

CIRCUNSCRIPCIONES DE BAJA MAGNITUD Y PROPORCIONALIDAD EN EUROPA: UNA PANORÁMICA SELECTIVA

MARÍA GARROTE DE MARCOS

*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid*

TRC, núm. 45, 2020, pp. 451-478
ISSN 1139-5583

SUMARIO

- I. Consideraciones previas. II. El sistema electoral de la República de Irlanda.
III. El sistema electoral de Suiza. IV. El sistema electoral de Portugal.
V. Reflexiones finales.

*“Elections and their outcomes involve interactions
among people, places, and votes”*
(P. J. Taylor, G. Gudgin, R.J. Johnston, 1986)

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Parece que ya no se discute la relevancia que tiene la configuración de las circunscripciones electorales en el funcionamiento de los sistemas electorales. Entre los elementos que componen un determinado sistema electoral (tamaño de la Cámara, diseño y magnitud de la circunscripción, fórmula electoral, modalidad de voto y barrera electoral) la determinación de los marcos territoriales de la elección es una decisión que compromete extraordinariamente los efectos del sistema, incluso con independencia de la fórmula electoral utilizada. En efecto, hay evidencias empíricas que demuestran que el número de escaños a elegir en cada circunscripción —es decir, su magnitud— condiciona la proporcionalidad de los resultados electorales de modo que las circunscripciones con menos de 5 escaños difícilmente pueden arrojar

resultados formalmente proporcionales¹. En estos casos, hablar de representación proporcional puede ser una ilusión o una mera cláusula de estilo.

En España de las 50 circunscripciones provinciales 26 eligen entre dos y cinco diputados, es decir, en más de la mitad de las circunscripciones la atribución proporcional de los escaños es a menudo complicada. Siendo este uno de los aspectos más criticados de nuestro sistema electoral parece oportuno analizar si esta circunstancia se da en otros países y el impacto que ello tiene en el rendimiento global de su sistema electoral.

En consecuencia, este artículo se gestó con un objetivo muy preciso. Se pretendía examinar otros sistemas electorales europeos que utilizaran un método de reparto proporcional con circunscripciones de tamaño reducido, con dos requisitos añadidos. Deberían ser países europeos con democracias consolidadas que permitieran evaluar los rendimientos electorales con una experiencia acumulada, lo que dejaba fuera a los países de Europa del este. Por otra parte, y para ofrecer mecánicas semejantes al caso español, se debían descartar los países que utilizan varios niveles de atribución de escaños o reparto de restos (*multi-tier systems*), lo que dejaba fuera a ciertos países que en principio encajaban con el objetivo, como son singularmente los países nórdicos y Austria.

Reducido así el elenco de posibilidades, los países que se ajustaban a las pautas requeridas son Portugal, Suiza, Irlanda y Malta. Puesto que Irlanda y Malta comparten el mismo sistema electoral, denominado Voto Único Transferible (STV, en inglés), se ha decidido examinar sólo el modelo irlandés que probablemente ofrece mucho más interés.

Teniendo en cuenta que la selección de los casos está motivada por unos criterios predeterminados, nos proponemos describir la mecánica de estos tres sistemas electorales cuyo único rasgo en común es la utilización de circunscripciones reducidas en el marco de un sistema electoral proporcional. Más allá de eso se trata de sistemas políticos totalmente distintos, con formas de Estado y de gobierno muy diversas². Los parlamentos también reflejan esta diversidad: el modelo suizo de bicameralismo perfecto, el bicameralismo imperfecto y asimétrico de Irlanda y el sistema monocameral portugués. Pese a todo, aunque los tres países tienen sistemas de partidos diferentes todos ellos muestran una trayectoria estable y continuada que recientemente comienza a transformarse pero que ofrece una imagen bastante consolidada.

El estudio no es un análisis de derecho comparado. La finalidad es mucho más modesta. Se trata de presentar y examinar las dinámicas electorales de estos

1 Tesis que inició Douglas Rae. RAE, D. W., *The political consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press, 1967, (Trad. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Madrid, CITEP, 1977).

2 Suiza es un Estado federal que no encaja en el modelo parlamentario ni en el modelo presidencial, Irlanda es un estado centralizado y parlamentario, mientras que Portugal todavía conserva los rasgos de una república semipresidencialista y cuenta con un régimen descentralizado para sus regiones autónomas.

sistemas con la intención de proporcionar algo de información sobre sistemas electorales poco conocidos y que prácticamente no han sido analizados en España.

II. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE IRLANDA

Irlanda tiene un sistema electoral absolutamente original y prácticamente único en su especie. Sólo Malta y Tasmania utilizan el mismo sistema para la elección de su parlamento nacional. El sistema de voto único transferible está bastante extendido entre los países de tradición anglosajona pero se aplica a elecciones regionales (Irlanda del Norte), locales (Escocia, India, Nueva Zelanda) o senatoriales (Australia)³.

El STV se caracteriza por ser un sistema que opera en circunscripciones plurinominales en las que se pide al elector que seleccione a los candidatos que desea elegir por orden de preferencia, de modo que el elector debe numerar por orden a tantos candidatos como escaños a cubrir. La atribución de los escaños se realiza en base al cálculo de una cuota que es necesario alcanzar para resultar electo. Lo determinante es que durante el escrutinio se consideran no sólo las primeras sino también las siguientes preferencias de los votantes, que son transferidas en sucesivas fases de recuento.

En realidad, no existe un único sistema de STV sino que hay varios elementos que permiten modular su mecánica y efectos: 1) la magnitud del distrito, que condiciona la proporcionalidad; 2) el modo de votar, ya que hay sistemas que obligan a señalar todas las preferencias para considerar el voto como válido y otros, como Irlanda, en los que no es necesario; 3) el diseño de la papeleta, que influye mucho en las decisiones del votante y puede favorecer ciertos «atajos», como señalar las preferencias de acuerdo con el orden prestablecido en la lista⁴. Este aspecto influye también en el poder de control permitido a los partidos en la presentación de los candidatos⁵; 4) el modo de recuento de los votos, especialmente la manera en que se transfieren los excedentes de unos candidatos a otros. En Irlanda sólo se tiene en cuenta la siguiente preferencia y ello puede tener importancia, como más tarde se verá, en los últimos recuentos si hay dos candidatos con resultados muy disputados. Dependiendo qué papeletas se seleccionen

3 Véase, entre otros muchos, FARRELL, D, MACKERRAS, M, MCALLISTER, I., «Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences», *Political Studies*, nº 44, 1996, pp. 24-46; BOGDANOR, V., *The people and the party system: the referendum and electoral reform in British politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 100 y ss.

4 Esta práctica se conoce como «*donkey voting*» y está especialmente extendida en Australia donde el voto es obligatorio y además es necesario cumplimentar todas las preferencias para considerarlo válido. Cuantas más cargas se le impongan al elector, más atajos se tenderán a utilizar. DARCY, R, MCALLISTER, I., «Ballot position effects», *Electoral Studies*, nº 9, 1990, pp. 5-17.

5 ORTEGA VILLODRES, C., *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*, Madrid, CIS, 2004, pp. 127-163.

al principio un candidato puede ganar o perder, lo que incorpora un elemento aleatorio a la elección⁶; 5) el procedimiento de cobertura de vacantes, que puede conllevar una nueva elección (Irlanda), retornar de nuevo a las papeletas y determinar el siguiente candidato electo (Tasmania) o dejar a los partidos que designen al sustituto (Australia).

1. Orígenes del STV en Irlanda y su marco legal

La República de Irlanda es un estado pequeño (unos 4.800.000 habitantes) que geográficamente se sitúa en una isla, pero ninguna de esas características explica la cultura política del país —dominada por el localismo y el personalismo— que está claramente condicionada por su sistema electoral y su sistema de partidos. Se trata de un estado totalmente centralizado con un parlamento que sin embargo se muestra ineficaz para diseñar e implementar políticas o para controlar al ejecutivo. Su sistema electoral parece favorecer el localismo y el clientelismo más que la política nacional o el liderazgo⁷.

El método del STV fue diseñado originalmente por Thomas Hare en 1857 y en 1884 se fundó la *Proportional Representation Society* en Gran Bretaña con el objetivo de promocionarlo. El sistema del STV se incluyó en la *Irish Home Rule* de 1912 para utilizarlo en las elecciones locales irlandesas y reducir la fuerza del Sinn Féin (SF). Tras su puesta en práctica por primera vez en las elecciones locales de 1919, la *Government of Ireland Act* de 1920 preveía su aplicación para elegir el nuevo Parlamento de Irlanda.

