite en Pamplona, concretamente en el Distrito 05, Mesa 009, Sección C, la constitución no está obligando al resto de mis conciudadanos a que voten en dicha mesa para que su sufragio sea igual al mío. Hay casi infinitos elementos o «*tertia*» a los que es inmediato que no se refiere la igualdad establecida en el 68.1: el contenido del sufragio, la hora en que se emite, el espacio físico en el que lo hace, el peso y estatura de quién lo introduce en la urna, etc., etc., etc. No se trata, así, de eliminar las inúmeras posibilidades que no aclaran la cuestión, sino más bien de delimitar las escasas que sí: ¿a cuál o cuáles variables cabe establecer que viene referido el mandato constitucional del «sufragio igual»? A responder a esa cuestión van dirigidas las páginas que siguen.

La mejor manera de iniciar la investigación consiste en partir de un escenario electoral totalmente igualitario y avanzar por contraste. Supongamos 10.000 electores que han de votar algo, lo que sea. Cada elector tiene un único voto que destina a una única opción. De momento es indiferente la fórmula que se vaya a emplear para decidir el resul-

¹ La literatura es inabarcable. Una buena visión de conjunto puede encontrarse en BRAMS, S. J., *Mathematics and Democracy: Designing Better Voting and Fair-Division Procedures*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

² LLORENTE, F. R., «La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: introducción», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, 1991, pp. 9-36, p. 13.

tado. Tal y como se va a desarrollar la argumentación, no sabemos si el método será mayoritario, proporcional o de otro tipo: no nos interesa todavía. En esta fase, lo único que nos interesa es el escrutinio, la mera enunciación de los votos que han sido emitidos, no el resultado. Podemos suponer que las opciones entre las que eligen nuestros 10.000 electores son colores: azul, amarillo, verde, etc... tienen hasta diez colores diferentes entre los que pueden votar. Pero, como se ha dicho, solo pueden votar por uno. Cada voto, físicamente, es un trozo de cartulina, del tamaño de un posavasos, de ese color. Las cartulinas (las papeletas, si queremos) son indistinguibles, idénticas a sí mismas (excepto, claro, por el color). Solo hay una urna. Los 10.000 electores se encuentran físicamente en el mismo sitio, supongamos un estadio, se acercan a la urna e introducen en ella una cartulina de un determinado color. No hay abstenciones, ni votos nulos: los 10.000 electores votan y lo hacen correctamente. Transcurrida la votación, alguien —*los escrutadores*— abre la urna, cuenta los votos y publica el escrutinio. Como estamos en un estadio, se proyecta en una pantalla gigante. El resultado es el que sigue: 6.000 votos verdes, 3.000 amarillos, 1.000 rojos.

En una composición de lugar así, y aunque ciertamente no sepamos gran cosa de ese sistema electoral, parece evidente que esos 10.000 electores tienen un voto que vale exactamente igual de cara al escrutinio. Esta intuición —cierta— se basa sin embargo en la comprensión de dos vocablos —«voto» e «igualdad»— que no siempre se encuentran bien delimitados. Robert Dahl, por ejemplo, ha definido así el voto igual:

«Igualdad de voto: cuando se trata del momento en el que se toma finalmente una decisión política, todo miembro ha de tener una oportunidad de votar igual y efectiva y todos los votos han de contar como iguales».

Como se ve, ahí —y en la mayoría de las definiciones al uso— la igualdad se define de modo circular: hay *igualdad* de voto si todos los votos cuentan como *iguales*³. El concepto «igualdad» se localiza tanto en aquello que buscamos definir como en aquello otro que deslizamos con posible definición. ¿Podemos encontrar una descripción de la no-

³ Prácticamente todas las definiciones del voto igual en la literatura electoral caen en ese tipo de circularidad. Citamos a Dahl porque es sin duda uno de los politólogos que más y mejor ha escrito sobre la igualdad política. La cita concreta se encontrará en DAHL, R. A., *On democracy*, Yale University Press, 1998, p. 37.

ción de «igualdad» que no se remita a ella misma? Para ello habremos de identificar, a la hora de acotar la posible igualdad entre dos o más elementos cualesquiera, una propiedad concreta a la que venga referido el propio juicio de igualdad. Si perseguimos configurar una delimitación positiva del sufragio igual, la primera labor consistirá en analizar los diferentes aspectos o variables que resultan susceptibles de ofrecerse como *tertia*, esto es, como criterios mediante los que dilucidar si, dados dos votos cualesquiera, son o no «iguales».

La doctrina ha venido estableciendo ciertos criterios, si bien de un modo que a nuestro juicio no resulta demasiado preciso. Tales criterios son, muy esquematizados, los siguientes⁴:

a) Igualdad «numérica»: vendría a ser la doctrina de «una persona, un voto». El voto es igual si todos los ciudadanos tienen un voto y solo uno.

b) Igualdad «material» o de «poder de voto». Se engloban aquí dos variables diferentes:

a. Igualdad aritmética: depende de la cantidad de escaños que se elijan en una determinada circunscripción. Este tipo de igualdad sería la que se denuncia habitualmente en España con relación, por ejemplo, al hecho de que mientras en Soria 30.000 habitantes eligen un escaño, en Madrid hacen falta 125.000.

b. Igualdad «de valor» o «de resultado»: sería la concerniente al trato igual a cada partido. Así, no parece que los votos destinados en las elecciones de abril de 2019 al PACMA (325.000 votos, cero escaños) sean «iguales» que los destinados a Bildu (260.000 votos, cuatro escaños).

Esta es la red conceptual con la que, desde el derecho, se intenta atrapar la cuestión del voto igual. El *estado del arte*, si se quiere. Se trata, a nuestro juicio, de un enfoque insuficiente. Atrapa, es evidente, ciertos aspectos de la realidad electoral que son completamente ciertos y que inciden sin lugar a dudas en la cuestión de la igualdad de voto.

⁴ Seguimos la última aportación que hemos encontrado (PÉREZ ALBERDI, R., «Igualdad de sufragio y sistema electoral», *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 7, 2018), perfectamente representativa de la concepción actual que tanto la Ciencia Política como el Derecho Constitucional mantienen con respecto a la igualdad del voto.

Pero lo hace de un modo confuso e incompleto. Confuso, porque en su decantación terminológica se difuminan las diferencias entre la igualdad del voto y otras propiedades que históricamente han jugado un papel primordial en el devenir de los estados democráticos, muy en especial la universalidad del sufragio y —en ciertos países— la proporcionalidad del sistema electoral. E incompleto, porque, como intentaremos demostrar, quedan fuera de ese esquema dimensiones relevantes para la consideración de la igualdad en el sufragio, dimensiones sobre las que la Ciencia Política y la Teoría de las Votaciones han aportado descubrimientos considerables. Uno de los principales objetivos que aquí se persiguen consiste en ofrecer un haz de conceptos y definiciones que no solo supongan una comprensión más completa de las múltiples variables del voto igual, sino que, además, faciliten su demarcación frente a la universalidad del sufragio y frente a la proporcionalidad de los resultados, elementos que no quedan claramente delimitados en los términos utilizados por las categorías jurídicas heredadas.

