

ESTUDIOS y NOTAS

LA FUNCION POLITICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS ESTADOS UNIDOS

(COMENTARIO EN TORNO AL CASO «BAKER V. CARR»)

SUMARIO :

1. Planteamiento del problema. 2. Trasfondo sociológico. 3. Tipos de técnica representativa en las legislaturas estatales. 4. Datos estadísticos. 5. Consecuencias de la desigualdad electoral en el sistema de partidos. 6. La intervención de la *Supreme Court* en función de *policy-making*. 7. Configuración jurídica de la sentencia. 8. La ejecución de la sentencia. 9. El problema del *standard* en la nueva redistribución. 10. Problemas conexos de Derecho constitucional. 11. Consecuencias para la dinámica de partidos. 12. La influencia de la decisión en las elecciones para el Congreso. 13. La contrarrevolución agraria. 14. Cuestiones de Derecho comparado. 15. Efectos indirectos.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La sentencia de la *Supreme Court of the United States* —en lo sucesivo S. C.—, de 26 de marzo de 1962, en el caso *Baker v. Carr* (369 U. S. 186) constituye uno de los acontecimientos más importantes de la moderna historia constitucional americana. Afecta al principio de igualdad de voto en la distribución de escaños de las legislaturas de los Estados, problema que había sido dejado entre paréntesis desde hace varias generaciones. El procedimiento de división de unidades electorales ha recibido la denominación de *state apportionment* o *redistricting*, términos técnicos, y de *remapping* en términos vulgares. La decisión excede en importancia a las famosas sentencias «de las escuelas», de 1954 y 1955 (*Brown v. Board of Education of Topeca*, 347 U. S. 483, 1954, y 349 U. S. 294, 1955) (1), que declararon inconstitucional la separación entre estudiantes de color y estudiantes blancos en las escuelas públicas, en cuanto que la sentencia que hoy nos ocupa no afecta sólo a una

(1) Cfr. KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959, págs. 600 y sigs.; ERNST FRAENKEL: *Das amerikanische Regierungssystem*, Colonia y Opladen, 1960, pág. 98.

minoría como en aquellos casos —los negros en los Estados del Sur—, sino que se refiere a los derechos políticos de la totalidad de la población.

Baker v. Carr constituye tanto una aportación esencial a la teoría y la práctica del Estado representativo de nuestro tiempo, como a la función del tercer poder, es decir, los tribunales, en el proceso de *decision-making*.

Demandantes eran un grupo de ciudadanos domiciliados en la capital del Estado de Tennessee, Nashville (170.000 habitantes). Alegaban que la distribución de distritos electorales establecida por la Constitución de 1870, y, con ello, la distribución de escaños en la Cámara Baja (*General Assembly*) de la legislatura estatal favorecía a los electores rurales frente a los electores urbanos, lo que constituiría una infracción del principio de igual protección de las leyes (*equal protection of laws*) establecido en la Enmienda XIV de la Constitución Federal. Contrariamente a los preceptos taxativos de la Constitución, que imponen una nueva redistribución cada diez años, atendidos los cambios de población, no se había verificado ninguna desde 1901. La *United States District Court*, en primera instancia, rechazó la competencia de los tribunales federales, de conformidad con jurisprudencia reiterada anterior de los tribunales superiores, que habían establecido que las disputas electorales, tanto las de ámbito estatal como las de ámbito federal, no eran justiciables por tener el carácter de *political questions* (2). La S. C. determinó la competencia de los tribunales federales, devolviendo el asunto para decisión en conformidad al Tribunal de instancia. La sentencia se desarrolla, por tanto, sólo en torno a una cuestión procesal, pero, como es frecuente en esos casos, entraña profundas consecuencias de Derecho material, ya que no dejó ninguna duda de que una división electoral no proporcionada a la población, constituye una violación del principio de igualdad ante la ley.

La sentencia, redactada por el juez Brennan, fué adoptada por seis votos contra dos; no participó de ella el juez Whittaker. La minoría disidente estuvo constituida por los jueces Frankfurter y Harlan, que últimamente forman el ala «conservadora» de la S. C. El Gobierno federal había tomado parte en el procedimiento a través del *Solicitor General* del lado de los demandantes, como *amicus curiae*. La sentencia abarca 163 páginas de la colección oficial, de las cuales 80 son ocupadas por los *dissents*.

La minoría no recusa la alegada desigualdad de derechos electorales. Basa su posición disidente ante todo en que el Tribunal estaba dilatando su función judicial de modo exagerado en una cuestión fundamentalmente política y, por ello, no justiciable. El juez Frankfurter advirtió que cuando el Tribunal tuviera que entrar en la cuestión material de la igualdad de votación, se ha-

(2) LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, pág. 431 y sigs.

bría de hundir durante un período de tiempo imprevisible, en un «lodazal matemático» (*mathematical quagmire*) (3).

Otras sentencias siguieron inmediatamente a la anterior, en la forma *per curiam*, es decir, remitiendo a *Baker v. Carr*, sin necesidad de nueva formulación. Este fué el caso de *Scholle v. Hare* (369 U. S. 429, 1962) en cuanto a la distribución puramente geográfica, y sin consideración a la población, de la atribución de escaños en el Senado del Estado de Michigan. En *W. M. C. A. v. Simon* (370 U. S. 192, 1962), una *District Court* de tres jueces había rechazado la alegada arbitrariedad en la distribución de puestos para el Senado y la Asamblea en el Estado de Nueva York. En estos casos, se ordenó también la devolución a la primera instancia para resolución sobre el fondo, ordenándose que se procediera a una redistribución de distritos y puestos electorales de conformidad con la distribución de la población, y ajustándose al principio de igualdad. En el momento de escribir estas líneas existen una serie de decisiones del mismo tipo pendientes ante la S. C.

Baker v. Carr rompió con una jurisprudencia constante de la S. C., según la cual las disputas electorales federales o estatales, se consideraban *political questions*, «*actes de gouvernement*» o actos de soberanía exentos de la jurisdicción, detraídos a la competencia de los tribunales federales, pues estaban sólo sometidas a la decisión libre de las instancias políticas. Al objeto de guardar las «apariencias» de uniformidad judicial, la presente decisión ha sido diferenciada («*distinguish*») con el mayor cuidado en la elaboración jurídica. Casos clave al respecto eran, en cuanto a la igualdad electoral en los Estados, *South v. Peters* (339 U. S. 376, 1950), en el que se impugnó sin éxito la constitucionalidad del sistema de *county-unit* vigente en el Estado de Georgia, y, en cuanto a las elecciones para el Congreso, *Colegrove v. Green* (328 U. S. 549, 1946), en que se reclamó, también sin resultado, contra la existencia de arbitrariedades en la distribución de distritos congresionales en el Estado de Illinois.

2. TRASFONDO SOCIOLOGICO

El desajuste existente en general en todos los Estados de la Unión entre la composición de la población y su representación en las cámaras legislativas (*malapportionment*) se remonta a los mismos orígenes de la Federación. Los

(3) Existe una cuantiosa bibliografía sobre la sentencia; en especial, las *Law Reviews* se ocupan de la cuestión con su característico detenimiento. En lo sucesivo nos referiremos ante todo a la serie de artículos publicada por el *Yale Law Journal*, vol. 63 (1962), págs. 6 y sigs., que abreviamos *Yale*.

Estados que la constituyeron originalmente eran territorios agrícolas, con abrumadora mayoría de población campesina, distribuida en pequeñas granjas o pueblos de escaso número de habitantes. Había pocas ciudades y ninguna población de gran importancia. El carácter rural se mantuvo hasta muy avanzado el siglo XIX. La primitiva técnica de representación se basaba exclusivamente en la composición campesina de la población, y no se tomó en cuenta la industrialización y consiguiente aumento de la población urbana, operadas en la segunda mitad del siglo XIX. Las actuales legislaturas de los Estados, completamente dominadas por intereses agrarios, y hoy, sustancialmente, de mayoría republicana, no tienen ningún interés en ceder su predominio político a favor del electorado urbano, de carácter progresista y, por ello, principalmente demócrata. La situación se ha mantenido así, a pesar de las protestas del electorado de las ciudades, hasta que *Baker v. Carr* ha caído como un rayo del cielo sobre el régimen establecido.

No se puede negar que, históricamente, ha existido la preocupación de tener en cuenta la estructura orgánica de la población, tratando de evitar que el valioso elemento del campesinado independiente fuera absorbido por la onda igualitaria y subsumido en la pura igualdad numérica. Pero cuando hoy se alega este motivo, se trata sólo de un argumento para encubrir el interés del partido republicano en mantener el control de las legislaturas estatales (con la sola excepción de los estados sureños). La situación ecológica ha cambiado radicalmente, a consecuencia del proceso irreversible de urbanización. Los Estados Unidos se han convertido en un país industrial, con fuertes concentraciones de población en las grandes ciudades y en las zonas metropolitanas circundantes a las mismas. En el momento en que la Unión fué constituida, la población rural constituía el 96 por 100; hoy, sólo da el 8 por 100 de la población activa. Sólo en el período comprendido entre 1930 y 1962 su número se redujo de 30,53 a 14 millones. El 96 por 100 de la población total vive hoy en un 1 por 100 de la superficie del país (4). La multiplicación de la producción agrícola, que ha hecho posible que un número reducido de campesinos obtenga cosechas mucho mayores, se ha debido a la revolución de la tecnología agraria completada en la última generación: las máquinas y la mejora en los métodos de cultivo hacen producir más de lo que América puede consumir. La superproducción agrícola se ha convertido en uno de los principales problemas de la política económica, y a partir del *New Deal*, el nivel de vida del sector agrícola sólo se ha podido sostener a base de subsidios y de apoyos a los precios, a costa del consumidor.

(4) Cfr. E. E. SCHATTSCHEIDER: «Urbanization and Reapportionment», *Yale*, páginas 7 y sigs.

Existe otro factor migratorio digno de consideración y que, por cierto, no se ha visto limitado a América. Desde hace unos decenios, y en este momento con renovado vigor, se viene produciendo, junto al flujo constante de población del campo a la ciudad, un desplazamiento de los sectores de nivel de vida alto de la gran ciudad hacia los suburbios, que ofrecen condiciones de vida más agradables. La vida suburbana se ha constituido con características nuevas, como nuevo modo de existencia. Según el censo de 1960, la mayor parte de las grandes ciudades, en especial en la costa atlántica y en el medio Oeste, han perdido población, mientras que los núcleos suburbanos han crecido tanto en población como en número en igual proporción. Los habitantes de los núcleos suburbanos son predominantemente republicanos en actitud política. No presta atención el actual sistema de representación a la transformación de las zonas suburbanas, de modo que éstas o no son representadas como tales o aparecen adscritas a los distritos metropolitanos.

3. TIPOS DE TÉCNICA REPRESENTATIVA EN LAS LEGISLATURAS ESTATALES

La teoría —si cabe hablar de tal— y la práctica de la distribución de distritos electorales y de la correspondiente asignación de escaños en las legislaturas, constituyen una de las materias más complicadas del Derecho público actual. Nos limitaremos a trazar un cuadro muy sumario (5).