La nueva Constitución del Estado libre de Irlanda de 1922 especificaba que la Cámara de Diputados (*Dail Eireann*) sería elegida por un método de representación proporcional. El artículo 26 de la Constitución afirmaba que el *Dail* estaría formado por los diputados que representaban a las circunscripciones determinadas por la ley. No se fijaba el tamaño de la Cámara, sino que exigía un diputado por un mínimo de 20.000 habitantes y un máximo de 30.000, intentando que la relación entre diputados y habitantes fuera idéntica en el conjunto del país, en la medida de lo posible. Las revisiones de las circunscripciones deberían hacerse como mínimo cada diez años para incorporar los cambios de población. La Ley electoral de 1923, además de contemplar el uso del STV, definió los contornos de las circunscripciones y creó 28 unidades utilizando los condados como base de su diseño, con poquísimas excepciones. La

6 En Australia y Tasmania se utiliza un método de recuento denominado *Gregory method* que tiene en cuenta todas las preferencias de todas las papeletas. FARRELL, D, MACKERRAS, M, MCALLISTER, I., cit., pp. 32-33.

7 PEADAR, K., MURPHY, M. P., *Towards a Second Republic: Irish politics after the Celtic Tiger*, London, Pluto Press, 2011, p. 24.

magnitud oscilaba entre los tres y los nueve escaños y la Cámara contaba con 153 miembros⁸.

La inicial regulación legal del STV fue después constitucionalmente reconocida en la Constitución de 1937. El STV es la evolución natural de los sistemas mayoritarios de tradición anglosajona habituados a la elección directa y personalizada de los representantes porque mantiene la conexión entre el representante y su distrito de forma más cercana que los sistemas de listas⁹.

La Constitución de 1937 recoge básicamente la regulación anterior de 1922 pero especifica el uso del STV como método de elección del *Dail* y además exige un mínimo de tres escaños por cada circunscripción. La revisión de circunscripciones se amplía a intervalos de 10-12 años. Será después la ley electoral la que regule en detalle la mecánica del sistema.

La utilización del STV ha sido cuestionada con frecuencia, pero sólo en dos ocasiones se ha planteado un referéndum para eliminar la disposición constitucional que lo recoge como método de escrutinio. En 1959 y 1968 el partido en el Gobierno, Fianna Fail (FF), promovió sendos referéndums con el propósito de cambiar a un sistema mayoritario simple como el británico. En ambos casos se rechazó la propuesta (en 1959 por 51,8% contra el 48,2% y en 1968 por el 60,8% contra el 39,2%).

Salvo estos intentos de reforma, el sistema ha permanecido prácticamente invariable desde la fundación del Estado. Las únicas modificaciones relevantes se han centrado en el tamaño de la Cámara y en los límites y dimensiones de las circunscripciones electorales, aspectos que no han estado exentos de polémica, como luego se verá¹⁰.

2. ¿Cómo funciona el STV?

El método del STV es relativamente sencillo para el votante, aunque el proceso de recuento y atribución de escaños es extremadamente complejo.

El sistema opera en circunscripciones plurinominales. Tras la última revisión (julio 2017) el *Dail* se compone de 160 diputados elegidos en 39 circunscripciones, de las cuales, 9 eligen a tres diputados, 17 eligen a cuatro y 13 eligen

8 COAKLEY, J., «Fixed-boundary constituencies and the principle of equal representation in Ireland», *Irish Political Studies*, nº 30 (2), 2015, p. 535.

9 SINNOTT, R., «The electoral system», COAKLEY, J., GALLAGHER, M., *Politics in the Republic of Ireland*, Dublin, PSAI, 1993, p. 68.

10 Tras la aprobación de la Constitución de 1937 la dimensión del *Dail* se redujo de 153 a 138 diputados. Sin embargo, durante los años sesenta se incrementó a 144, en 1977 a 148 para llegar a 166 en 1981. En 1997, la nueva Ley electoral estableció un mínimo de 164 y un máximo de 168. La reforma de 2011 redujo ese margen a un mínimo de 153 y un máximo de 160. Véase, COAKLEY, J., cit, pp. 536-537.