Podemos acudir, para superar el problema de la circularidad, a la Teoría de las Votaciones, y en concreto al famosísimo teorema sobre la regla de la mayoría simple de Kenneth May. En el mismo la pregunta sobre la igualdad se encuentra totalmente ceñida a la cuestión electoral (y no tratada, como ocurría con la cita de Rubio Llorente, de modo más bien abstracto o general). Más allá de eso, merece la pena exponer íntegras las palabras de May cuando, en la segunda condición de su teorema, se ocupa de la igualdad:

«La segunda condición es que cada individuo sea tratado del mismo modo en lo que toca a su influencia en el resultado. Esto significa que en $f(D_1, D_2, \dots, D_n)$ podemos intercambiar cualesquiera dos variables sin modificar el resultado.

Condición II: la función de decisión del grupo es una función simétrica de sus argumentos. Esta condición bien podría denominarse anonimidad, puesto que significa que D [el resultado] se encuentra determinado solo por los valores de D_i [los votos individuales], con independencia de cómo tales valores se asignen a los individuos de acuerdo a los subíndices (nombres). Una etiqueta más habitual es igualdad»⁵.

⁵ MAY, K. O., «A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decision», *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1952, pp. 680-684, p. 681, corchetes nuestros.

Si volvemos a nuestro ejemplo, ahora podemos ofrecer una razón no circular para demostrar que, en efecto, la votación del estadio es igualitaria. Dado cualquier escrutinio, el que sea, es inmediato que no se verá afectado aunque dos electores cualesquiera intercambien su respectivo voto (esto es: su cartulina de un determinado color) antes de introducirlo en la urna. Da igual, de hecho, que tal intercambio lo lleven a cabo dos electores entre sí o que se produzcan intercambios de modo generalizado entre cientos o miles de ellos. Lo que importa es el número de cartulinas de cada color que acaban en la urna, no la mano ni la identidad de la persona concreta que las introduce en la misma. La igualdad del voto, por tanto, puede definirse de acuerdo a esta noción de intercambiabilidad. Si los votos de todas las personas involucradas en la votación son intercambiables, entonces son iguales.

Especialmente desde May, la Teoría de las Votaciones utiliza la expresión *anonimidad* para referirse a esta propiedad de ciertos sistemas electorales. Un sistema electoral es anónimo si garantiza que todos los electores son tratados simétricamente o, si queremos, que sus votos son intercambiables. Así, dados un escrutinio determinado y unos resultados arrojados por el sistema para el mismo, ha de cumplirse que, aunque cualesquiera votantes intercambien sus votos (en el sentido elemental de «yo voto lo que votas tú y tú votas lo que voto yo») el resultado no se modifica, puesto que los votos y su cantidad siguen siendo los mismos, y lo único que se ha modificado es la mera identidad de los votantes.

Esta idea de intercambiabilidad de los votos, muy evidente, puede concebirse en términos de independencia entre el impacto del voto en el resultado, por un lado, y el sujeto que lo emite, por otro. Un sistema electoral es anónimo cuando garantiza que el impacto de los votos sea independiente de la identidad de sus votantes. La propiedad matemática de la anonimidad viene a configurarse como una trasposición casi perfecta de la venda que la justicia, en su representación clásica, lleva en los ojos. Esa venda la vuelve ciega y torna así a los ciudadanos iguales ante ella. De modo muy similar, May establece que los sistemas electorales han de ser anónimos ante sus votantes para que sus votos sean, también, iguales.

La propiedad electoral de la anonimidad es algo más compleja que la mera ausencia de nombres. Volvamos a nuestro estadio y supongamos que los 10.000 electores firman su voto, escribiendo en él su nombre y primer apellido en la cartulina. Ahora en la urna tendremos 10.000

votos, de diferentes colores, cada uno de ellos con un nombre apuntado en la cartulina: «Cruz Bretón», «Javier Martín», «Santiago Gallego», etc. Sin duda, el sistema electoral ya no es anónimo. Pero... ¿ha dejado por ello de ser igualitario? No. Los escrutadores tendrán ahora, al abrir la urna, 10.000 papeletas firmadas. Pero —si la única modificación con respecto a la votación anterior es el hecho de que las cartulinas llevan escrito el nombre de cada votante— el resultado será el mismo: 6.000 verdes, 3.000 amarillas, 1.000 rojas. Nada parece haber cambiado con respecto a la igualdad⁶. Supongamos, del mismo modo, que la diosa Justicia se quita la venda y mira —en el mundo real, no en el estadio— a los ciudadanos a los que ha de juzgar. Ahora sabe quiénes son... ¿emitirá en ese caso decisiones imparciales y justas? Aquí tendemos a pensar que no, que es mejor que la diosa siga con la venda puesta. ¿Por qué? ¿Cuál es la diferencia entre el estadio —donde la anonimidad no parece marcar ninguna diferencia reseñable— y la administración de justicia real, que deseamos que siga siendo ciega, o al menos lo más ciega posible?

Por descontado, las diferencias son muchas. Para empezar, la justicia es una virtud mucho más compleja que la igualdad, que es tan solo una de las propiedades que la adornan. Pero, en relación con lo que nos interesa aquí, la respuesta al interrogante es previa, y tiene que ver con la textura empírica de las sociedades tal y como son en realidad. En ambos casos —las sociedades y el estadio— lo crucial no es el nombre, la mera identidad nominal, sino más bien la relevancia reconocible de tal nombre o de tal identidad. Tal y como lo hemos descrito, en el ejemplo del estadio reina una igualdad *social* absoluta entre los 10.000 electores, y ello porque son 10.000 personas puramente abstractas, vacías, un poco como las que Rawls describe en la posición original. No sabemos nada de ellas —edad, riqueza, sexo, conocimientos, poder— que las haga distinguibles a unas de las otras. El único atributo reconocible de unas y otras es su mera existencia individual. Asignar un nombre propio concreto —«Cruz», «Javier», «Santiago»— a cada una de

⁶ Sí, pero esa es otra cuestión, con respecto a otro derecho elemental: el voto secreto. La anonimidad no ha de confundirse con el secreto de voto. Que el voto haya de ser secreto y no público es una consecuencia del valor «libertad». Que los votos sean anónimos —esto es: que no importa qué personas concretas sean las que voten qué— lo es del valor «igualdad». V. BRENNAN, G., y PETTIT, P., «Unveiling the vote», *British Journal of Political Science*, 20, 1990, pp. 311-333, y MARES, I., *From open secrets to secret voting: Democratic electoral reforms and voter autonomy*, Cambridge University Press, 2015.

esas entidades yermas de identidad social no supone acrecentar en nada nuestro conocimiento de las mismas. En un contexto así, la identidad no desiguala nada porque se reduce a un mero nombre, a una desnuda referencia externa que ni modifica ni puede modificar nada realmente reseñable, tal y como, en el supermercado, el diferente código de barras de 10.000 paquetes de café idénticos a sí mismos en todo excepto en tal código no marcará jamás una diferencia entre ellos a la hora de elegir uno por encima del resto.