Es posible clasificar en tres grupos, dejando a un lado un número considerable de variantes, los sistemas existentes hasta ahora de asignación de escaños, en tanto no se dejen ver los efectos de la aplicación de *Baker v. Carr* a la práctica electoral: a), en proporción al número de residentes o al número de personas con derecho a voto residentes en un distrito electoral; b), ajustándose a unidades geográficas o territoriales (*township, county* o similares), y c), con un sistema mixto, que constituya un compromiso entre la extensión territorial y la masa de población (6).

A título sólo de esquema, se puede dar el siguiente cuadro con referencia a las dos Cámaras —Senado y Congreso (*Assembly*)— de los cuarenta y nueve

(5) Es imposible recoger toda la bibliografía. Una buena introducción, en MALCOLM E. JEWELL: *The Politics of Reapportionment*, Nueva York, 1962. Quien tenga interés en estudiar el problema con más detenimiento, puede utilizar la bibliografía contenida en las notas 114 (pág. 316), 115 (pág. 317), 128 (pág. 319), 136-138 (págs. 319 y sigs.) y otras, en el *dissent* del juez FRANKFURTER (*Baker v. Carr, loc. cit.*, págs. 265 y sigs.).

(6) Un caso especial es el del Senado de New Hampshire, para el que sólo pueden votar las personas gravadas con impuestos directos.

Estados bicamerales. El Estado de Nebraska es el único que cuenta con una sola Cámara :

- a) Estados con base de población : Congreso, 17; Senado, 23.
- b) Estados con representación territorial : Congreso, 4; Senado, 14.
- c) Estados de sistema mixto : Congreso, 28; Senado, 12.

Muchas de las Constituciones prescriben que al menos en una de las Cámaras debe aplicarse un sistema de proporcionalidad a la población. En consecuencia, es usual que una —por lo general, la Cámara baja— aplique un sistema de representación en que se tome en cuenta a la población, mientras que el Senado adopta un sistema distinto. Sin embargo, en once Estados existe el sistema proporcional en ambas Cámaras, el sistema mixto para ambas también en siete Estados, y sólo es Mississippi —el Estado más retrasado de la Unión— el único que se ha aferrado al principio territorial en la composición de las Asambleas.

Para comprender el funcionamiento práctico de las instituciones, conviene estudiar, no obstante, estos tres tipos con mayor detenimiento. El sistema territorial puro se corresponde con el sistema originario de remisión simple a las diferentes unidades geográficas en que se agrupaba la población, tal como se estableció en las primeras colonias, o se autorizó por las primeras constituciones. Entonces, cada *township* o *county* gozaba de representación como unidad y sin consideración al número de habitantes, maneniéndose posteriormente el mismo sistema. Se entiende así la permanencia del predominio del elemento agrario.

El sistema mixto pretende cumplir con el requisito constitucional de varios Estados de que en una al menos de las Cámaras, se considere el elemento de población (en once Constituciones se establece esta representación proporcional en las dos Cámaras). Pero incluso en las cuarenta Cámaras que siguen el sistema mixto, el sistema de representación proporcional va dirigido a la conservación del predominio rural. Esto se suele conseguir partiendo de la adjudicación de un escaño representativo por unidad territorial a los distritos de menor población, e incrementando en uno o dos representantes a los distritos más densamente poblados, pero sin ampliar la representación en el caso de futuros aumentos del número de habitantes. Otro procedimiento para mantener *el statu quo* consiste en la prohibición constitucional de posteriores redistribuciones de las unidades electorales, consiguiéndose así igualmente que no se refleje adecuadamente el incremento proporcional de la población urbana.

Aunque las Constituciones de los Estados establecen una revisión periódica de la distribución electoral, a efectos de reajuste con los cambios de población,

las legislaturas han prescindido de tales revisiones. Con la excepción de cuatro Estados (Delaware, Maryland, Nebraska y Rhode Island) las demás Constituciones establecen correcciones decenales del sistema de reparto de escaños. Esta disposición ha quedado en el olvido en la mayor parte de los Estados. En doce Cámaras, la última redistribución tuvo lugar en 1920; en otras, mucho antes: Vermont no la ha verificado desde 1793, Connecticut desde 1818, Delaware desde 1897, Alabama y Tennessee (donde ha surgido el caso *Baker v. Carr*) desde 1901, Mississippi desde 1910. Ocho Cámaras hicieron su última redistribución entre 1920 y 1939. Esta omisión consciente ha producido en definitiva en todos los Estados que la han practicado, el mismo resultado, ya sigan el sistema territorial simple o el sistema mixto. Los distritos urbanos con un mayor empuje demográfico, no obtienen incrementos en su representación, quedando el elector urbano en situación de inferioridad frente al elector rural, y garantizando la conservación del predominio agrario.

La cosa no quedaba aquí. Incluso en aquellas Cámaras que siguen la regla de la proporcionalidad, y que han revisado en las últimas décadas el sistema de distribución electoral, la mayoría en el poder ha procedido a una división de acuerdo con los intereses de partido, tanto si se trataba de republicanos como de demócratas (*gerrymandering*). Contra esta práctica antigua, no se había alzado hasta ahora ningún reparo jurídico. El resultado venía a ser en definitiva ventajoso para el electorado rural en perjuicio del electorado urbano.

Resulta fácil de entender por qué los legisladores preferían no verificar nuevas redistribuciones. Los representantes de las zonas rurales habrían perdido con ello el pedestal en que tan cómodamente estaban apoyados, y los intereses agrícolas se verían en consecuencia perjudicados. No cabía esperar la intervención de los tribunales estatales, que no estarían dispuestos a dar curso a una demanda que solicitara la redistribución electoral en el Estado. En cuanto a los tribunales federales, se verían atados por la concepción de estas cuestiones como *political*, y, por tanto, no susceptibles de revisión en vía jurisdiccional.

No obstante en aquellos casos en que los abusos se hacían muy notorios, los tribunales de los Estados han intervenido de tiempo en tiempo frente a desigualdades de representación muy claras (7). Pero estos procedimientos se solían dirigir sólo a modificaciones individualizadas, sin afectar a la totalidad del sistema, y se habían basado fundamentalmente en el principio de «discriminación odiosa» (*invidious discrimination*). La rareza de decisiones de este tipo hacía que fueran como una gota de agua en medio del mar.

(7) Una lista de casos aparentemente completa (unos 40 desde 1872), en GOLDBERG: *Yale*, págs. 102 y sigs.

Hacemos notar, por último, que en relación a la notoria diferencia de derechos electorales, sólo un pequeño número de Estados ha adoptado medidas tendentes a eliminar las desigualdades. En ocho Estados se ha asignado la tarea de redistribución a una Comisión independiente integrada generalmente por el Gobernador y otros funcionarios electivos, o se ha recurrido a otros procedimientos para descartar la intervención del legislativo. Pero incluso con estos procedimientos indirectos no se ha podido evitar que los mismos componentes bloqueen la solución del problema con retrasos y obstáculos de toda clase.

La inferioridad de posición del electorado urbano no es sólo una herencia del pasado agrario. En las redistribuciones efectuadas en este siglo, y hasta hace muy pocos años, se aprecia igualmente la tendencia a restringir la importancia electoral de las ciudades (8). En consecuencia, hasta *Baker v. Carr*, el sistema representativo se basaba, en la mayoría de los Estados, en el lamentable y paradójico principio de «la desigualdad del voto igual». En los diferentes Estados se había producido una extraordinaria desigualdad electoral, que contradecía los mismos fundamentos del sistema democrático de gobierno, al hacer depender el valor del voto del accidente puramente casual del lugar de residencia.

4. DATOS ESTADÍSTICOS

Conviene aclararnos la situación con dos ejemplos: un supuesto «clásico» de discriminación en perjuicio de las ciudades, aunque no hay que suponer que se trata del supuesto en que la diferencia es mayor, se venía dando hasta hace poco tiempo en el Estado de Georgia. El sistema de *county-unit* seguido en la composición de la Asamblea (Cámara baja) favorecía notoria y conscientemente a los pequeños núcleos administrativos (*county*), de tal modo que 103 de los mismos constituían la mayoría, contando sólo con un 22.5 por 100 de la población total. En el Senado, la diferencia era aún más acusada, ya que la mayoría estaba en manos de 28 circunscripciones pequeñas, con sólo un 21.4 por 100 de la población total. Los distritos senatoriales oscilan entre 3.050 y 556.326 habitantes. La capital, Atlanta, con 487.000 habitantes, no contaba en ambas con una representación mayor que la de dos pequeños pueblos combinada. Nadie ha expresado mejor la situación que el ya fallecido «rey» de Georgia, Gobernador del Estado durante muchos años.

(8) Por ejemplo, la ley de redistribución del Estado de Wyoming, aprobada un año después de *Baker v. Carr*, favorece al sector agrario, a pesar de que la población rural (141.515) es sustancialmente inferior a la población urbana (187.551). La ley ha sido impugnada ante el tribunal federal.

Eugene Talmadge, que decía que nunca se tomaría la molestia de hacer un discurso electoral en ninguna población que fuera lo suficientemente grande como para tener tranvía.

Una decisión reciente, de 18 de marzo de 1963 (*Gray v. Sanders*, 9 L.ed. 2d 821, 372 U. S.), ha acabado, sin embargo, con el sistema de *county-unit*, al menos en lo que se refiere a las elecciones primarias para el partido demócrata (9).

Algo parecido ocurre en Connecticut, uno de los Estados más prestigiosos de la Unión, pero cuyo sistema electoral es enteramente anacrónico. La distribución para la Cámara baja se basa en la Constitución de 1818, que establecía la distribución de los 294 escaños de que se componía, entre los 169 lugares (*towns*) entonces existentes según una fórmula que no ha sido modificada: a cada pueblo que tenga menos de 5.000 habitantes le correspondería un diputado, y dos a los que tuvieran más de 5.000, con la peculiaridad de que los que tuvieran dos representantes, habrían de conservarlos en el futuro, aunque disminuyera su población. En consecuencia, las poblaciones más importantes, como la capital, Hartford, New Haven o Bridgeport tienen el mismo número de representantes que el pueblo de Colebrook, cuyo número de habitantes se ha visto reducido a 592. También en Vermont se basa la representación en las *townships* existentes en 1793: un elector del caserío de Stratton, con 38 habitantes, en donde no hay siquiera una oficina de Correos, cuenta con 872 votos de un habitante de la capital, Burlington, con 35.531 de población.