Una evolución de las dimensiones de las circunscripciones disponible en <https://electionsireland.org/results/general/boundary/allrevisions.cfm>

a cinco. Los partidos pueden presentar tantos candidatos como escaños a elegir y todos son agrupados en una única lista por orden alfabético donde figuran su nombre, dirección, adscripción partidista (desde 1965) su foto (desde 1999) y su ocupación. El número de candidatos suele oscilar entre 6 y 20, siendo la media unos 13-14 candidatos por papeleta.

El elector debe ordenar a los candidatos que desea elegir —tantos como escaños en juego— señalando sus preferencias con números. No es necesario que señale todas las preferencias, basta con que exprese una para que el voto sea válido.

Al término de la jornada electoral se cuentan todos los votos válidos y se calcula la cuota (mediante la fórmula Droop). La cuota electoral es el resultado de dividir el total de votos válidos de la circunscripción entre el número de escaños aumentado en uno y sumando uno: $Quota = (\text{votos válidos} / \text{número de escaños} + 1) + 1$.¹¹

Se procede entonces a contabilizar las primeras preferencias de todos los candidatos. Si algún candidato consigue alcanzar la cuota es automáticamente elegido. Si ningún candidato obtiene la cuota se descarta al candidato que haya recibido menos votos. En ese caso, se revisan las segundas preferencias de esas papeletas, que van a parar a los votos de los candidatos correspondientes. Si tampoco en este segundo recuento ningún candidato obtiene la cuota, se vuelve a descartar al candidato con menos votos y se transfieren sus votos a las segundas (o terceras) preferencias.

Cuando un candidato alcanza la cuota y la supera se transfieren sus votos excedentes¹². Para ello, se revisan todas las segundas preferencias de todas sus papeletas y se transfieren proporcionalmente a los candidatos restantes¹³. En este caso hay que considerar dos cosas: puede que no todos los votos sean transferibles, porque no muestran más que una preferencia o porque las que muestran son para candidatos ya elegidos o eliminados. Esos votos son no transferibles. Se calcula que alrededor de 5,4% de los votos en cada circunscripción son nulos o no transferibles desde el principio. Tras el primer recuento ese porcentaje asciende al 10-15% dependiendo del tamaño de la circunscripción¹⁴.

Por otra parte, existe una diferencia entre la transferencia de los votos cuando el candidato es elegido en primera ronda de recuento y cuando resulta elegido en segundas y posteriores. En estos últimos casos sólo se pueden transferir las papeletas que ha recibido el candidato por última vez antes de alcanzar la cuota. Aquí es donde reside el elemento aleatorio del recuento pues no se tienen cuenta todas

11 En una circunscripción de 4 escaños, con un total de 50.000 votos válidos la cuota sería 10.001.

12 Si 2 o más candidatos exceden la cuota, el excedente más grande se distribuye primero.

13 Por ejemplo, si un candidato recibe 10.000 votos y la cuota es 8.000, los 2.000 votos que le sobran se transfieren a los siguientes candidatos con un valor de 0,2 (2.000/10.000).

14 Casi todas las circunscripciones necesitan al menos tres recuentos, muchas requieren hasta siete. ENDERSBY, J.W., TOWLE, M. J., «Making wasted votes count: Turnout, transfers and preferential voting in practice», *Electoral Studies*, nº33, 2014, p. 148.

las preferencias sino sólo las contenidas en las últimas papeletas. De hecho, el STV irlandés parece ser el único sistema en el que la atribución de escaños depende en buena medida del modo de escrutinio de los votos y no de los votos en sí.

Este proceso de transferencia y eliminación continúa hasta que todos los escaños son atribuidos o hasta que el número de escaños que queda por atribuir es igual al de candidatos todavía en liza, en cuyo caso son proclamados electos pese a no alcanzar la cuota¹⁵.