Las sociedades de carne y hueso, por supuesto, no funcionan así. En las sociedades realmente existentes la identidad social —que es lo relevante— no la otorga el nombre, sino la posición, el estatus, el dinero, el poder, el sexo, el color de la piel, la edad, etc. La mujer más poderosa del país puede llamarse del mismo modo que la más desposeída. Lo que la venda en los ojos de la diosa trata de evitar ver no es la influencia del mero nombre, sino la de la identidad *social* y las incontrovertibles diferencias de poder que la acompañan. Es de esa identidad de lo que nos protege tal venda, por eso intuimos que es mejor que no caiga.

Llenemos de contenido real a nuestros 10.000 electores del estadio. Supongamos que los 10.000 son una suerte de reproducción a escala de la sociedad española de 2021. Terminada la votación, los escrutadores abren la urna. Una papeleta amarilla tiene un nombre reconocible, esto es, un nombre con una identidad social claramente relevante: «Ana Patricia Botín-Sanz de Sautuola O’Shea». Los escrutadores saben de sobra quién es: la presidenta del Banco Santander, una de las personas más ricas y poderosas de España y, desde luego, de los 10.000 electores del estadio. ¿Influye eso en el resultado de la votación? No, el escrutinio será el mismo: 6.000 rojos, 3.000 verdes, 1.000 amarillos.

Aquí transitamos de la sociedad —y la justicia y su venda— a la concreta cuestión del sistema electoral —y el voto igual y la anonimidad—, y ese tránsito es similar al que va de la sociedad al Estado. En la sociedad, Ana Botín tienen mucho más poder político que un ciudadano medio. Posee, para empezar, medios de comunicación que influyen en millones de personas. Y empresas que hablan de tú a tú con los gobiernos. Y lobbies. Y un largo etcétera. Los ciudadanos de a pie no tienen esa capacidad de incidir en la agenda. En el estadio, sin embargo, eso no es así. Ahí todas tienen la misma influencia, puesto que, aunque se firmen las papeletas, el sistema electoral sigue siendo igualitario. Y es precisamente el hecho de que los votos sean intercambiables

lo que garantiza la igualdad de los 10.000 electores (y al revés). Y los votos son intercambiables como consecuencia lógica de las normas que configuran el sistema electoral: un voto/cartulina por persona, una única urna. En esas condiciones, la igualdad del voto se encuentra garantizada.

Si quisiéramos romper esa igualdad tendríamos que cambiar las reglas, esto es, configurar un sistema electoral distinto. Y no es la anonimidad (entendida como mera ausencia de nombres) exactamente lo que tenemos que erradicar. O no solo. Supongamos que, en el estadio, se incluye en el sistema electoral la siguiente cláusula: «La papeleta con el voto de Ana Botín se computará como 10.000 votos por el color que haya elegido». Bajo tal disposición, el escrutinio será ahora distinto: 6.000 rojos, 3.000 verdes, 11.000 amarillos (recordemos que solo estamos en la fase de escrutinio, nadie «gana» o «pierde» la votación, aún no hemos llegado a eso⁷). Un ejemplo cristalino de voto desigual. Ahora bien, para alcanzar ese objetivo hemos necesitado dos cosas: a) acabar con la anonimidad, y b) cambiar el valor de las diferentes cartulinas de acuerdo a las diferentes identidades que acaban de surgir.

La ausencia de anonimidad es, como se ve, una condición necesaria para la desigualdad del voto, pero no suficiente. Hay sistemas no anónimos —como el ejemplo inicial con las cartulinas firmadas— en el que el voto es perfectamente igual. Si queremos desigualar el voto, tenemos necesariamente que «desanonimizar» —esto es, crear grupos de electores (en el ejemplo hay dos grupos: Ana Botín y el resto)— y, tras ello, asignar de algún modo un valor diferente al voto de cada uno de esos grupos. Ese «tras ello» no señala solo una dimensión cronológica o temporal, sino sobre todo una necesidad lógica: no podemos asignar diferentes valores si no hay nada diferenciado previamente de acuerdo a algún tipo de criterio, el que sea. La mera noción de desigualar implica necesariamente una acción previa de separación o división de los electores de acuerdo a algún criterio determinado. Desigualar implica necesariamente dividir. Y dividir implica nombrar.

Por descontado, tras la división en grupos ha de asignarse un diferente valor al voto. Pero, antes de hablar de cómo se le asigna uno u otro valor, fijémonos ahora brevemente en el propio término lingüístico «voto». En el segundo ejemplo del estadio hemos introducido esta frase: «la papeleta con el *voto* de Ana Botín se computará como 10.000

⁷ En realidad, 6.000, 3.000 y 10.999, pero redondeamos.

votos por el color que haya elegido», y es probable que ningún amable lector haya arqueado las cejas. Sin embargo, en esa frase el término aparece dos veces («voto» y «votos»), y parece evidente que no puede referirse a lo mismo: o la señora Botín tiene un voto o tiene 10.000, las dos cosas a la vez es imposible. La respuesta estándar es: «tiene un voto que vale por 10.000 votos». Pero esa respuesta es considerablemente confusa, porque en ella se confunden la magnitud y la medición de la magnitud. Nadie dice «Santiago tiene un euro que vale por 100». Lo que decimos es, claro, que Santiago tiene 100 euros. Hablamos así porque en nuestro lenguaje natural sabemos distinguir perfectamente la magnitud «dinero» de su medición concreta en euros. Algo que no ocurre con los votos.

La mejor manera de acercarnos a esta cuestión de los diferentes sentidos de la palabra «voto» consiste en adoptar el punto de vista de los escrutadores. Cuando, en este ejemplo de Ana Botín, abren la urna, ¿cuántos votos hay? Son 10.000 electores, cada uno con una cartulina, por lo que parecería evidente que los escrutadores tendrán ante sí 10.000 cartulinas y por tanto escrutarán 10.000 votos. Sin embargo, no es así. Hay 10.000 personas y 10.000 cartulinas... pero 20.000 votos. La pantalla no deja lugar a dudas: el escrutinio, como hemos visto, señala 6.000 rojos, 3.000 verdes y 11.000 amarillos.

En el lenguaje natural —que es en buena medida el lenguaje que sigue empleando aquí la Ciencia Política y, con ella, el Derecho— se ocultan bajo la palabra «voto» dos magnitudes o elementos diferentes. No puede ser que un voto valga 10.000 votos. O, al menos, no puede ser si estamos de acuerdo con aquella cita de Condillac según la cual «una ciencia bien hecha es un lenguaje bien hecho». Aunque profundizaremos en esta cuestión más adelante, de momento nos interesa retener una evidencia: los votos escrutados no tienen por qué ser físicos. La cartulina y las personas son físicas. Los votos escrutados —los segundos de la oración en la que nos hemos detenido— pueden no tener realidad material. Son más bien el resultado de un cálculo matemático, un cálculo que obedece a las reglas que el sistema electoral imponga. Por eso, conviene entenderlos más bien como «puntos» o valoraciones matemáticas de algo. Los votos son entidades intangibles, algebraicas, lingüísticas.