Un medio seguro para determinar si un sistema electoral se ajusta a la distribución de la población, consiste en calcular qué porcentaje de la población total de un Estado es necesario y suficiente para conseguir la mayoría de los escaños en ambas Cámaras. El ideal de que baste una pequeña fracción por encima del cincuenta por ciento para obtener la mayoría resulta inalcanzable en el sistema de mayoría simple, y no cabe plantearlo como meta debido a las circunstancias que suelen concurrir en la distribución electoral. Se puede decir que un cuarenta por ciento se ajusta en general al principio de justicia electoral, aunque a medida que descienda el porcentaje cabe hablar de una mayor injusticia, debido a que aumenta la desigualdad del voto (10). Partien-

(9) Poco después de *Baker v. Carr*, un tribunal federal de instancia declaró inconstitucional el sistema de *county-unit*, de modo que la elección primaria para gobernador que se habría de celebrar inmediatamente después tendría que ajustarse al sistema de base de población. El partido demócrata de Georgia apeló a la S. C. La decisión fue confirmada por ocho votos contra uno, constituyendo el del juez Harlan el voto disidente.

(10) Vid. las cuidadosas tablas estadísticas de ARTHUR I. GOLDBERG: «The Statistics of Malapportionment», *Yale*, págs. 890 y sigs.

do de esta cifra (40 por 100), sólo se ajustan al principio de justicia electoral veintiséis de los cincuenta Estados (incluido Nebraska). De estos veintiséis, sólo cinco Estados (Massachusetts, New Hampshire, Oregón, Virginia del Oeste y Wisconsin) mantienen el límite del 40 por 100 en ambas Cámaras. En dieciocho de las Cámaras bajas basta un tercio, o incluso menos. Con respecto al Senado, es éste el caso de veintinueve Estados. En Nevada es suficiente el 8 por 100; en California, el 10,7 por 100; en Vermont, el 11,6 por 100; en Connecticut y Florida, el 12 por 100, y en Arizona, el 12,8 por 100.

Todavía resulta la distribución más desproporcionada —si cabe— cuando se compara la falta de ecuación entre los distritos electorales grandes y los pequeños. Se pueden sacar innumerables ejemplos, como los siguientes: California, de 14.294 a 6.038.771 (el distrito de los Angeles); Florida, de 9.543 a 935.047; Illinois, de 53.508 a 565.300; Idaho, de 915 a 93.460; New Jersey, de 48.555 a 923.545; Rhode Island, de 486 a 47.080. Comparando el conjunto de las tablas, no hay un sólo Estado en que los números efectivos se aproximen siquiera a la cifra que resulta de dividir la población total por el número de escaños en el Parlamento.

El resultado de esta fatigosa estadística es que el voto urbano constituye sólo una fracción de la masa electoral, en beneficio de los intereses agrarios, y que, a medida que, con el paso de los años, se acentúe el proceso de urbanización, su importancia será cada vez menor, teniendo en cuenta que más de un tercio de las cuarenta y nueve Cámaras no han sido sometidas a redistribución desde hace un cuarto de siglo.

5. CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD ELECTORAL EN EL SISTEMA DE LOS PARTIDOS

Los efectos del desequilibrio entre población y representación se dejan sentir en los mismos cimientos de la sociedad política americana. El valor desigual del voto urbano frente al voto rural se traduce automáticamente en una desigual fuerza representativa de ambos elementos, y en las legislaturas significa una inflación del sector conservador-agrario y una deflación de los intereses urbanos. En otros términos, la política se determina desde el campo y las pequeñas ciudades rurales, en vez de desde los centros industriales, de mucha mayor importancia económica. Incluso el electorado suburbano, por su proximidad al electorado urbano, resulta perjudicado por este sistema distributivo. Las consecuencias se dejan ver ante todo en la política tributaria, que grava más fuereamente los sectores urbanizados que los puramente agrarios, aunque, luego, en la distribución de los dineros públicos, las Cámaras

legislativas adoptan una actitud muy restrictiva contra el empleo de sus fondos en el mantenimiento de las necesidades ineludibles de las ciudades, de acuerdo con la vieja relación de enemistad entre el campo y la urbe.

Desde el punto de vista de la política de partidos, la desigualdad electoral permite a los republicanos conservar el poder en muchos de los Estados clave, ya que mientras los agricultores conservadores y los habitantes de las pequeñas ciudades son republicanos, la mayoría de las personas que viven de un salario en las zonas urbanas son de inclinación demócrata. Esta división se aprecia en la distribución de mayorías en Estados como Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Ohio, Michigan, Illinois y California. En cuanto a los Estados agrarios de Nueva Inglaterra, Vermont, New Hampshire o Maine, se entiende el predominio republicano por la presencia de una mayoría campesina, aunque también aquí se aprecia una evolución favorable al partido demócrata en las últimas elecciones para el Congreso y para el nombramiento de gobernadores. En los once Estados sureños y en algunos de los Estados intermedios, son los demócratas los beneficiarios de esta arbitraria distribución electoral, aunque hemos de tener en cuenta que hasta hace poco tiempo, se trataba de Estados de partido único (11), en que el resultado venía ya decidido por el resultado de las elecciones primarias, no llegándose a presentar en la mayor parte de los casos candidatos republicanos. En estos Estados, el establecimiento de un sistema más equitativo no afectaría al predominio demócrata, pero sí se traduciría en un traspaso de equilibrio del campo a la ciudad, con las naturales consecuencias sobre el gobierno local (12).

Prescindiendo de consideraciones teóricas, cabría decir que, debido al fenómeno de desvalorización del federalismo americano (13), no tiene excesiva gravedad el que las legislaturas estatales sigan un sistema más o menos justo para la elección de sus miembros. Al igual que en otros Estados federales contemporáneos, las decisiones más importantes están conferidas hoy a los órganos federales, y no a los de los diferentes Estados. No sólo han perdido las legislaturas estatales significación, y, por tanto, prestigio, por utilizar técnicas representativas que falsean la voluntad popular, sino también debido a que el gobernador ha pasado a ser la figura decisiva en la política del Estado. Como su elección se suele hacer por el conjunto del electorado, sin consideración al sistema de distribución de escaños, responde así netamente a la voluntad popular. Es cada vez más frecuente que el gobernador pertenezca

(11) En las elecciones congresionales de 1960 y 1962 se aprecian notables erosiones en el sistema de partido único incluso en el Sur, por ejemplo, en Florida, Texas y Virginia.

(12) Cfr. *infra*.

(13) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 116 y sigs.

al partido que no detenta la mayoría en las Cámaras. La legislatura le resulta ajena al elector medio, estando en contacto mucho más directo con el nombramiento del gobernador. Ello hace que el cargo de gobernador sea mucho más útil para el salto a la Presidencia que ningún otro oficio público. En otros términos, lo que las legislaturas han perdido en importancia, lo ha ganado el gobernador.

Pero a la tesis de que las legislaturas estatales carecen de importancia hay que objetar dos razones de peso. Son las legislaturas de los Estados las que verifican la redistribución electoral que ha de verificarse cada diez años para la composición del Congreso, y de acuerdo con el censo de población. La composición de las Cámaras no deja de tener, por tanto, una influencia directa sobre la política federal. Además, una peculiaridad del Congreso americano consiste en el principio de «seniority» o antigüedad, de acuerdo con el cual se atribuye la presidencia de los diferentes Comités al miembro que haya pertenecido al Congreso durante mayor período de tiempo. Los miembros que gozan de mayor «seniority» (14) en el Congreso proceden casi exclusivamente de pueblos o pequeñas ciudades rurales. La influencia retardataria de este tipo de personas en la política de un presidente progresivo, es algo que no se puede dejar de apreciar. De modo que, incluso aquí, se dejan sentir los efectos de un sistema anticuado de distribución electoral.

Resultaba vano esperar que las mayorías demócratas o republicanas, según el caso, de las legislaturas estatales, verificaran una reforma del sistema electoral que de tal forma les favorecía. Los *spoils* del poder son demasiado atractivos para que nadie quiera renunciar a él. Ha sido por eso por lo que se ha llegado incluso a omitir las redistribuciones periódicas ordenadas por las Constituciones. Cuando el juez Frankfurter (15) pretendía que el Tribunal Supremo no interviniera en el asunto, lo hacía porque «en un sociedad democrática la solución ha de venir de una conciencia popular sublevada que marque a fuego (*sears*) la conciencia de los representantes del pueblo». Pero esto parece ser una invitación a la torre de marfil. Un hombre tan experimentado como Frankfurter debería saber que entre los políticos de partido, la conciencia es un objeto prescindible y que no valen argumentos frente a los *beati possidentes*. La única posibilidad de atacar el sistema de desigualdad electoral habría de estar, pues, fuera de ese mismo sistema.

(14) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 189 y sigs.; FRAENKEL, págs. 157 y sigs.

(15) *Baker v. Carr, loc. cit.*, pág. 270.

6. LA INTERVENCIÓN DE LA «SUPREME COURT» EN FUNCIÓN DE «POLICY-MARKING»

Faltando otros medios de solución, resulta extraordinariamente importante que la S. C. haya puesto fin al aquélarre de la política de partidos con *Baker v. Carr*. Con ella, el Tribunal Supremo ha actuado decididamente en función de *policy-making*. No es posible aprobar la opinión minoritaria del juez Harlan, que considera la decisión más «*an adventure in judicial experimentation than a solid piece of constitutional adjudication*» (16). En cuanto a su formulación, aparece revestida de la más intachable forma jurídica. Su carácter es en definitiva, el de un acto legislativo. Materialmente, reemplaza a los órganos legislativos competentes, que se habían abstenido de cumplir su misión durante un período de tiempo demasiado largo. Va bastante más allá de la actividad judicial normal de aplicación e interpretación del Derecho vigente, y actúa como una ley de delegación dirigida a los tribunales inferiores para su ejecución; aquí reside, precisamente, la crítica de Harlan. Al respecto, no hay que llamarse a engaño en cuanto a la formulación como decisión en un asunto litigioso. Con la mayor pericia jurídica, se han seguido los alegatos de las partes, y se han uniformado los precedentes utilizando un procedimiento muy distinto a las decisiones sobre las escuelas, que se basaban exclusivamente en consideraciones sociológicas y socio-psicológicas, sin mencionar un sólo precedente.

Con la cautela acostumbrada en tal tipo de decisiones fundamentales, y siguiendo en esto la técnica utilizada en las decisiones sobre las escuelas, deja la S. C. su ejecución a los tribunales de instancia. No se da ninguna indicación en cuanto al sistema electoral que reúne los *standards* o requisitos constitucionales, sino que se deja igualmente a los tribunales inferiores su determinación. Hay aquí también una ampliación revolucionaria de la función judicial que, no sabemos por qué, ha sido pasada por alto por el público americano. Ya en las sentencias de las escuelas se encomendó a los tribunales inferiores la tarea de revisar las decisiones de las autoridades locales de acuerdo con los criterios establecidos por el más Alto Tribunal en cuanto a la integración racial, y en todo caso, el procurar su mejora. Los tribunales federales tienen en consecuencia que llevar a cabo una actividad administrativa que no tiene nada que ver con la función judicial. De igual modo, *Baker v. Carr* encomienda a los tribunales inferiores funciones auténticamente legislativas. Están obligados a revisar y aprobar los planes de redistribución formulados por

(16) *Baker v. Carr, loc. cit.*, pág. 339.

las legislaturas de los Estados bajo el punto de vista de la igualdad de voto y de acuerdo con los criterios por ellos establecidos. Están facultados para establecer la distribución que consideren adecuada en caso de inacción por parte de las autoridades estatales. Dos veces en un decenio, la S. C. se ha hecho cargo de la *policy determination*, y encomendado a los tribunales inferiores de ella dependientes la *policy execution* (17). ¿Qué habrían dicho de esta expansión del poder judicial los padres espirituales de la Constitución, como Montesquieu, para el que aparecía «*en quelque façon nulle*» (18), y Hamilton que lo consideraba «*the weakest of the three departments of power*» y no le reconocía «*force nor will*»? (19).