El mecanismo de STV permite combinar la responsabilidad individual del representante, típica de los sistemas mayoritarios de distrito uninominal, con la representación proporcional de los partidos. De hecho, en Irlanda se puede considerar las circunscripciones plurinominales como una mera agregación de distritos uninominales pues los candidatos suelen estar vinculados a zonas específicas de la circunscripción y los partidos diseñan la campaña diferenciando claramente las áreas de influencia de cada uno de sus candidatos¹⁶. No cabe duda de que el sistema obliga a partidos y candidatos a diseñar estrategias dirigidas a maximizar sus opciones de éxito. Para los partidos lo principal es concentrar las primeras preferencias en un determinado candidato y conseguir que sus excedentes se transfieran a otros candidatos del mismo partido. Para ello hace falta tener un aparato partidista profesionalizado que centralice la campaña y que el electorado se comporte disciplinadamente¹⁷. Es importante también una buena estrategia de nominación. Los partidos grandes tienden a «sobrenomina» candidatos en el ánimo de acaparar más votos ya sea en primera o sucesivas preferencias, pero eso puede volverse en su contra y dispersar el voto¹⁸.

Hay varios estudios que indican algunas pautas de comportamiento de los votantes irlandeses. Más de un 90% señala una segunda preferencia, el 76% señala una tercera y sólo el 40% indica una cuarta preferencia. En cuanto al sentido del voto, parece que la lealtad al partido está disminuyendo. La adscripción partidista puede ser un poderoso factor para determinar la primera preferencia pero no es el único para las siguientes y todo apunta a que diferentes características de los candidatos son también muy tenidas en cuenta a la hora de decidir el

15 Se ha calculado que cerca del 30% de los candidatos electos entre 1997 y 2011 no alcanzaron la cuota, dado que en cualquier circunscripción debe alcanzarla al menos uno, pero el resto no. ENDERSBY, J.W., TOWLE, M. J., cit., p. 149.

16 MAIR, P., «Districting choices under the Single Transferable Vote», LIJPHART, A., GROFMAN, B., *Electoral Laws and their Political consequences*, New York, Agathon press, 1986, p. 293.

17 Esta estrategia se conoce como «*Spread The Preferences*» y suele aprovecharse del estilo localista de la política irlandesa. FARRELL, I, MACKERRAS, M, MCALLISTER, I., cit., p. 34

18 Eso fue precisamente lo que le ocurrió a FF en las elecciones de 2011 en las que obtuvo pésimos resultados. Perdió los escaños que tenía en trece circunscripciones por nominar a dos candidatos en lugar de uno solo. MARSH, M., «Electoral systems in context. Ireland», HERRON, E. S., PEKKANEN, R. J., SHUGART, M. S., *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 664.

voto¹⁹. Cerca de la mitad de los votantes reconocen que lo que buscan es un buen representante del distrito, de modo que el localismo y el apego al territorio son muy relevantes, tanto como ser ya titular del escaño (*incumbent*). Los cargos electos parten con cierta ventaja quizá por su experiencia o por tener acceso a más recursos. No es extraño, pese a todo, que los titulares del escaño sean derrotados por sus propios compañeros de partido. A la postre, el sistema fomenta la competencia intrapartidista y al hacerlo provoca que las campañas electorales no se basen en políticas concretas o en posturas ideológicas sino sólo y exclusivamente en las reivindicaciones locales²⁰.

3. Rendimientos del sistema. Proporcionalidad y gobernabilidad

La baja magnitud de las circunscripciones en Irlanda parece dificultar su inclusión entre los sistemas proporcionales, pero si se prescinde de este elemento y sólo se considera la fórmula el sistema es perfectamente proporcional. No obstante, el principal problema es metodológico, pues al tratarse de un sistema de voto personal es muy difícil individualizar el porcentaje de votos dirigido a los partidos para compararlo con el porcentaje de escaños obtenidos²¹. Los análisis revelan que hay una correspondencia razonable entre el apoyo electoral de los partidos y su presencia en el *Dail*. Los dos mayores partidos, FF y Fine Gael (FG), se han visto normalmente sobrerrepresentados, especialmente el primero. También han sido premiados los pequeños partidos con implantación geográficamente localizada. El partido Laborista ha estado tradicionalmente algo infrarrepresentado²². Una peculiaridad del sistema es que los partidos «*transfer friendly*» pueden beneficiarse de las segundas y sucesivas preferencias, mientras que los partidos «*transfer toxic*» se ven penalizados y no atraen más votos que los de sus leales electores²³.