Por lo demás, la idea de May sobre intercambiabilidad, aunque nos permite escapar del peligro de una definición circular de la igualdad, se refiere sólo a una propiedad, a un *tertium*. Recordemos sus palabras:

«que cada individuo sea tratado del mismo modo en lo que toca a su influencia en el resultado», afirma en su teorema. Ese *tertium*, «influencia», es demasiado amplio, pues en su campo semántico, como veremos, caben diferentes elementos relacionados con la toma de decisiones colectivas. Elementos que a día de hoy no tienen, que sepamos, una denominación clara en la literatura y que, por ello, no se perciben adecuadamente. No existen, o al menos no existen como elementos de una teoría del voto igual. En los apartados que siguen intentaremos desgarnar tales elementos, descubrir en el interior del muy amplio *tertium* «influencia» otros *tertia* más específicos. Todos ellos cumplen el requisito de la intercambiabilidad, esto es, con todos ellos sucede que no pueden intercambiarse entre dos electores cualesquiera sin que el resultado pueda verse afectado. Son cuatro. Cuatro propiedades ocultas bajo el único significante «influencia» que ahora intentaremos deslindar. Las cuatro «influyen», pero cada una lo hace de un modo particular y diferenciado.

2. Fuerza

Partiremos de una noción muy básica de la idea de «fuerza» de cada voto. La fuerza está relacionada con el número de votos (esto es: de electores) necesarios para alcanzar un escaño. Cuantos menos votos se necesiten, es evidente que más «fuertes» serán cada uno de esos votos. Recordemos que hablamos de votos influencia, anteriores a la votación. Podemos distinguir diferentes tipos de fuerza (o potencia, poder, energía, intensidad, etc.) en tales votos.

2.1. FUERZA A (REPARTO)

Como hemos visto, los votos de un sistema electoral han de entenderse como valoraciones matemáticas o puntos, y no tanto como cartulinas (o papeletas). Siendo ello así, hay tres grandes maneras de otorgar a ciertas personas más «puntos», y por tanto más fuerza, que a otras. Las tres necesitan dividir previamente en grupos o clases al electorado. Dividamos a nuestros 10.000 electores del estadio en dos grupos: ricos y pobres. Supongamos que queremos dar más puntos a los primeros. Podemos establecer una regla electoral que diga, por

ejemplo, que «el voto de los ricos valdrá más que el de los pobres» (o, en el confuso lenguaje habitual —para el que luego ofreceremos una alternativa, pero que haríamos bien en ir desechando— que «el voto de los ricos tendrá más votos que el de los pobres»). Si adoptamos esta estrategia, es evidente que necesitamos algún tipo de mecanismo que permita a los escrutadores distinguir los votos de los ricos de los votos de los pobres. Las posibilidades son al menos tres:

a) Podemos poner una sola urna, en la que al final de la votación habrá 10.000 cartulinas. Hacemos que las cartulinas lleven algún tipo de identificación que permita a los escrutadores distinguirlas: unas serán de ricos, otras de pobres. Y el sistema establecerá que unas cartulinas están «más cargadas» de puntos que las otras (y cuánto). Las cartulinas de los ricos «pesarán» más (en puntos).

b) Podemos poner una sola urna, y permitir a los ricos que depositen en ella varias cartulinas (el sistema establecerá cuántas), mientras que a los pobres tan solo se les autoriza una. Aunque la suma de las personas ricos y pobres es de 10.000, ahora habrá más de 10.000 cartulinas en la urna, recibiendo las opciones elegidas por los ricos varias veces más cartulinas (puntos) que las elegidas por los pobres.

c) Podemos poner dos urnas, una para ricos y otra para pobres. En este caso, la identificación se produce mediante las urnas, no mediante una señal en las cartulinas (como en la primera opción) ni mediante la cantidad de cartulinas permitidas a cada elector (como en la segunda). El sistema establecerá que la urna de los ricos está «más cargada» de puntos que la urna de los pobres (y cuánto), de tal modo que las papeletas de la urna de los ricos «pesarán» más en (puntos).

Aunque parezca una obviedad, es importante resaltar que estas posibilidades (y otras que podrían idearse) son tan solo procedimientos diferentes para hacer lo mismo, a saber, desigualar la influencia de unos y otros ciudadanos a la hora de incidir en el resultado de la elección. Las cartulinas y las urnas son tan solo los concretos mecanismos —los artilugios físicos, si queremos— en los que se sustancia la toma de decisiones colectiva que denominamos «sistema electoral». Pero es evidente que, siempre que sus aspectos formales esenciales se mantengan, el sistema electoral seguirá siendo el mismo aunque se vehicule a través de otros procedimientos. En nuestro ejemplo, podemos disponer una gigantesca mesa a cuyo alrededor los 10.000 electores vayan simplemen-

te diciendo en voz alta qué opción prefieren, de tal modo que los escrutadores apunten el resultado, y luego lo valoren de acuerdo a si cada voz proviene de un rico o de un pobre, que —eso resulta siempre obligado— habrán de poder identificar de una u otra manera. Sería el mismo sistema electoral que el que —con sus urnas, sus papeletas y su estadio— venimos analizando. Así, del mismo modo que nadie cataloga como acciones diferentes las consistentes en sumar con lápiz y papel, con una calculadora o con un ábaco —operaciones que son todas ellas, por diferentes métodos, una única acción que denominamos «adición»— resultaría extraño que alguien pensara que los tres procedimientos —cargar las cartulinas, otorgar más cartulinas o cargar las urnas— configuraran tres realidades diferentes que merecieran por ello alguna suerte de taxón clasificatorio separado. Y, sin embargo, eso es, como veremos, lo que viene haciendo en cierta manera la Ciencia Política y, con ella, el Derecho Constitucional.

En el ejemplo hemos hablado, en abstracto, de que los votos de los ricos «valdrán más». Por descontado, todo sistema electoral desigualitario habrá de concretar *cuánto* más valen unos votos que otros. Y lo fundamental a la hora de acercarse al voto desigual no será la concreta manera física o administrativa mediante la que se vehicula la desigualdad, sino más bien su tamaño, su intensidad. Lo interesante, por tanto, es medir ese *cuanto*. Esa medición es inmediata en los sistemas del tipo a) y b), puesto que ambos han de explicitarlo en la mera formulación de las reglas que articulan el propio sistema. Si establecemos que «el voto de los ricos valdrá cinco veces más que el de los pobres» o que «los ricos tendrán cinco cartulinas y los pobres una», es evidente que la relación que buscamos es de 5 a 1.