Una auténtica decisión fundamental no es nunca puramente oportunista. Debe ser ética, determinada por consideraciones valorativas. Para la S. C., estos valores deben consistir ante todo en los principios de una constitución democrática, incompatibles con técnicas representativas originadas en consideraciones partidistas. En la esfera política ha de responder a un principio equivalente a la norma fundamental de igualdad ante la ley, que en este caso se corresponde con la igualdad de voto. En definitiva, entra en acción el principio reiterado en toda la vida constitucional americana, de la justicia natural, es decir, de la existencia real del Derecho natural.

7. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

A pesar de su extensión y amplitud de contenido, la sentencia no realiza contribuciones demasiado importantes desde el punto de visto del Derecho constitucional. Basándose en la injusticia del sistema electoral para el demandante, se recurre al principio de igualdad ante la ley (*equal protection of laws*) establecido en la Enmienda 14. Había que aclarar, sin embargo, algunos problemas previos. La legitimación activa de los reclamantes (*standing*) no presentaba dificultades, pero sí la objeción de no-justiciabilidad que hasta entonces había cerrado la vía de los tribunales a todas las disputas en materia electoral, tanto de carácter federal como estatales (20). El Tribunal se sirvió al respecto de una complicada distinción entre competencia (*jurisdiction*) y no-justiciabilidad (21), diciendo que una vez que los tribunales federales toman conocimiento de un asunto, les corresponde a los mismos el decidir sobre su

(17) Cfr. KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, Tubinga, 1959, págs. 39 y sigs.

(18) *Esprit des Lois*, XI, 6.

(19) *The Federalist*, n. 78.

(20) Vid. FRAENKEL: *Op. cit.*, págs. 343 y sigs.

(21) *Loc. cit.*, págs. 198 y sigs.

carácter justiciable. Esto constituye una vía de escape, significando realmente que de aquí en adelante las disputas en materia electoral dejan de pertenecer a la categoría de los actos políticos de soberanía. Los litigios electorales quedan excluidos de la lista de actos (22) considerados como de este tipo hasta la fecha. En relación con esto, se discutió igualmente la llamada cláusula de garantía de la Constitución (art. 4.º, sec. 4.ª), que asegura a los Estados «la forma republicana de gobierno» frente a la Federación (23). Esta cláusula constituye el núcleo de las *political questions*, que el Tribunal Supremo considera queda intacto, aunque se declara no aplicable al caso en disputa (24). Hubiera sido posible, no obstante, llegar al mismo resultado por distinto camino, pues la «forma republicana de gobierno» ha de exigir siempre la existencia de un sistema representativo basado en los porcentajes de población.

Más importante es, en cambio —y esto no fué pasado por alto por la minoría—, el que esta decisión, al igual que las sentencias de las escuelas afecta a la misma esencia del federalismo. ¿Qué queda de la tan cacareada soberanía de los Estados si no se les permite configurar su estructura política de acuerdo con la libre decisión de sus órganos legislativos, y sin intervención del poder central? Aunque el Tribunal no la mencionó, entra en este punto en acción la cláusula de «supremacy» del artículo 6.º, párrafo 2.º, que establece de modo absoluto el predominio del derecho federal «anything in the constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding».

8. LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

No se ha repetido la triste experiencia de la resistencia de los Estados sufeños, que se opusieron con todos los medios legales y administrativos a su alcance, a la ejecución de las decisiones en materia de escuelas (25). Por el contrario, las legislaturas se han dado una prisa extraordinaria en cumplir con las exigencias de la S. C., aunque —cosa comprensible— intentando atenuar sus efectos. La cuestión de la igualdad de voto ha estado siempre menos cargada de emocionalidad que el problema de la integración.

Baker v. Carr ha originado una serie de acciones judiciales ante tribunales estatales o federales. En algo más de mes y medio se plantearon litigios en veintidós Estados, anunciándose la iniciación de procedimientos similares en otros ocho Estados. Entre ellos estaban Nueva York, Michigan, California y

(22) *Loc. cit.*, págs. 211-225.

(23) Cfr. LOEWENSTEIN: *Verfassungsrecht*, págs. 91 y sigs.

(24) *Loc. cit.*, pág. 224.

(25) LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 606 y sigs.

Wisconsin. Hasta 1.º de abril de 1963 se han entablado 79 procesos en treinta y ocho Estados, de los cuales se han decidido 42 en diecinueve Estados, imponiendo nuevos sistemas de distribución electoral a los órganos políticos competentes. En cuanto a los litigios pendientes, varios de ellos han sido suspendidos, al objeto de dar tiempo a las legislaturas para poner en orden sus cosas. Incluso en estos casos, no existe problema en cuanto al resultado definitivo, pues el tribunal federal de instancia se reserva la facultad de ordenar la adopción de las medidas pertinentes para el caso de que en un tiempo prudencial no se haya acordado ningún plan razonable de redistribución. En el momento de la resolución del caso de Georgia, pendían ante el Tribunal Supremo diez procedimientos de este tipo, que afectaban, entre otros, a los Estados de Maryland, Michigan, Nueva York, Oklahoma y Virginia. La serie de casos no tendrá fin hasta que todos los Estados que venían empleando defectuosos sistemas de representación se hayan ajustado al fallo de la S. C.

Con independencia de esto, se han adoptado multitud de medidas legislativas en todo el país. En muchos Estados se ha tratado de evitar una decisión judicial, o de quitar fundamento a posibles reclamaciones. La rapidez con que se ha procedido a rectificar los procedimientos defectuosos, se ha debido en gran parte a que el año 1962 fué año de elecciones, y no se ha querido dejar abierta la posibilidad de que los tribunales federales anularan las elecciones celebradas al amparo del antiguo sistema, o de que procediera por sí mismo a impartir directrices sobre la reestructuración electoral, que habrían de ser desagradables para los Estados afectados.

Hasta el 1 de abril de 1963 la situación ha evolucionado del siguiente modo: con motivo de la decisión de *Baker v. Carr*, 15 Estados han efectuado redistribuciones en una o en ambas Cámaras, de tal forma que once Senados y diez Cámaras de representantes se han ajustado al sistema proporcional. En otros 17 Estados, medidas de naturaleza similar han sido sometidas a deliberación de los cuerpos legislativos, y en otros muchos es inminente su planteamiento. Tan sólo en los tres primeros meses de 1963 fueron reestructuradas las dos Cámaras en siete Estados (Colorado, Delaware, Florida, Iowa, Kentucky, Mississippi y Wyoming). No quiere decir esto que la cuestión haya quedado resuelta. Los tribunales federales inferiores habrán de contrastar la redistribución con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, correspondiendo a este último, en definitiva, la última palabra sobre el asunto.

Sólo ocho de los cincuenta Estados se han mantenido al margen, hasta ahora, de toda medida de reforma, a saber: Arizona, Illinois, Missouri, Nuevo Méjico, Nueva Jersey, Carolina del Sur, Texas y Utah. Los cuatro últimos Estados habían efectuado redistribuciones en el año 1961, con anterioridad a

Baker v. Carr, aunque en Utah el gobernador republicano había impedido con su veto el que ésta se llevara a efecto.

Incluso en aquellos Estados en que existe la voluntad de proceder a una redistribución de distritos electorales de acuerdo con el principio de igualdad de representación, han surgido dificultades de la existencia de determinados requisitos en las Constituciones estatales. En varios Estados las legislaturas no se reúnen anualmente, o la decisión se produjo después de terminada la sesión anual. Ha sido necesario convocar sesiones extraordinarias. En Florida, por ejemplo, se convocaron nada menos que tres sesiones extraordinarias sucesivas, después de que el tribunal federal hubiera rechazado una tras otra las diferentes propuestas de redistribución por no ser suficientes. En Oklahoma y Wisconsin, el tribunal tuvo que nombrar un experto neutral como *master*, con el encargo de elaborar un plan. En Kentucky, los órganos estatales —las dos Cámaras del legislativo y el gobernador— habían quedado tan atascados en su tarea de reforma, que se tuvo que llegar por fin a un plan de compromiso, elaborado por dos profesores de ciencia política de la Universidad del Estado. Aquí eran, por cierto, los republicanos de las ciudades los que atacaban el sistema existente de distribución, que, por el contrario, era defendido por la minoría demócrata de los distritos rurales. Kentucky, que, de acuerdo con la Constitución de 1891, estaba obligada a efectuar redistribuciones decenales, sólo había verificado hasta la fecha dos de ellas, la última en 1942. Lo que todavía no sabemos es si el plan merecerá la aprobación del tribunal federal.

En la mayoría de los Estados será necesaria una reforma de la Constitución, ya que los preceptos actuales se oponen a la verificación de tales redistribuciones, siendo en muchos casos necesaria la efectucción de referéndum. La situación puede ser aún más compleja en los casos en que sea necesaria la convocatoria de una convención constitucional, procedimiento que puede resultar coartado en muchos Estados por la existencia de plazos preclusivos.

A la vista de estas y otras muchas dificultades, es comprensible que los tribunales federales de instancia se hayan ocupado de preparar cuidadosos planes de redistribución, incluso para los casos en que esperan una solución equitativa a cargo de los órganos de los Estados. Tienen a su disposición diferentes medios de presión: pueden presentar su propio plan de redistribución, como ha ocurrido en Mississippi y Alabama, cuando las instancias estatales se negaron a hacerlo por sí; o pueden también establecer, para el caso de que no se presente un plan equitativo dentro de un plazo razonable, el que las próximas elecciones se efectúen *at large*, es decir, haciendo que la población total de un Estado elija sus candidatos de una lista común en lugar de efectuar la asignación por distritos. A este segundo procedimiento se ha recurrido en

las elecciones para gobernador del Estado de Georgia y en las elecciones legislativas de Kansas. Esta modalidad es particularmente peligrosa para los republicanos, pues pueden verse totalmente arrollados por el electorado urbano; pero existen, además, otros inconvenientes, como el que los electores tengan que buscar a sus candidatos de una lista de cientos de nombres. Por último, incluso cuando los tribunales dejan a las autoridades estatales la facultad de efectuar por sí la redistribución, no por ello pierden la posibilidad de influir en la decisión final. Es posible que los que se han venido beneficiando del sistema existente traten de seguir ocupando su posición privilegiada en la elaboración del nuevo plan. Pero en definitiva, en un plazo de tiempo no muy largo, tendrán que ir a rendir cuentas a los tribunales todos los Estados, sin excepción, y ello les impulsará a pasar por el aro y efectuar una redistribución razonable *a priori*.