En todo caso, el nivel de proporcionalidad del sistema está condicionado por el tamaño de la circunscripción. En las circunscripciones de tres escaños el umbral electoral está en el 25% de los votos para obtener un escaño, 20% en las de

19 MARSH, M., cit., pp. 658-660.

20 MAIR, P., cit., p. 291.

21 Rae lo califica de cuasiproporcional (RAE, D., cit. p. 96 y ss), aunque Lijphart se centra en la fórmula y lo considera el segundo más proporcional, después de la fórmula Hare (LIJPHART, A., «Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas», LIJPHART, A., GROFMAN, B., *Electoral Laws and their Political consequences*, New York, Agathon press, 1986, p.170-176.)

22 MAIR, P., cit.p. 294. Hasta 2007 la media de desviación era 3,9 (índice mínimos cuadrados), lo que sitúa a Irlanda por encima de la media de los sistemas proporcionales que es 4,3. MARSH, M., «Ordinal rank», COLOMER, J. M., *Personal representation: the neglected dimension of electoral systems*, Colchester, ECPR, 2011, pp. 140-141.

23 Los Verdes han sido un partido «*transfer friendly*» hasta 2007, pero en 2011 se comportaron como «*transfer toxic*», al igual que FF, probablemente como castigo por su desempeño en el Gobierno. El Sinn Fein siempre se ha mostrado como «*transfer toxic*». KAVANAGH, A., «An end to «Civil War politics»? The radically reshaped political landscape of post crash Ireland», *Electoral Studies*, n° 38, 2015, p. 72.

cuatro escaños y 17% en las circunscripciones de cinco escaños. Desde 1997, la media de desviación entre votos y escaños en las circunscripciones ha sido de 7,9% en las de tres escaños, 6,9% en las de cuatro y 5,7% en las de cinco. Parece que por debajo del 20% de votos el sistema penaliza la representación de los partidos y por encima del 20% tiende a favorecerla²⁴

Las primas de representación que ha recibido FF, que nunca han sido exageradas, le han permitido sostener gobiernos estables y en solitario. Junto con FG han sido los dos partidos principales que se han alternado en el Gobierno desde los inicios de la República. Aunque el modelo podría calificarse de «dos partidos y medio», lo cierto es que FF ha sido el partido natural de gobierno (entre 1932 y 2011 sólo ha estado 12 años fuera del gobierno). En los años 80 el 85% del electorado votaba a los dos grandes partidos, pero la crisis económica de 2008 provocó una serie de cambios institucionales y desde entonces se ha incrementado la conflictividad y la competitividad entre partidos, abriendo paso a nuevas fracturas sociales y económicas antes ausentes²⁵. En 2016 el respaldo a FF y FG fue del 56%. En las elecciones de 2020 ese apoyo no ha llegado al 43% y por primera vez ha ganado el Sin Feinn, con el 24% de las primeras preferencias. Parece que el sistema de partidos tiende a una mayor fragmentación y polarización, lo que puede afectar a la gobernabilidad en los próximos años.

4. Claroscuros del sistema electoral irlandés

El diseño de las circunscripciones electorales y el modo de atribución de escaños a las mismas es una cuestión que ha resultado y resulta problemática. La Constitución no determina cuál es la circunscripción electoral, pero da unas pautas para la distribución de los escaños: se debe atribuir un diputado para cada 20.000-30.000 habitantes y esa ratio debe ser idéntica en todo el país, en la medida de lo posible. Ninguna circunscripción puede tener menos de tres escaños. Las revisiones se deberán realizar en intervalos de 10-12 años como mínimo.

Este marco normativo obliga a delimitar las circunscripciones en cada revisión —pues no se parte de ámbitos territoriales preestablecidos— y aprobarlas en una ley. Hasta 1980 la delimitación de las circunscripciones se realizaba desde el Gobierno y se aprobaba en el *Dail*. En las primeras revisiones se adoptaron los condados como marcos de referencia y se fue reduciendo progresivamente la dimensión de las circunscripciones. En 1959 el Gobierno defendió que era necesario alejarse de la igualdad de población entre circunscripciones para respetar los límites locales, que también eran importantes. La delimitación fue impugnada por el senador O'Donovan ante la *High Court* que la declaró inconstitucional en 1961, por alejarse