Con la tercera opción (cargar las urnas) existen al menos dos posibilidades. Una (c.1) consistiría en que el sistema, explícitamente, estableciera que las papeletas escrutadas en la urna de los ricos valen cinco veces más. Esto es, en usar la urna para «cargar» de puntos a las papeletas en el escrutinio de acuerdo a una regla explicitada por el propio sistema electoral, tal y como lo hemos expresado en el ejemplo. Se trata de algo que, que sepamos, históricamente no se ha hecho nunca. Otra posibilidad —ésta muy extendida— consiste en cargar la urna no tanto con un suplemento de «puntos» que se asignan explícitamente a las papeletas en ella depositadas como con un suplemento de escaños a elegir en ella. En este segundo modelo (c.2), el sistema no establece algo como «cada ciudadano rico tiene cinco votos más que cada ciuda-

dano pobre», sino algo como «cada ciudadano rico elige cinco veces más escaños que cada ciudadano pobre». Y, de nuevo, no hace falta que tal cosa se declare de modo explícito, basta con hacer que en la urna de los pobres voten cinco veces más electores.

Este tipo de desigualdad en el impacto de cada voto ha adoptado históricamente varias formas. Las modalidades que hemos denominado a) y b) suelen englobarse bajo el término «Voto plural», en referencia al hecho de que a ciertas electores el sistema electoral les concede varios votos mientras que a otros solo les concede uno⁸. Se trata de mecanismos que necesitan que el ordenamiento jurídico los recoja de modo explícito, y se encuentran hoy en día erradicados. Sin embargo, son muy comunes los sistemas que otorgan un diferente impacto a la influencia electiva de los electores mediante el tercer método (en su variable c.2). Tales sistemas se basan en la creación de «distritos» o «circunscripciones». Tal y como ambas figuras se definen de modo casi unánime, los distritos y las circunscripciones serían una suerte de división del territorio⁹. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente electoral eso no es así: lo que dividen no es el territorio, sino el electorado. Una cosa es el criterio mediante el que se divide algo y otra es aquello que está siendo sometido a la propia división. Antes, en los parlamentos medievales, el criterio a la hora de dividir a la población era el Estamento. Otros criterios utilizados históricamente han sido el dinero, la profesión o el nivel de estudios. Hoy en día el criterio para dividir a la población es en la mayoría de los países —España entre ellos— el territorial, pero no es el territorio el que resulta dividido, sino los propios electores, que tras tal operación quedan repartidos en unos u otros conjuntos de personas¹⁰.

⁸ También se habla del «voto múltiple», una modalidad en la que ciertos electores no solo tienen varios votos, sino que además los pueden usar en varias de las denominadas *circunscripciones* (de las que en seguida diremos algo). Una enumeración de modos históricos de desigualar el voto se hallará en el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 161-162.

⁹ Así lo hace el propio DRAE: «Circunscripción: 2. f. División administrativa, militar, *electoral* o *eclesiástica de un territorio*», subrayados nuestros.

¹⁰ Una demostración evidente de este extremo es que no hace falta estar físicamente en el territorio: los electores que viven en el extranjero (el CERA: Censo electoral de residentes ausentes) siguen circunscritos a su provincia a efectos electorales. Existen, por lo demás, muchas «circunscripciones» no geográficas sino más bien «étnicas», por ejemplo, en Bélgica, en muchos países del Este de Europa

Una vez que un sistema electoral divide a sus electores en diferentes grupos, puede otorgar a unos un sufragio más poderoso que a otros, simplemente concediéndoles más escaños para elegir. Históricamente, este tipo de desigualdad en el impacto del voto ha sido con mucho la más extendida y utilizada en los ordenamientos electorales. De hecho, era aquella contra la que, desde una perspectiva democrática, se dirigieron en primer lugar las exigencias de igualdad en el sufragio. La práctica puede retrotraerse hasta los sistemas representativos medievales, en los que, tal y como acabamos de mencionar, la sociedad se dividía en tres grandes adscripciones sociales o «Estamentos». En el parlamento cada uno de tales estamentos gozaba de un poder decisorio idéntico, lo cual, por descontado, era una manera obvia de conceder un impacto mucho mayor al sufragio de las dos primeras clases, mucho menos numerosas que la tercera¹¹. La estrategia se ha seguido usando hasta nuestros días sin interrupción, siglo tras siglo. Así, la gran reforma electoral británica del siglo XIX se centró sobre todo en acabar con los «burgos podridos», distritos rurales brutalmente sobrerrepresentados¹². Durante la primera mitad del siglo XX, Kelsen denunciaba en sus escritos tempranos la «geometría electoral» del sistema representativo del viejo Imperio Austro-húngaro, basada en la división de la población en distritos extraordinariamente diferentes de acuerdo al valor de voto de sus habitantes¹³. El hecho de que en el siglo XXI este tipo de desigualdad electoral siga existiendo en numerosos ordenamientos demuestra hasta qué punto la estrategia realmente eficaz para otorgar más fuerza a ciertos electores

donde existen minorías o en varios países de Latinoamérica que arbitran mecanismos para la representación propia de grupos indígenas. Agradezco esta observación a uno de los dos evaluadores anónimos que informaron al CEPC sobre el manuscrito.

¹¹ Un buen ejemplo lo proporcionan las Cortes del Reino de Navarra, una institución medieval que perduró desde el siglo XIII hasta bien entrada la edad moderna. La composición de sus tres «brazos» era la siguiente: la nobleza, entre 150 y 200 personas; las *comunidades* (ciertos municipios bajo jurisdicción real), entre 25 y 30 personas; el brazo eclesiástico, entre 10 y 12 personas. V. FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J., «El “Reyno” frente al Rey: la larga marcha de las Cortes de Navarra (siglos XIII-XIX)», *Las Cortes de León: cuna del parlamentarismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 229-273.

¹² ERTMAN, T., «The Great Reform Act of 1832 and British Democratization», *Comparative Political Studies*, 43, 2010, 1000-1022.

¹³ LAGI, S., *El pensamiento político de Hans Kelsen (1911-1920): los orígenes de «Esencia y valor de la democracia»*, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 141-147. Véase también MARES, *op. cit.*, cap. 5.

nunca ha sido la explícita (otorgar más votos a unos que a otros) sino la velada (otorgar a todos un voto, pero de diferente valor).

En la siguiente tabla se refleja la desigualdad de la fuerza de los votos establecida para los electores españoles con ocasión de las elecciones al Congreso de los Diputados de noviembre del año 2019. Se trata de valores muy obvios, calculados muchas veces desde 1977¹⁴, si bien las dos últimas columnas que ofrecemos aquí necesitarán alguna aclaración.