9. EL PROBLEMA DEL «STANDARD» EN LA NUEVA REDISTRIBUCIÓN

El punto más espinoso que deberán decidir los tribunales federales de instancia es el de la medida, *standards* de igualdad a que habrán de ajustarse los proyectos de redistribución. La S. C. no había suministrado otro criterio que la declaración de que el principio de igualdad ante la ley excluye discriminaciones odiosas (*invidious discrimination*). Los *standards* deberán ser establecidos por los tribunales inferiores y las legislaturas de los Estados, y es en esto en lo que reside el peligro, apuntado por el juez Frankfurter, de hundirse en el «pantano matemático».

Con el voto mayoritario simple resulta claramente imposible el obtener una igualdad matemática precisa en el sentido de que todos los votos tengan el mismo valor. En la Gran Bretaña ha ocurrido con frecuencia que un partido consiga la mayoría en la Cámara de los Comunes sin haber obtenido mayoría de votos. En América, el problema se acentúa por la extraordinaria movilidad de la población, que hace que un porcentaje importante de ésta se encuentre en continuo desplazamiento de un Estado a otro, a la búsqueda de mejores condiciones económicas (26).

Entre los *standards* utilizables podemos señalar los siguientes, a los que ya han hecho referencia los tribunales estatales que han tenido que ocuparse de cuestiones electorales: el «coeficiente ideal», que se obtiene dividiendo la po-

(26) En las últimas elecciones presidenciales, de 6 a 8 millones de electores no pudieron ejercitar su derecho de voto por no reunir las exigencias de residencia (de seis meses a un año).

blación total por el número de escaños en el Parlamento; este coeficiente sirve de elemento de comparación con el número de habitantes reales de cada circunscripción. Otro sistema puede consistir en la comparación con los distritos de mayor número de habitantes, estableciéndose que sólo es afectada la igualdad electoral cuando se sobrepasa la relación 2:1; sólo proporciones que sobrepasaran esta relación han sido consideradas por los tribunales estatales como contrarias al principio de igualdad. Existen también otros sistemas en que entra en la comparación el coeficiente ideal. Hay sistemas más complicados en que se examinan no ya circunscripciones individuales, sino grupos de distritos, para descubrir en qué medida se diferencian del tipo medio o ideal. Sin embargo, no han cristalizado todos estos ensayos en un sistema que pueda ser aceptado con carácter general.

Podemos decir, no obstante, que, al no ser posible un sistema de distritos con población aproximadamente igual, la relación 2:1 no puede ser considerada en todos los casos como lesiva al principio de igualdad. Sería absurdo pretender establecer como *standard* el de la proximidad al tipo ideal, por lo que tenemos que conformarnos con sistemas más imperfectos que permitan un ajuste a peculiaridades geográficas, como, por ejemplo, los límites de los condados, al objeto de que haya un cierta correspondencia entre las unidades administrativas y los distritos electorales. Aunque los *standards* deben ir dirigidos a la consecución del principio de igualdad, es necesario que tengan una cierta elasticidad.

Se nos presenta así de nuevo el problema de la diferencia con el porcentaje medio de la relación población/representación. Habrá que determinar si un 10, un 15 o un 20 por 100 constituyen un margen excesivo. También hay que plantearse el problema del equilibrio entre los distritos de mayor o menor densidad de población. Por último, es preciso tener en cuenta el impacto que una determinada estructura electoral puede producir en la composición de las Cámaras legislativas; es decir, con que porcentaje es posible obtener el control de las mismas. Parece que está establecido que un 40 por 100 marca el límite entre lo que es soportable en materia de desigualdad de peso representativo. Además, en el Senado se estima que no es necesario seguir un criterio tan riguroso como con respecto a la Asamblea. Cuando se excede el techo de desequilibrio admisible en ambas Cámaras, habrá que considerar que existe la *invidious discrimination*. Queda así abierto un nuevo campo de actividades para la estadística electoral y la sociología política.

Concluyendo: hay que decir que los tribunales federales de instancia no pueden, ni deben, seguir un sistema unitario para todos los Estados, y ni siquiera aplicar una medida puramente mecánica dentro del mismo Estado. En fin de cuentas, la S. C. tendrá siempre oportunidad de rechazar o aprobar la

decisión de los tribunales inferiores, y es previsible que tendrá que pasar mucho tiempo antes de que esta cuestión pueda quedar totalmente resuelta en forma unitaria.

10. PROBLEMAS CONEXOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Aparte de la tarea de establecer un *standard* razonable para los planes de redistribución, los tribunales federales tendrán que ocuparse igualmente de otras cuestiones interrelacionadas de Derecho constitucional.

1.º En los lugares en que los principios de distribución electoral están establecidos en la Constitución del Estado —la llamada situación *de jure*—, como Nueva Jersey, Nueva York, California, Connecticut e incluso Tennessee, es necesario proceder a una modificación constitucional antes de efectuar la redistribución. En la mayoría de los Estados la enmienda constitucional no queda aprobada hasta su ratificación por referéndum. En muchos de ellos, el procedimiento se inicia, con o sin intervención del legislativo, según los casos, con la iniciativa popular, para ser luego aprobado en referéndum. En todos los Estados existe, junto a este procedimiento, el sistema de revisión por convención constitucional. En New Hampshire, por ejemplo, es éste el único procedimiento existente para la modificación de su ley fundamental. En los casos en que se exige convención constitucional suelen existir disposiciones que restringen la convocatoria de tal convención hasta que haya transcurrido un determinado lapso de tiempo después de la celebración de la última convención de este tipo (27). En resumidas cuentas, cuando la Constitución establece los principios de distribución electoral, el procedimiento de adaptación a los requisitos exigidos por la S. C. es lento, complicado y, teniendo en cuenta que nunca es posible predecir la voluntad del pueblo, de resultado incierto.

En doce Estados se han sometido a referéndum, con vistas a las últimas elecciones de 1962, enmiendas o medidas legislativas de otro tipo, ya a consecuencia de órdenes judiciales de redistribución o tratando de impedir la modificación forzosa. Los resultados han sido contradictorios y poco satisfactorios. En Florida, California, Washington y Virginia del Oeste, el electorado rechazó las propuestas de redistribución, ya por no ser lo suficientemente amplias, ya por considerarlas demasiado avanzadas. Donde llegaron a ser aprobadas han sido sometidas a acciones judiciales de nulidad ante los tribunales estatales.

(27) Esta es la situación de Tennessee, donde sólo se puede convocar una convención constitucional cada seis años. La última tuvo lugar en 1959. Vid. *Baker v. Carr*, *loc. cit.*, pág. 193, nota 14. Será necesario, por tanto, esperar a 1965 antes de que sea posible poner las cosas en orden.

aunque, si se trata de una *federal question*, deberán ser sometidas en última instancia a la decisión de la S. C.

2.º Es además discutible el que los tribunales federales puedan entender de un asunto cuando es el propio pueblo el que, mediante los procedimientos de iniciativa y referéndum, y dejando de lado al legislativo, propone y aprueba un nuevo sistema de redistribución. En 1962, de los cincuenta Estados de la Unión, diecinueve preveían la iniciativa y el referéndum, y veintiuno tenían referéndum sin iniciativa. En el último caso no se puede decir que el pueblo tenga poderes plenos de decisión, pues lo único que hace es confirmar o rechazar lo que ha sido aprobado previamente por las Cámaras legislativas. La S. C. estableció la legitimidad de la legislación popular directa en cuestiones de este tipo en un caso algo antiguo relativo a la distribución de distritos congresionales (*Ohio ex rel. Davis v. Hildebrant*, 241 U. S. 565, 1916). A partir de 1930 se ha hecho uso de esta posibilidad de legislación popular directa con respecto a la redistribución electoral en varios Estados, entre ellos, Arkansas, California, Maryland, Dakota del Norte, Ohio, Oregón y Washington, con resultado variable.

Se ha sostenido que debe ser el pueblo el que decida cuando los poderes se los da la Constitución directamente. Contra este razonamiento se ha alegado, por el contrario, que cuando se trata de una modificación constitucional, el procedimiento es extraordinariamente lento, teniendo en cuenta, sobre todo, que los plazos para celebración de plebiscitos deben ajustarse a los períodos bienales de celebración de elecciones; también se ha dicho que no es posible confiar en la sabiduría de la *vox populi*, sobre todo cuando se trata del *homo Americamus*. Por ejemplo, en el Estado de Michigan los electores habían aprobado por referéndum un plan de redistribución de las Cámaras legislativas en 1951, que tuvo que ser declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo del Estado, al menos en lo que afectaba a la redistribución del Senado (28). El electorado suizo, acostumbrado a la técnica de la legislación popular directa desde hace siglos, la ejerce de una manera objetiva e independiente. En América, por el contrario, existen campañas de referéndum, que muchas veces corren a cargo de agencias publicitarias, en favor de determinados intereses económicos, que, utilizando sistemas de propaganda similares al utilizado para la venta de dentífricos, ejercen una influencia enorme en la opinión pública. En casos tales debería corresponder a los tribunales federales el determinar si el proyecto de redistribución ofrecido al público era equitativo y si la técnica plebiscitaria no ha sido falseada a su vez. Los métodos de legislación popular

(28) *Scholle v. Hare*, 360 Mich. 1, 104 N. W. 2d 63 (1960).

directa no deben, por tanto, ser considerados como un sustitutivo del plan elaborado por la legislatura y revisado luego por el tribunal federal.

3.º Se plantea también el problema de la llamada fórmula federal como solución de compromiso. ¿Es necesario que las dos Cámaras se ajusten al principio de igualdad de voto en razón a la población, o basta que la Asamblea o Cámara baja respete este sistema, mientras que el Senado sigue la técnica de representación geográfica? Los republicanos, que resultarían beneficiados por el segundo sistema, señalan que el Senado de los Estados Unidos se basa sólo en unidades territoriales, ya que cada Estado elige dos senadores, sin consideración al número de habitantes. El argumento «federalista» ha sido planteado en varias ocasiones ante los tribunales federales inferiores. En estos momentos, la estrategia agrario-conservadora parece concentrarse en la obtención de una solución de compromiso que, permitiendo la constitución de una Asamblea basada en una organización puramente democrática, mantenga la representación geográfica en el Senado. Esto supondría el conservar la Cámara alta como baluarte frente al empuje de las ciudades. La S. C. no ha abordado el problema directamente en ningún caso. No obstante, puede servirnos de indicación de tendencia la clara censura de la fórmula federativa por el juez Douglas en la decisión sobre el sistema de *county-unit* en Georgia (28 bis). De hecho, el paralelismo está fuera de lugar. La Unión se constituyó sobre la base de un acuerdo de Estados hasta entonces soberanos, que no hubieran formado parte de ella sin la garantía de una igual participación en el Senado. Las divisiones interiores de los Estados tienen su origen, por el contrario, en un accidente casual histórico, careciendo hoy de toda virtualidad política.