24 MARSH, M., cit. p. 657-658.

25 KAVANAGH, A., cit. pp. 79-81.

de la igualdad de población en la representación parlamentaria²⁶. Tras esta decisión las revisiones sucesivas acogían a menudo delimitaciones con un diseño partidista y alambicado justificado siempre por la estricta igualdad en la población²⁷. En 1974 el diseño se tornó en contra de sus promotores (FG y los laboristas) y las elecciones de 1979 dieron la victoria a FF. A partir de entonces se constituyó una *Constituency Commission* independiente que realiza las revisiones desde 1980²⁸. En 1997 la nueva Ley electoral reguló formalmente la composición y funcionamiento de la *Constituency Commission* y fijó los criterios para la delimitación de las circunscripciones²⁹. Ya no hay sospechas de manipulación partidista en el *redistricting*. Sin embargo, el sistema tiene consecuencias negativas al ser frecuentes e impredecibles los cambios en las circunscripciones. Provoca inseguridad e incerteza en los candidatos, confusión y lejanía en los votantes, y tediosas e innecesarias cargas para la administración electoral. Las delimitaciones no respetan las divisiones administrativas, su descripción no es sencilla y no perduran en el tiempo³⁰.

En la última revisión de 2017 la *Constituency Commission* llamó la atención sobre la necesidad de aumentar el tamaño de la Cámara si se quería respetar las previsiones constitucionales, ante el aumento total de la población de Irlanda. La tendencia es incrementar las circunscripciones de cinco escaños a costa de las de tres, pero la tarea no es sencilla y el margen constitucional de 20.000-30.000 habitantes es muy estrecho³¹.

Se han planteado propuestas de reforma del sistema para adoptar los condados como circunscripciones, dividiendo los más populosos para mantener la magnitud baja³². Desde luego, sorprende que el sistema irlandés no adopte ámbitos territoriales fijos y se revise la representación atribuida a cada uno periódicamente, como es habitual en los sistemas proporcionales de circunscripción plurinomial. Lo lógico es variar el número de diputados de cada circunscripción y no el espacio que la delimita³³.

26 John O'Donovan v. The Attorney General, *Irish Reports*, 1961, pp. 114-156.

27 Sobre la posibilidad de manipulación partidista del diseño de las circunscripciones véase MARSH, M., cit., pp. 300-306.

28 Desde 1980 la *Constituency Commission* ha realizado 10 revisiones en intervalos de entre tres y siete años, la última de ellas en 2017.

29 Desde 2011, el número total de diputados del *Dail* no puede ser menos de 153 ni más de 160. Las circunscripciones son de 3, 4 o 5 miembros. Se debe evitar traspasar los límites de los condados en la medida de lo posible. Se tendrán en cuenta las circunstancias geográficas y se intentará mantener una cierta continuidad (art. 6.2 Ley Electoral de 1997)

30 En Irlanda no hay un nivel local por debajo del condado que sea significativo y el condado es el marco administrativo de referencia. Las descripciones de las circunscripciones suelen ocupar varios párrafos casi ininteligibles. De las aproximadamente 400 circunscripciones diseñadas desde 1920, muchas se han utilizado solo una vez. COAKLEY, C., cit., pp. 538-540.

31 El informe de la *Constituency Commission* puede consultarse en: <http://www.constituency-commission.ie/cc/docs/Constituency%20Commission%20Report%202017.pdf>

32 COAKLEY, C., cit., pp. 542-548.

33 Sólo puede ser debido a un cierto mimetismo con el sistema británico, en el que las *Boundary Commission* revisan los distritos electorales periódicamente para mantener la igualdad de población entre ellos.

Por otra parte, muchas de las críticas del sistema actual se centran en el elemento personal de la elección, que favorece el clientelismo y provoca que los diputados estén demasiado pendientes de su circunscripción y desatiendan las cuestiones de política nacional. El excesivo localismo favorece la rivalidad intrapartidista hasta el punto de que muchos ministros (todos ellos diputados) deben hacer política local para mantener su reputación y conservar su escaño en la siguiente elección. El sistema también favorece a los candidatos independientes, que son todavía más independientes que en otras democracias y a menudo entran en la coalición gubernamental y participan del gobierno. Ellos sí que miran por sus votantes y no les preocupa el interés general. Por último, el método de transferencia de los votos excedentes se hace solo a partir de una muestra del total de papeletas que, aunque sea aleatoria, puede no ser representativa y ello puede llevar a declarar electo a un candidato que por su apoyo electoral no lo merece³⁴.