<i>Grupo</i>	<i>Electores</i>	<i>Esaños</i>	<i>Habitantes por esaño</i>	<i>Voz de cada elector</i>	<i>Fuerza comparada</i>
Electores de Asturias	972.580	7	138.940	7,2	1
Electores de Madrid	5.088.093	37	137.516	7,3	1,01
Electores de Coruña	1.087.839	8	135.980	7,4	1,02
Electores de Valencia	1.970.196	15	131.346	7,6	1,06
Electores de Barcelona	4.201.151	32	131.286	7,6	1,06
Electores de Pontevedra	906.111	7	129.444	7,7	1,07
Electores de Sevilla	1.547.744	12	128.979	7,8	1,08
Electores de S. C. Tenerife	855.138	7	122.163	8,2	1,14
Electores de Bizkaia	949.598	8	118.700	8,4	1,17
Electores de Cádiz	1.002.295	9	111.366	9,0	1,25
Electores de Palmas (las)	871.728	8	108.966	9,2	1,28
Electores de Málaga	1.197.688	11	108.881	9,2	1,28
Electores de Córdoba	648.341	6	108.057	9,3	1,29
Electores de León	432.073	4	108.018	9,3	1,29

¹⁴ Tablas similares se encontrarán en PRADO, C. V., *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*. Universidad de Navarra, 1993 (elecciones de 1977 a 1989); GARROTE DE MARCOS, M., *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008 (de 1977 a 2004); URDÁNOZ GANUZA, J., «Legislación electoral y posibilidades participativas», *Oñati Socio-legal Series*, v. 7, n. 5, 2017 (elecciones de 2008), y URDÁNOZ GANUZA, J., y ENRIQUE, D. O., *Reformar el sistema electoral*, Gedisa, Barcelona, 2019 (elecciones de 2016). Los valores son básicamente iguales desde 1977 y, aunque puede haber pequeñas variaciones, carecen de relevancia conceptual para el tipo de argumentación que se desplegará aquí.

PERSPECTIVA TEÓRICA

<i>Grupo</i>	<i>Electores</i>	<i>Esaños</i>	<i>Habitantes por esaño</i>	<i>Voz de cada elector</i>	<i>Fuerza comparada</i>
Electores de Granada	755.007	7	107.858	9,3	1,29
Electores de Alicante	1.276.691	12	106.391	9,4	1,31
Electores de Murcia	1.061.841	10	106.184	9,4	1,31
Electores de Zaragoza	739.573	7	105.653	9,5	1,32
Electores de Jaén	526.659	5	105332	9,5	1,32
Electores de Navarra	512.826	5	102565	9,8	1,35
Electores de Baleares	807.170	8	100896	9,9	1,38
Electores de Cantabria	501.676	5	100335	10,0	1,38
Electores de Gipuzkoa	584.461	6	97410	10,3	1,43
Electores de Tarragona	574.866	6	95811	10,4	1,45
Electores de Badajoz	554.994	6	92499	10,8	1,50
Electores de Ourense	360.302	4	90076	11,1	1,54
Electores de Toledo	525.752	6	87625	11,4	1,59
Electores de Girona	524.978	6	87496	11,4	1,59
Electores de Valladolid	432.655	5	86531	11,6	1,61
Electores de Lugo	344.446	4	86112	11,6	1,61
Electores de Cáceres	344.445	4	86111	11,6	1,61
Electores de Castellón	420.741	5	84148	11,9	1,65
Electores de Almería	502.627	6	83771	11,9	1,66
Electores de Huelva	399.019	5	79804	12,5	1,74
Electores de Ciudad Real	395.785	5	79157	12,6	1,76
Electores de Lleida	314.425	4	78606	12,7	1,77
Electores de Albacete	309.996	4	77499	12,9	1,79
Electores de Salamanca	305.536	4	76384	13,1	1,82
Electores de Burgos	298.989	4	74747	13,4	1,86
Electores de Álava	258.495	4	64624	15,5	2,15
Electores de Rioja (la)	250.213	4	62553	16,0	2,22
Electores de Ceuta	62.513	1	62513	16,0	2,22

<i>Grupo</i>	<i>Electores</i>	<i>Escalaños</i>	<i>Habitantes por escalaño</i>	<i>Voz de cada elector</i>	<i>Fuerza comparada</i>
Electores de Guadalajara	187.371	3	62457	16,0	2,22
Electores de Melilla	59.497	1	59497	16,8	2,34
Electores de Huesca	172.722	3	57574	17,4	2,41
Electores de Zamora	168.268	3	56089	17,8	2,48
Electores de Cuenca	154.441	3	51.480	19,4	2,70
Electores de Palencia	141.321	3	47.107	21,2	2,95
Electores de Ávila	136.717	3	45.572	21,9	3,05
Electores de Segovia	119.492	3	39.831	25,1	3,49
Electores de Soria	76.827	2	38.414	26,0	3,62
Electores de Teruel	107.467	3	35.822	27,9	3,88
TOTAL	37.001.379	350			

Fuentes. Columnas 1, 2 y 3: Resultados oficiales, BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 2019. Columnas 4, 5 y 6: elaboración propia.

Las tres primeras columnas son datos empíricos o, si se quiere, *jurídicos*, ya que es siempre el ordenamiento jurídico— la convocatoria del BOE, en este caso— la que confiere existencia empírica a los elementos definidores de un sistema electoral. La primera señala los 52 grupos mediante los que el sistema español divide a los electores. Lo habitual es utilizar siempre el nombre del territorio (Huesca, Navarra, Soria, Madrid, etc.), pero aquí preferimos mencionar el grupo de personas, en consonancia con el hecho de que lo que se divide es la población, no las hectáreas. La segunda columna indica el número de escaños asignado a cada grupo de electores. La tercera señala el número de electores que conforman cada grupo.

Las otras tres columnas no son datos empíricos, sino operaciones matemáticas elaboradas a partir de tales datos. La cuarta es muy intuitiva: se trata del número de habitantes «representados» por cada escaño, un número diferente según los diferentes grupos de electores en los que nos divide el sistema electoral. La quinta es en el fondo la misma variable que la anterior, pero invertida (la imagen en el espejo, si se quiere). Se obtiene dividiendo los escaños entre los habitantes, de tal modo que lo que obtenemos es algo así como las «partículas de escaño» o «miliescaños» que la convocatoria electoral del BOE otorgó en 2019

a cada elector del sistema electoral español. Estos «miliescaños» (adoptaremos ese nombre) se ofrecen en la tabla multiplicados por 1 millón. Se hace así tan solo para eliminar decimales y tornar la unidad de medida algo más humana: es más cómodo hablar de 5.86 que de 0.00000586. Sobra decir que tal multiplicación, al ser uniforme, carece de incidencia alguna¹⁵.