II. CONSECUENCIAS PARA LA DINÁMICA DE PARTIDOS

La cuestión más importante desde un punto de vista político es, desde luego, la de las consecuencias que vaya a producir para los dos partidos tradicionales la introducción del nuevo sistema. Se ha calculado (29) que la nueva redistribución favorecerá a los demócratas en los Estados más importantes de la costa atlántica, del Medio Oeste y del Pacífico. Parece seguro que las

(28 bis) En primera instancia, la *District Court* opinó al respecto que una división electoral no ha de ser considerada *a limine* como contraria al principio de igualdad cuando la desigualdad de voto contra la que reclama un condado determinado no es superior a la desventaja que sufre un Estado de la Unión a consecuencia de su menor representación en el Electoral College. El juez Douglas, sin embargo, rechazó este principio en la esfera federal.

(29) *The Fall 1962 Congressional Quarterly Guide*, Washington, 1962, pág. 84.

mayorías republicanas de Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Illinois, Michigan y California desaparecerán automáticamente. El predominio republicano en Nueva Inglaterra parece que también se verá seriamente afectado. En los Estados demócratas del Sur, aunque, fuera de Florida o Texas, no parece inmediata la formación de un sistema bipartidista, hay mayores probabilidades de que pueda llegar a existir uno en el futuro. Lo que sí se dejará notar será un retroceso de los votos agrarios en beneficio de los grupos urbanos, más progresivos. Aunque los republicanos obtendrán ventajas parciales en el Sur y en los suburbios residenciales de las grandes ciudades, no podrán éstas compararse con los beneficios que se espera reciba el partido demócrata de la reforma. Hay que tener en cuenta que, a pesar del aparente equilibrio de los dos partidos tradicionales en las últimas elecciones presidenciales (1960), los demócratas tienen mayoría en el Congreso desde hace treinta y un años, con excepción de las legislaturas de 1945-46 y 1953-54, de mayoría republicana. No resulta así imposible el que el nuevo sistema de distribución electoral en los Estados lleve a una institucionalización permanente del partido demócrata como partido mayoritario.

12. LA INFLUENCIA DE LA DECISIÓN EN LAS ELECCIONES PARA EL CONGRESO

Baker v. Carr abre perspectivas aún más amplias. Por lo pronto, la decisión sólo somete a la revisión de los tribunales federales las elecciones en los Estados singularizados. No hay que descartar, sin embargo, el que las elecciones congresionales pueden también resultar afectadas (30). Los distritos para el Congreso han sido ajustados en muchos Estados por la mayoría republicana, siguiendo la técnica de *gerrymandering*, con lo que se atenta contra el principio de igualdad de voto en el ámbito federal.

Teniendo en cuenta los precedentes anteriores, no podemos esperar la intervención del mismo Congreso para la solución de este problema. Las primeras leyes aprobadas por el Congreso en esta materia (*Apportionment Acts*) de 1842 (5 Stat. 491) y 1862 (12 Stat. 472) obligaban a los Estados que tenían derecho a enviar más de un representante al Congreso a estructurar los distritos electorales de acuerdo con una continuidad territorial (*contiguous*), y las leyes posteriores de 1901 y 1911 dispusieron que deberían estar aglutina-

(30) Esta cuestión ya ocupa un primer plano en las discusiones doctrinales. Vid., por ejemplo, «Challenge to Congressional Districting: After *Baker v. Carr* Does *Colegrove v. Green* Endure», *Columbia Law Review*, 63 (1962), 98; JEROLD ISRAEL: «Charting a Course the Mathematical Quagmire: The Future of *Baker v. Carr*», *Michigan Law Review* (1962), 107.

dos (*compact*). Sin embargo, las leyes de 1929 (36 Stat. 21) y 1941 (55 Stat. 761) omiten toda referencia a requisitos similares, faltando igualmente una obligación de ajustarse al principio de igualdad de voto de acuerdo con los porcentajes de población. La S. C. estimó que, con las nuevas leyes, la disposiciones de este tipo dejaban de estar en vigor (*Wood v. Broom*, 287 U. S. 1, 1932).

Ha sido actitud constante de la S. C. el no conceder remedio judicial en los casos de desigualdad de voto en las elecciones para el Congreso, por tener el carácter de *political questions*. La decisión fundamental en este aspecto es *Colegrove v. Green* (328 U. S. 549, 1946), en que un profesor de ciencia política de Chicago reclamó, sin obtener satisfacción, contra la desigualdad que supone el que un voto en una pequeña circunscripción rural tuviera mucho mayor peso que en distritos electorales con casi un millón de votantes (31). Pero no hay que descartar el que *Colegrove v. Green* deba ser ahora revisado a la luz de *Baker v. Carr*. Comparado con las enormes diferencias en las legislaturas estatales, no aparece muy falseado el carácter democrático de la Cámara de Representantes. Las diferencias que se puedan producir dentro de los Estados están compensadas por el precepto constitucional (art. I, sec. 2, párrafo 3, inciso 3) que obliga a la redistribución de puestos en el Congreso cada diez años, atendido el número de habitantes de cada Estado (32). Esta redistribución decenal se verifica hoy automáticamente, de conformidad con las leyes de 1929 y 1941. La última redistribución tuvo lugar en 1961. No menos de 40 escaños fueron afectados por ésta, y 25 Estados ganaron o perdieron representantes. Sobre la base de esta redistribución general, las legislaturas de los Estados proceden después a una redistribución interna de los distritos dentro de sus respectivos territorios, no desaprovechando éstas la oportunidad de introducir consideraciones partidistas en la redistribución local (33).

(31) Decisiones anteriores en idéntico sentido con respecto a las elecciones congresionales eran *Smiley v. Holm*, 285 U. S. 355, *Koenig v. Flynn*, *ibíd.* 375, *Carroll v. Becker*, *ibíd.* 380, todas de 1932. Vid. también *Baker v. Carr*, *loc. cit.*, págs. 323 y sigs.

(32) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 182 y sig.

(33) De los 25 Estados afectados por la redistribución de escaños congresionales, 19 adoptaron leyes de redistribución en 1961 y 1962. En cuatro de los restantes Estados, que se vieron favorecidos con un escaño, no se ha adoptado ninguna ley de redistribución, debiendo ser elegido el nuevo representante *at large*, es decir, por la totalidad del electorado. En Maryland, un *redistricting bill* ha sido rechazado en referéndum. Alabama recurrió a una doble elección primaria, quedando eliminado en la segunda uno de los representantes elegidos en la primera por distritos. Arizona recurrió a una Ley de redistribución aprobada en 1947, pero que no había sido aplicada hasta ahora. Vid. *The Spring 1963 Congressional Quarterly Guide to Current American Government*, Washington, 1963, pág. 50.

También aquí resultan aleccionadoras las estadísticas publicadas después de la redistribución de 1961-62. Los veinte distritos congresionales de mayor población iban de 951.527 habitantes (en Texas) a 721.953; los veinte de menor población iban de 177.431 (en Michigan) hasta 232.208. Existen, por tanto, diferencias de 5,5 : 1. En Michigan se da además la particularidad de que junto al distrito de menor población existen cuatro de los más numerosos. Los veinte distritos de mayor población albergan un número de habitantes equivalente al triple de los veinte de menor población. Como era de esperar, los veinte distritos de mayor número de habitantes corresponden a zonas predominantemente metropolitanas y suburbanas, mientras que los veinte de menor población corresponden también, sin excepción, a zonas predominantemente rurales. Los resultados se pueden descomponer en el siguiente cuadro de distribución de la población (en porcentajes):

	Urbana	Suburbana	Rural
Los 20 distritos de mayor población	43,3	36,8	19,9
Los 20 distritos de menor población	2,8	0,5	96,7

El desequilibrio es notorio en el Sur. De los veinte distritos de mayor población, siete comprenden las grandes poblaciones de esta región, y once de los veinte de menor población abarcan territorios rurales de esta zona. La mayoría de estos cuarenta distritos extremos se encuentran situados en Estados cuyas legislaturas no han verificado redistribución después del último censo.

En consecuencia, los distritos congresionales que abarcan población campesina cuentan por término medio con sólo un 80 por 100 del electorado de distritos urbanos y, a lo máximo, con dos tercios del electorado de los distritos suburbanos. Se ha calculado también que si se adoptara una distribución electoral de tipo estrictamente proporcional, el sector rural perdería unos 27 escaños de los que 20 corresponderían a las áreas suburbanas y siete a las estrictamente urbanas.

Más importante que estas diferencias relativamente pequeñas sería el impacto sociológico en la composición y tareas del Congreso. No sólo desaparecería el predominio agrario en el Congreso, sino que, sobre todo, se minaría el principio de *seniority* en la presidencia de las comisiones, que constituye, sin duda, uno de los mayores defectos de la legislatura americana (34). De acuerdo con una regla de Derecho consuetudinario, el miembro del Congreso

(34) Vid. FRAENKEL: *Op. cit.*, págs. 157 y sigs. y 300 y sigs.

que haya pertenecido ininterrumpidamente a éste durante más tiempo, tiene una especie de derecho adquirido a la presidencia del comité que le sea asignado por la camarilla de su partido. La mayor parte de los miembros que gozan de mayor antigüedad —unos veintidós— proceden de pueblos o pequeñas ciudades rurales, y sólo tres han sido elegidos por las grandes ciudades. Constituye éste el reducto de los demócratas del Sur, que, debido al sistema de partido único allí existente, pueden contar con bastante seguridad en su reelección. De acuerdo con su origen agrario, se rodean de una aureola de archiconservadurismo. En Washington, reaccionan así ante los problemas actuales con una actitud totalmente reaccionaria. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con los representantes más antiguos de los Estados agrícolas de Nueva Inglaterra y del Medio Oeste. Estos cavernícolas profesionales constituyen el núcleo de la oposición sudista a los Presidentes de inspiración progresista y sus programas legislativos, en especial cuando se trata del problema negro. Una redistribución más ajustada al principio de proporcionalidad podría poner fin también a este sistema.

13. LA CONTRARREVOLUCIÓN AGRARIA

Sin embargo, la alta política no deja de ofrecer sorpresas dramáticas. Al mismo tiempo que los Estados afectados por la decisión se apresuraban a convocar sus cuerpos legislativos, al objeto de llevar a cabo las reformas apuntadas por la decisión judicial, se inició un movimiento de signo contrario, que no podemos designar de otro modo que como la contrarrevolución agraria (35). Se trata nada menos que de introducir una radical transformación en el orden federal existente. Su objetivo es el hacer retroceder la Federación a la etapa anterior a la guerra de Secesión, para convertirla en una especie de Confederación, de acuerdo con una concepción semejante a la que quizás tuvieron los padres de la Constitución. El impulso a este respecto viene de la National Legislative Conference, que forma parte de la organización semi-oficial que se conoce con el nombre de Council of State Governments; es decir, que no se trata, de ninguna manera, de una iniciativa privada. Por lo pronto, no hay indicios de que detrás de este movimiento exista un poderoso *pressure group* con importantes recursos. La organización que externamente ha iniciado esta campaña, es relativamente modesta. Aunque predominan en ella políticos republicanos, procedentes de zonas rurales, no faltan tampoco personalidades del partido demócrata. También forman parte de él miembros de origen urbano.