A esta variable de los miliescaños la denominamos, como se habrá visto en la tabla, «voz de cada elector». Lo hacemos así porque el término «voto» deriva etimológicamente de «voz». En el siglo XIV, Nicolás de Cusa utilizaba, hablando de los métodos para elegir abades o papas en el interior de la iglesia católica, la expresión «vocum pluralitatem»; aproximadamente doscientos años después, los Niveladores ingleses —pioneros como Lilburne, Walwyn y Overton, que merecerían un lugar en la historia de la democracia mayor que el que les venimos dando— hablaban de «the major voyces» a la hora de establecer un criterio para decidir en el interior del parlamento de Inglaterra; y muy poco después Hobbes se refirió en el *Leviatán* a «the voice of the greater number»¹⁶. Con el tiempo, la palabra «voz» se transformaría en el término «voto» en todos los idiomas modernos europeos. Un voto es, en efecto, la voz que se nos permite expresar en una determinada decisión colectiva. Si un voto tiene más valor que otro, la expresión intuitiva para describir tal estado de cosas consiste en afirmar que unos tienen más voz que otros. Una voz que no se mide

¹⁵ Por esta razón, en cada tabla indicaremos, a la manera de la escala de los mapas, el número por el que multiplicamos los miliescaños. Así, en este caso en que multiplicamos por un millón señalaríamos: «Escala: 1=1000000». Esta noción de las partículas de escaño o miliescaños es tan antigua, al menos, como Lewis Carroll: «that each Elector, who is represented at all, should be represented by the same *fraction of a Member*. Or (which is the same thing) that each Member should represent the same number of Electors», en: DODGSON, C. L., *The Principles of Parliamentary Representation*, Harrison and Sons, 1884, p. 3. Huntington definió así la idea en 1928: «una pequeña fracción que puede interpretarse como la parte individual alícuota de un escaño que podemos decir que corresponde a cada habitante de un determinado estado». HUNTINGTON, V. E., *The Apportionment of representatives in Congress*, *op. cit.*, p. 87.

¹⁶ CUSA, N. D., «De concordantia catholica», en: KALLEN, GERHARD y BERGER (eds.), *Nicolai de cusa: Opera omnia*, F. Meiner, 1939, p. 77; LILBURNE, J., *Three Agreements of the People*, Indianapolis, Liberty Fund, 2016 [1647-49], p. 13; HOBBS, T., «Leviathan, or the matter, form and power of a Commonwealth», en: MOLESWORTH, W. (ed.), *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*, John Bohn, London, 1839 [1651], p. 151.

en decibelios, volumen o potencia acústica, sino en representación política en el parlamento (incluso físicamente, puesto que esa fuerza de los votos se remite a la mayor cantidad de «partículas de escaño» o miliescaños que alberga cada uno de ellos, algo empíricamente irrefutable).

Mientras la quinta variable *mide objetivamente* la fuerza de los votos, la diferente intensidad del voto otorgada a cada elector de acuerdo al grupo al que pertenece, la sexta columna lo que hace es *comparar intersubjetivamente* esa intensidad de unos votos y otros en el interior del sistema. La dinámica que sigue su cálculo es muy sencilla: se establece que los electores con menos voz de todos (los asturianos, en este caso) tienen un voto, y —por comparación con ellos, mediante una sencilla regla de tres— se calcula cuantos votos como los de los asturianos tienen los demás electores. Así, el hecho de que la variable arroje un valor de 3.05 para los abulenses nos indica que mientras que el sistema les concede a los asturianos un voto, a los abulenses les concede tres votos (ignoraremos a los efectos de la argumentación el resto de 0.05).

Esta última variable nos permite una pequeña digresión, en la que de nuevo profundizamos sobre el término «voto». Si estamos diciendo que el voto de un abulense cuenta como tres votos... ¿entonces los abulenses tienen un voto o tienen tres? Se trata, otra vez, de la cuestión planteada antes, con el ejemplo de Ana Botín. Por un lado, está claro que los abulenses tienen un voto y solo uno. Un voto que «pesa» o «vale» tres veces más, como suele decirse, que el de los asturianos. De hecho, tenemos incluso la variable empírica que atrapa esa fuerza o voz o intensidad de los votos —las partículas de escaño— y podemos medirla con absoluta precisión empírica, de la misma manera que podemos medir los decibelios del sonido o los fotones de la luz: el voto influencia de un asturiano tiene 7.2 partículas de escaño, mientras que el de un abulense tiene 21.9, esto es, tres veces más. Un solo voto, diferente valor en miliescaños. Ahora podemos escapar, por tanto, de la confusión alojada en el lenguaje habitual. Todos los ciudadanos españoles tienen un voto, si bien dicho voto tiene un valor diferente en miliescaños.

Pero, más allá de eso, ¿por qué, entonces, la construcción lingüística «los abulenses tienen tres votos mientras que los asturianos solo tienen uno» encaja como un guante, por así decir, en nuestro marco cognitivo? ¿Por qué nos parece evidente que es *como si* tuvieran tres

«votos»? ¹⁷. ¿Por qué, en definitiva, es tan habitual confundir aquí la magnitud (el voto) con la concreta variable mediante la que medimos tal magnitud (los votos, de nuevo)?

La respuesta consiste en que denominar «votos» a la variable recogida en última columna goza de una fuerza intuitiva avasalladora. Tales votos son una comparación del impacto de unos ciudadanos con respecto a otros, y sólo en ese marco puramente relativo adquieren sentido como expresión lingüística. Que una persona tenga un voto y otra tenga tres tan solo nos ofrece el dato desnudo del mayor poder que a una se le confiere frente a la otra, no nos dice nada más (ni nada menos, claro). Pero resulta muy sintomático que esa manera de expresarnos funcione en este contexto. En otros ámbitos no lo hace. Cuando comparamos la riqueza, por ejemplo, no utilizamos algo así como un lote estándar que designa una cantidad dada de renta de una persona, de tal modo que, por comparación al mismo, podemos calibrar la riqueza de todo el mundo. No decimos «Elena tiene siete fortunas, mientras yo tengo la mitad de una fortuna». No existe el término «fortuna» en ese sentido, existen los euros. Cuando nos referimos a la altura de las personas, usamos los centímetros. No hacemos comparaciones con respecto al más bajo del grupo, no decimos «mido 1.7 alturas». No utilizamos las expresiones «altura» o «fortuna» así... ¿Por qué entonces en el contexto electoral sí que entendemos el significado de la expresión «los abulenses tienen tres votos»? ¿Cuál es la fuerza de ese uso metafórico de la expresión «voto»? Las razones parecen ser sobre todo tres.

La primera es moral y hunde sus raíces en la intuición democrática de la igualdad. Dworkin lo expresa diciendo que el reconocimiento de alguien «como miembro moral» de la comunidad implica asumir que ese alguien posee «un estatus igual» en su interior¹⁸. La intuición democrática considera a los demás conciudadanos dignos de igual valor y les concede de inmediato igual consideración. Esa igual «considera-

¹⁷ La expresión es de Duverger: «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». En DUVERGER, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980, p. 99, cursiva nuestra.