(35) Vid. *New York Times* del 14, y *Boston Globe* del 16 de abril de 1963.

de modo que, al menos en la superficie, el movimiento se presenta como por encima de los partidos, y como no dominado por los intereses rurales.

No hay que negar ingenio a los dirigentes de la contrarrevolución agraria. Su preocupación primordial es, desde luego, el poner fin a las medidas de redistribución originadas por *Baker v. Carr*. Pero el procedimiento para conseguir este fin no es, ni más ni menos, que el de añadir un tercer método a los dos previstos en el artículo V para modificar la Constitución (36). En el momento actual, ésta puede ser modificada a propuesta de ambas Cámaras del Congreso por mayoría de dos tercios de sus miembros de derecho, entrando en vigor las enmiendas respectivas cuando hayan sido aprobadas por las legislaturas de las tres cuartas partes del número total de Estados (en este momento, sería necesaria la aprobación por 38 legislaturas). Es éste el procedimiento generalmente utilizado, con la única excepción de la Enmienda XXI, derogatoria del régimen de prohibición (1933), que, con el fin de acelerar su aprobación, fué sometida a ratificación por convenciones celebradas en los diferentes Estados. El otro procedimiento, que hasta ahora no ha sido empleado con éxito, se basa en la iniciativa de los propios Estados, que habrían de proponer, por una mayoría de dos tercios (en este momento, 34 Estados), las enmiendas constitucionales respectivas, debiendo el Congreso convocar, en consecuencia, una asamblea constitucional de ámbito nacional; las enmiendas propuestas por esta última habrán de ser ratificadas, a su vez, por las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados. Este segundo procedimiento, que parece adecuado fundamentalmente para realizar una revisión total, como se ha hecho en Suiza, no se ha utilizado hasta la fecha. Hay que observar, sin embargo, que en ambos casos el Congreso es una pieza imprescindible del mecanismo, que no cabe dejar de lado.

El nuevo plan implicaría la exclusión del Congreso del procedimiento de revisión constitucional, quedando éste totalmente en manos de los Estados, tanto en cuanto a la iniciativa como en cuanto a la ratificación. El Congreso no participaría proponiendo la enmienda ni convocando una convención que la ratifique. Cabe preguntarse si es posible llegar a esta eliminación de uno de los órganos más importantes del orden constitucional americano. No hay que descartar la posibilidad de que, por el procedimiento de una enmienda formal, se introduzca un nuevo procedimiento de revisión perfectamente legítimo. No hace falta subrayar, no obstante, que si tal cambio se llevara a efecto, se produciría una transformación radical en la estructura federal de los Estados Unidos.

Para reforzar el ataque contra la redistribución impuesta por la S. C., se

(36) Vid. LOBWEINSTEIN: *Op. cit.*, págs. 38 y sigs.

ha iniciado también un segundo frente. De acuerdo con otro proyecto de enmienda, la Constitución habría de establecer taxativamente que ninguna disposición podría ser interpretada en el sentido de restringir o limitar el derecho de los Estados a establecer el sistema de distribución de representantes en sus Cámaras legislativas que consideren conveniente según su prudente arbitrio. Prescindiendo de consideraciones de otro tipo, esto significaría que en un caso concreto determinadas garantías establecidas por la Constitución federal, y, sobre todo, el principio de igualdad ante la ley (y quizás también el de *due process*), dejarían de ser aplicables, lo que se conoce en la doctrina alemana como «autodestrucción constitucional». Resulta fácil comprender que la eliminación de garantías tan trabajosamente conseguidas a lo largo de los siglos pondría en peligro todo el sistema jurídico-constitucional.

Por último, un tercer proyecto de reforma constitucional completa el cuadro, que no deja así nada que desear en cuanto a atrevimiento. Se trata de constituir una *Court of the Union*, integrada por los *Chief Justices* de los cincuenta Estados a la que le correspondería revisar todas las decisiones del Tribunal Supremo cuando resulten afectados los derechos de los Estados, y, como se puede suponer, con facultad de casarlas en el caso de que supongan una lesión de los derechos que este super-Tribunal Supremo considere reservados a los Estados (*State Rights*). Detrás está, naturalmente, lo que se ha llamado el espectro de la X Enmienda, que establece que las competencias que no han sido transferidas a la Federación o prohibidas a los Estados por la Constitución, corresponderán a los Estados o al pueblo. No es nuevo en la historia constitucional americana el desencadenamiento de campañas vindicativas contra las decisiones de la S. C. que han disgustado a un sector de la población (37), pero nunca se han presentado estos ataques de una forma tan directa y clara, y casi brutal.

El ataque frontal contra el Tribunal Supremo debe su origen a una poderosa coalición de intereses sureños, opuestos a la integración, y agrarios, preocupados estos últimos por la pérdida de poder en las legislaturas de los Estados que supondría el que se llevara a cabo la redistribución electoral. Parecía éste el momento adecuado para revivir la teoría de la anulación, sostenida antes de la guerra civil, especialmente por John Calhoun. En su versión moderna de *imposition* de la S. C., viene siendo expuesta desde las decisiones de las escuelas, en 1954/55 (38).

Podría pensarse que estos tres proyectos de enmienda constitucional, como producto de una desesperada maniobra retardataria de la minoría agraria,

(37) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 437 y sigs.

(38) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 601 y sigs.

pueden ser fácilmente echados en olvido. Sin embargo, una serie de circunstancias aconsejan lo contrario. En primer lugar, los proyectos de resolución presentados a las legislaturas de los Estados están redactados en forma muy hábil, de modo que no quedan sometidos al veto del gobernador, generalmente identificado con los intereses urbanos (39). Por otro lado, el movimiento contrarrevolucionario ha hecho extraordinarios progresos en los tres meses transcurridos desde su iniciación, y sin mucha publicidad. Los proyectos sobre enmienda constitucional y los de competencia exclusiva de los Estados en materia de distribución electoral han sido ya aprobados por diez Estados en un santiamén y sin mucha discusión (hasta el mes de abril de 1963) (40). Además, en otros Estados el proyecto referente a redistribución ha sido aprobado al menos por una de las Cámaras: así, Colorado, Illinois, Nueva Jersey, Nuevo México, Oregón, Carolina del Sur y Texas. Examinando la lista de los que han aprobado las propuestas, se observará que se trata de Estados predominantemente agrícolas. Esto es especialmente cierto con respecto a los Estados que han aprobado los dos proyectos: Arkansas, Idaho, Kansas, Oklahoma, Dakota del Sur y Wyoming. Lo que resulta más intranquilizador, por el contrario, es que el segundo proyecto haya encontrado acogida favorable en Estados tan industrializados como Illinois y Nueva Jersey. En este último, por ejemplo, en el Senado, compuesto de once republicanos y diez demócratas, elegidos cada uno por un condado sin consideración a la cifra de población, el proyecto de competencia del Estado en materia de redistribución ha sido aprobado por unanimidad. En cambio, Massachusetts puede estar orgulloso de que su Senado haya archivado rápidamente el proyecto de constitución de un Tribunal por encima de la S. C., corriendo los demás proyectos idéntica suerte.

Una vez más la prensa ha aprovechado la oportunidad para intentar un movimiento de la opinión pública, que viene manteniendo una postura de alarmante indiferencia; la radio y la televisión han quedado al margen, absorbidas en otros problemas. Después de la resonancia alcanzada por *Baker v. Carr*, cabe esperar que la agitación de sentido contrario terminará en un plazo razonable. Es así posible pronosticar de antemano el naufragio de la contrarrevolución agraria, a pesar de los fulminantes éxitos iniciales.

(39) Este fue el caso de Nebraska, que permite el veto en casos de este tipo.

(40) El proyecto de modificación del procedimiento de enmienda ha sido aprobado por Arkansas, Florida, Idaho, Illinois, Kansas, New Hampshire, Oklahoma, Dakota del Sur, Texas y Wyoming. El relativo al monopolio estatal en la organización de sus Cámaras legislativas, lo ha sido por Arkansas, Idaho, Kansas, Missouri, Montana, Oklahoma, Dakota del Sur, Utah, Washington y Wyoming. En cuanto al absurdo proyecto de *Court of the Union*, sólo ha sido aprobado, hasta la fecha en que redactamos estas líneas, por Alabama, Arkansas, Florida y Wyoming.

Sobran aquí consideraciones sobre el efecto que la aprobación de la enmienda en materia de redistribución produciría desde un punto de vista jurídico-constitucional, sin contar con las consiguientes repercusiones políticas. Sustancialmente, produciría un resultado similar a la modificación del procedimiento de enmienda, aunque el primer proyecto parece encontrar mejor acogida. A título puramente especulativo, cabe apuntar que incluso entonces el Tribunal Supremo podría plantearse el problema de la «inconstitucionalidad» de las leyes constitucionales, de modo similar a como se planteó esta cuestión hace algún tiempo en Suiza y Alemania. A pesar de la presencia de síntomas inquietantes, hay que esperar que prevalezca también aquí el sano realismo del pueblo americano.

14. CUESTIONES DE DERECHO COMPARADO

El problema de la igualdad de población en la constitución de distritos electorales se ha planteado de modo similar en todos los países con régimen de voto mayoritario. Como de costumbre, la Gran Bretaña ofrece al respecto una solución bastante aceptable (41). Las reformas electorales que se produjeron durante el siglo XIX después de la gran reforma de 1832, sólo en forma muy trabajosa e imperfecta podían conseguir el principio de *one man one vote*, debido al pie forzado de las unidades territoriales históricas, los *boroughs* y los *counties*. Toda reforma del sistema electoral era seguida siempre de nuevas leyes de redistribución (*Redistribution of Seats Acts*) aunque éstas no se produjeran siempre en forma sincronizada. De todos modos, las desigualdades electorales se seguían produciendo en forma importante debido a nuevos movimientos de población. Sin embargo, se acabó llegando, por vía legislativa, a lo que parece una solución comprensiva y razonable. En 1944 se crearon, por acuerdo entre los diferentes partidos, unos órganos administrativos *ad hoc*, las cuatro Comisiones permanentes de Delimitación de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte (*House of Commons [Redistribution of Seats] Act, 7 & 8 Geo. 6, c. 41*) (42). Estas Comisiones tienen la obligación de presentar al Parlamento proyectos de redistribución electoral, que

(41) Vid. O. HOOD PHILLIPS: *Constitutional and Administrative Law*, Londres, 1962, págs. 164 y sig.; ARTHUR J. GOLDBERG: *Yale*, págs. 95 y sigs., y, sobre todo, el juez FRANCKFURTER en *Baker v. Carr*, *op. cit.*, págs. 302 y sigs., con adicional información bibliográfica.