¹⁸ DWORKIN, R., *Freedom's law: the moral reading of the American Constitution*, Oxford University Press, 1999, p. 24.

ción», ese igual «valor» o esa igual «dignidad» —expresiones todas que son proyección de un mismo ideal— se reflejan en la capacidad de votar y en la inmediata exigencia de que cada voto valga lo mismo. El voto no es solo parte de un proceso de decisión colectiva, es también un acto de reconocimiento de los demás en aquello que tienen de único: su individualidad, su personalidad, el hecho de ser un «otro-yo». Por eso nada tiene de extraño que— frente a lo que hacemos con el dinero, la altura o la velocidad— valoremos o midamos o calibremos la participación de los otros en «lotes» (o «yoes») unívocos, uniformes e idénticos entre sí, porque así es como el ideal democrático concibe a los integrantes de la sociedad, como miembros absolutamente iguales de la comunidad. Decir que unos tienen 7.2 miliepañes y otros 21.9 es una descripción precisa de un cierto estado de cosas. Afirmar que unos tienen tres veces más votos que otros es algo más: en su mera formulación, esa oración no solo describe algo desde un punto de vista empírico, además lo denuncia desde uno democrático. Por eso funciona.

La segunda razón por la que hablar el lenguaje de los votos en este sentido resulta tan intuitivo es cuantitativa. Desde el punto de vista del impacto en la decisión final, conceder a un grupo de votantes tres votos o concederles un único voto que vale tres veces más —o con el que se eligen tres veces más españes— viene a ser lo mismo, una manera evidente de beneficiar a ese grupo sobre los demás. En qué medida el beneficio final en uno u otro caso sea exactamente el mismo no es algo, sin embargo, que pueda establecerse *a priori*, pues dependerá de múltiples circunstancias (el sistema electoral de cada grupo de votantes, la participación, el número de españes que elijan, etc). Pero no hay duda de que el sistema electoral está tratando de forma desigual a unos y a otros votantes, ni de que cuantitativamente la cuestión es la misma. Por eso no parece discutible señalar que los 13.887 ciudadanos sorianos que votaron en abril de 2019 por un determinado partido y a los que el sistema otorgó un diputado tenían un voto que valía más, mucho más, que el de los 84.945 barceloneses que en esa misma cita electoral votaron por otro partido y, sin embargo, se quedaron sin representación en el Congreso¹⁹. Otorgar a unos más poder de voto en su único voto es, a efectos prácticos,

¹⁹ Datos oficiales de las elecciones generales de abril de 2019, disponibles en <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>

idéntico a concederles más votos, por eso también desde este punto de vista meramente cuantitativo tiene todo el sentido del mundo hablar en esos términos, pues es evidente que todo ha ocurrido como si a los sorianos les hubieran dado muchos más votos que a los barceloneses.

La tercera razón es histórica. La fuerza del voto influencia puede materializarse, como hemos visto, de tres modos: a) cargar las papeletas, b) dar más papeletas a unos que a otros, y c) cargar las urnas. De los tres, uno de los más tempranamente utilizados en las primeras democracias modernas fue el segundo, esto es, dar más papeletas a unos que a otros. Esas papeletas se denominaron, de modo inmediato e inconsciente, «votos». Así, unos electores tenían «más votos que otros». Una construcción lingüística confusa, pero todavía vigente.

De acuerdo a nuestra teoría, cada elector, por definición, solo puede tener un voto influencia, y nada más que uno. Esa influencia puede ser mayor o menor, puede tener más o menos fuerza, pero es una. Con cualquiera de los tres modos a), b) o c) podemos medir esa fuerza en miliescaños, de modo objetivo. Así, y aunque metafórica y democráticamente el uso de la expresión «tener más votos» esté justificado, en la realidad de los sistemas electorales no puede ocurrir nunca que unos electores tengan más votos que otros, sino que el voto de unos es más influyente o poderoso que el de otros.

2.2. FUERZAS B Y C (TRATO)

2.2.1. *Introducción*

Supongamos un sistema electoral con varios grupos de electores (varias *circunscripciones*, en el lenguaje al uso). Supongamos igualmente que no existen, entre todos los electores de tal sistema, sufragios a los que se les ha concedido más miliescaños que a otros y que por tanto todos los sufragios tienen la misma fuerza tal y como la acabamos de describir. Incluso bajo esa hipótesis, es posible que los votos no resulten intercambiables. Un ejemplo muy básico es el siguiente: un sistema electoral en el que se eligen 15 escaños y se divide de modo matemáticamente exacto a 15.000 electores en diez grupos. La división se refleja en la siguiente tabla:

<i>Grupos</i>	<i>Esaños a elegir</i>	<i>Electores</i>	<i>Electores por esaño</i>	<i>Voz de cada voto</i> ²⁰	<i>Fórmula</i>
Profesores	1	1.000	1.000	100	Mayoría simple
Camareros	2	2.000	1.000	100	Ste. Lagüe
Taxistas	3	3.000	1.000	100	Voto único no Transferible
Bibliotecarios	4	4.000	1.000	100	Restos mayores
Obreros	5	5.000	1.000	100	D'Hondt
TOTAL	15	15.000			

Como se observa, aquí cada sufragio adquiere una y la misma fuerza tal y como la hemos definido hasta ahora. Inicialmente, la influencia de cada elector del sistema es la misma. Sin embargo, la fórmula electoral mediante la que se van a repartir los 15 esaños es diferente. En algunas circunscripciones se utilizan fórmulas mayoritarias y en otras proporcionales. E, incluso dentro de esa gran división a dos, existen fórmulas diferentes. Entre las proporcionales, algunos votos son computados de acuerdo a D'Hondt, otros de acuerdo a Ste. Lagüe, etc. Entre las mayoritarias, algunos votos son tratados bajo los criterios que impone la fórmula de la mayoría simple, otros mediante el Voto Único no Transferible, etc.

¿Podría defenderse que, en un sistema así, el sufragio es igual? No lo parece. Podemos entrever un segundo *tertium* para el principio de igualdad del sufragio: el trato que el sistema electoral otorga a los votos ha de ser el mismo. En palabras de Óscar Sánchez Muñoz, «la igualdad de sufragio (...) también significa una igualdad (...) en cuanto al sistema electoral aplicable a cada voto»²¹. Esta idea del trato que recibe cada voto entronca, desde una perspectiva filosófico-jurídica, con la idea del

²⁰ Escala: 1 = 1.000.

²¹ En SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., 1999, «Sistema electoral y principio de igualdad de sufragio», en: PAU I VALL, F. (ed.), *Parlamento y sistema electoral. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 522 y 523. También el profesor Gálvez Muñoz se acerca a este *tertium*, con su concepto de «igual eficacia representativa». V. su interesantísima contribución en ARNALDO ALCUBILLA, E.; AZPITARTE SÁNCHEZ, M.; BASTIDA FREJEDO, F.; BIGLINO CAMPOS, P.; BLANCO VALDÉS, R.; GÁLVEZ MUÑOZ, L.; GARCÍA MAHAMUT, R., y GAVARA DE CARA, J. C., «Encuesta sobre el sistema electoral», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19-110, 2020.