(42) La Ley ha sufrido sucesivas modificaciones. Vid. 10 & 11, Geo. 6. c. 10 (1947). 12 & 13 Geo. 6 c. 66 (1949). La materia aparece hoy refundida en 6 & 7 Eliz, 2, c. 26 (1958).

entran en vigor por *Order in Council*, es decir, sin necesidad de aprobación parlamentaria formal. En un principio los proyectos de redistribución eran presentados cada tres o cinco años; a partir de 1958, se ha extendido el período a quince años. Los proyectos en cuestión habrán de tomar en consideración los cambios experimentados por la población en el período intermedio. El principio fundamental está en la máxima aproximación posible al principio de igualdad de población en las distintas circunscripciones. En su primera formulación se establecía que ninguna circunscripción debería desviarse en más de un 25 por 100 del coeficiente electoral (producto de dividir la población total por el número de escaños). Este sistema rígido fué abandonado desde 1947, en que el coeficiente fué sustituido por la expresión «la mayor igualdad posible». En 1958 se autorizó a la Comisión para efectuar desviaciones al principio cuando quedaran amenazadas las conexiones de vecindad a consecuencia de un nueva redistribución (43). En la actualidad no se considera por tanto alcanzable, ni deseable, una igualdad mecánica de los distritos. La relación existente entre el distrito de mayor población (77.298) y el de menor población (39.980) es de 1,9 : 1. En Escocia y Gales la relación es de 2,6 : 1. Pero el cuadro de conjunto ofrece una notable igualdad electoral. De los 511 distritos, 410, es decir, el 80 por 100, se mantienen dentro del margen de un 20 por 10 de los coeficientes de igualdad. En Escocia y Gales, 66, es decir, 61 por 100 permanecen dentro de estos márgenes.

Mejores resultados todavía han sido conseguidos en el «Commonwealth de Australia». Al igual que en la Gran Bretaña, el Parlamento del «Commonwealth», ha constituido una Comisión especializada, encargada de establecer el sistema de distribución electoral que mejor se ajuste al principio de igualdad en los seis Estados que lo constituyen (44). A pesar de que se trata de un extenso continente, con diferencias muy marcadas de densidad de población, se ha conseguido que la relación entre los distritos de mayor y menor población, de un total de 122 circunscripciones, sea sólo de 1,5 : 1 (46.549 frente a 30.570). En consecuencia, para conseguir la mayoría en la *House of Commons* es necesario obtener el 48,3 por 100 del electorado. El observador americano no podrá menos de sentir cierta envidia ante los sistemas inglés y australiano.

Nos queda, por último, que decir que el problema de la igualdad de voto se plantea incluso en Estados que siguen el sistema proporcional, como en la

(43) Los tribunales se han negado en repetidas ocasiones a revisar las propuestas de la Comisión (*Hammersmith Borough Council v. Boundary Commission for England*, *Times*, 15 de octubre de 1954, y *Harper v. Secretary* [1955] 1 Ch. 238).

(44) Vid. GOLDBERG, *loc. cit.*, págs. 95 y 106.

Alemania de Weimar y en la de Bonn, y también en Suiza (45). Mediante las famosas cláusulas preclusivas, se pueden crear artificialmente desigualdades electorales en perjuicio de los partidos minoritarios por la diferencia entre el valor numérico y el valor de resultado. Desde un punto de vista práctico, no parece, sin embargo, que se produzca así un grave atentado contra los principios democráticos. Los Estados de sistema mayoritario no pueden sacar ninguna consecuencia al respecto.

15. EFECTOS INDIRECTOS

En estos momentos existe una enorme confusión en cuanto a la redistribución electoral de las legislaturas de los Estados, sin paralelo con ningún otro período de la historia constitucional americana, si dejamos aparte la Guerra de Secesión. Pasarán varios años antes de que los tribunales federales y los órganos políticos lleguen a un acuerdo sobre el sistema más justo de distribución. Los efectos indirectos de *Baker v. Carr* son imprevisibles e incalculables. Pero no cabe duda de que el problema afecta a la misma esencia del orden político americano. Una vez que el electorado urbano haya conseguido el predominio que le corresponda, tanto por su número como por su importancia económica, en las legislaturas de los Estados, éstas deberán dirigir su atención a los intereses de la mayoría urbana, en vez de los de la minoría rural. En todo caso, en el Sur mejorarán las posibilidades de un sistema bipartidista. Las asambleas estatales, por su parte, una vez que se haya establecido un sistema justo, o más justo, de representación, quedarán probablemente liberadas de mucho de su provincianismo y sumisión a la política de intereses, recobrando su utilidad y su prestigio, aunque no cabe esperar con ello que el decadente federalismo recupere su perdido vigor.

Más importante aún pueden ser las consecuencias a escala federal. El puño de hierro con el que el grupo reaccionario y rural sudista aprisiona al Congreso podrá ser levantado y quizás destruido para siempre. Esto último, no sólo en cuanto a los resultados que se producirían en la composición de los Comités, desaparecida la *seniority* de los congresistas del Sur, sino también al afectar a la coalición que existe desde hace treinta años entre republicanos y demócratas del Sur, coalición que mina, falsea y hace ineficaz el sis-

(45) *Geisbühler v. Fribourg, Grand Conseil*, decisión del Tribunal Federal, de 28 de marzo de 1962, *Journal des Tribunaux*, vol. 110 T. S. 271. Vid. al respecto el artículo de WILLIAM O'BRIEN: «Baker v. Carr Abroad, The Swiss Federal Tribunal and Cantonal Election», *Yale*, págs. 47 y sigs., en que, en todo caso, no se entiende bien la verdadera situación.

tema bipartidista (46). Mientras esta coalición siga controlando el Congreso, resulta imposible liberar a los Estados Unidos de su actual inmovilismo político interior. Con ello se conseguiría finalmente una efectiva dirección política del Presidente (*Executive Leadership*), apoyada en el consenso de la mayoría de la población, y tal como corresponde a una gran nación. Para muchos, *Baker v. Carr* constituye el inicio de una radical transformación política. Quienes estén familiarizados con la fuerza de la inercia en el proceso político americano, sentirán un cierto escepticismo ante tales esperanzas de cambio. De todos modos, *Baker v. Carr* constituye una piedra miliar en la historia del constitucionalismo americano, de importancia similar a decisiones como *Marbury v. Madison* (1 Cr. 127, 1803) o *Scott v. Sandford* (19 How. 393, 1857).

KARL LOEWENSTEIN

(Traducido por MANUEL MEDINA.)

N. DEL T.—Después de traducido el presente artículo y enviado a la imprenta, el Tribunal Supremo americano ha extendido el requisito de proporcionalidad a los distritos del Congreso federal. En su decisión de 17 de febrero de 1964, relativa a la distribución de los distritos congresionales en el Estado de Georgia, ha establecido que el principio de igualdad de voto obliga a los Estados a dividir los distritos congresionales guardando consideraciones de igualdad de la masa de población. El caso se había planteado con ocasión de la desigualdad entre el distrito de la ciudad de Atlanta, con 823.680 habitantes, y el del noveno distrito, rural de 272.154 habitantes; es decir, existía una proporción de 3 a 1, aproximadamente, de forma que cada voto rural tenía el peso de tres votos urbanos. Incluso con anterioridad a la decisión del Tribunal, Georgia y Maryland habían tomado medidas para la redistribución de sus distritos congresionales. (Ver *New York Times*, edición europea, de 19 de febrero de 1964, página 3, col. 8, y pág. 4, col. 1.)

R É S U M É

La décision de la Cour Suprême américaine dans l'affaire "Baker contre Carr" est d'une extraordinaire importance pour le développement politique postérieur des Etats Unis. L'arrêt se borne à affirmer la compétence des tribunaux fédéraux pour connaître de l'ajustement des circonscriptions dans les législatures des états. Mais l'on fait un pas de géant, du même coup, dans l'évolution politique de l'Union américaine, car on enlève aux législatures des états la faculté de se prononcer sur leurs propres sièges en les rapportant aux unités territoriales et à la population. En établissant la compétence des tribunaux' fédéraux pour connaître de ces questions. La Cour Suprême leur confère un pouvoir effectif

(46) Vid. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 364 y sigs.

sur les législatures et leur permet d'imposer dans les différents états des critères de proportion entre les voix et la représentation, n'existant pas auparavant. On peut donc prédire pour l'avenir que le poids du vote dans les villes augmentera, le parti démocrate et en particulier l'aile libérale ou "urbaine" de ce pays en tirant le plus grand profit.

Les effets de cet arrêt déborderont, cependant, la sphère de l'Etat pour se faire sentir également dans la distribution des circonscriptions au Congrès fédéral. Il en résultera une distribution de ces dernières plus ajustée à la structure de la population et dont la conséquence immédiate serait la disparition au Congrès des représentants sudistes les plus caractérisés qui ont été jusqu'à présent un obstacle sérieux, à travers la présidence des comités, à l'adoption de toute mesure à caractère progressif. Il est donc bien naturel que le secteur conservateur agraire ait amorcé un mouvement "contre-révolutionnaire" visant à annuler les possible effets de l'arrêt "Baker contre Carr". Les mesures proposées par les secteurs agraires portent sur trois aspects principaux: révision de la procédure de révision constitutionnelle; adoption d'un nouvel amendement établissant taxativement la compétence de l'état en matière d'ajustement électoral des législatures; création d'une "super Cour Suprême" où siègeraient les présidents des tribunaux suprêmes de tous les états. Ces trois mesures enrayeraient le processus d'augmentation de compétence en faveur des tribunaux fédéraux qui semble irréversible pour le moment. Il faut espérer que le sens commun du peuple américain se refuse à faire le jeu, de la sorte, des secteurs rétrogrades.

S U M M A R Y

The decision of the Supreme Court of the United States in "Baker v. Carr" has a tremendous importance for the future political development of the country. The judgement limits itself to affirming the competence of the federal courts in matters concerning apportionment of the state legislatures. Nevertheless, a huge step has thus been taken in the political evolution of the Union, as the state legislatures have been deprived of the exclusive power to determine the distribution of their seats in relation to their territory and population. When the Supreme Court sustained the jurisdiction of the federal courts in these questions, the latter acquired an effective control over the functioning of the state cameras. They may now impose new apportionment criteria, changing the existing equilibrium between vote and representation. An increase in the weight of the urban vote can be predicted for the future, with the resultant benefit for the Democratic party, and especially for its liberal or urban wing.

The effects of the decision will not be limited to the state sphere, but may also be felt in the distribution of federal congressional districts. An immediate consequence of reapportionment more adjusted to the structure of the population would be the disappearance of the most characteristic southern representatives from Congress. Because of the principle of seniority, they have held the presidency of the most important House committees, and thus have served as a strong obstacle to the adoption of any progressive measures. Therefore, it is normal that the conservative agrarian sector has initiated a "counter-revolutionary" movement directed at the nullification of the possible effects of "Baker v. Carr". The measures proposed by the agrarian sector cover three fundamental aspects: revision of the amendment process; adoption of a new amendment which establishes the sole competence of the states in the apportionment of their legislatures; and creation of a "super Supreme Court" composed of the presidents of each state supreme court. The three measures would check the growth of federalism, which seemed irreversible until now. The author expresses the hope that the common sense of the American people will prevent serving the reactionary interests in this way.