En realidad, muchas de estas objeciones no son achacables al sistema electoral sino a la propia idiosincrasia de Irlanda. La aspiración de los ciudadanos de que sus representantes sean sensibles a sus demandas locales forma parte de la cultura política del país, que, por otra parte, al carecer de una estructura de gobierno local traslada a los diputados esta tarea. El sistema empodera al elector porque le permite ejercer la *accountability* de manera clara y directa. Y en cuanto a la competición intrapartidista, ésta siempre se da en todos los sistemas democráticos, lo único que cambia es dónde se desarrolla. El sistema tiene deficiencias, señaladamente el diseño de las circunscripciones y algunos aspectos del método de recuento, pero lo cierto es que el STV forma parte de la tradición democrática de Irlanda y no parece probable su sustitución de momento.

III. EL SISTEMA ELECTORAL DE SUIZA

A lo largo de los siglos XIX y XX el sistema político suizo se fue forjando en torno a tres principios de gobierno: la soberanía, la proximidad entre ciudadanos y representantes políticos y el consenso entre las elites políticas³⁵. La soberanía se manifiesta tanto en la organización federal —que concede una extraordinaria autonomía a los cantones y favorece su participación en todos los procesos de decisión—, como en la posición de Suiza en la política internacional. La proximidad entre los ciudadanos y los políticos se ha sustentado en el uso intenso y continuado de las instituciones de democracia semi directa (iniciativas y referéndums) y en el peculiar diseño de los sistemas electorales que se aplican en los diferentes

³⁴ GALLAGHER, M., UNWIN, A., «Electoral distortion under STV Random sampling procedures», *British Journal of Political Science*, 16, n° 2, 1986,

³⁵ BOCHSLER, D., HÄNGGLI, R., HÄUSERMANN, S., «Consensus lost? Disenchanted Democracy in Switzerland», *Swiss Political Science Review*, n° 21 (4), 2015, pp. 475-479.

niveles. El consenso es el «modus operandi» del entramado institucional, basado en las prácticas típicas de la democracia consociacional o *power sharing*³⁶.

El sistema electoral ha sido fundamental para ese desarrollo, reflejo de esos principios y principal motor para su consecución. Hay que tener en cuenta que en Suiza se aplican varios sistemas electorales para las diversas instituciones y niveles de Gobierno, y todos ellos cumplen adecuadamente su función en la arquitectura institucional³⁷. Nos centraremos en el sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional, Cámara que representa al pueblo suizo en su conjunto, lo que nos permite analizar el funcionamiento de las listas abiertas, modalidad de voto poco extendida y quizá por ello escasamente estudiada.

1. Orígenes del sistema electoral del Consejo Nacional y su marco legal

Hasta 1919 el Consejo Nacional era elegido mediante un sistema mayoritario de doble vuelta en circunscripciones plurinominales de diverso tamaño que no podían coincidir con los límites de los cantones, de forma que era preciso diseñar circunscripciones en el interior de cada cantón, de acuerdo con la población. La tarea de delimitación era objeto de duras disputas en las que se interponían diferentes intereses partidistas. En 1911 la magnitud de las circunscripciones oscilaba entre cuatro y ocho escaños. Parece que cuando en 1918 el Gobierno decide modificar el sistema electoral y adoptar un sistema proporcional lo hizo motivado principalmente por la inercia y por emular el sistema que ya se estaba aplicando en muchos cantones³⁸. Según Colomer, la utilización de circunscripciones plurinominales favoreció el tránsito de un sistema mayoritario a uno proporcional; la necesidad de agrupar los votos y de coordinar estratégicamente a los candidatos en las circunscripciones propiciaba un cambio natural hacia un sistema proporcional³⁹. Probablemente razones parecidas justificaron la introduc-

36 Sobre el sistema político suizo y sus dinámicas, véase, entre otros, LINDER, W., STEFFEN, I., «Swiss Confederation», en LEROY, K, SAUNDERS, CH, *Global Dialogue on federalism*, Vol. 3., Montreal&Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, pp. 289-316. KRIESI, H., TRECHSEL, A., *The politics of Switzerland. Continuity and Change in a consensus democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. En español, FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., «El Sistema político de Suiza», SÁNCHEZ MEDERO, G, SÁNCHEZ MEDERO, R., *Sistemas políticos de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 443-471; SÁNCHEZ FERRIZ, R., GARCÍA SORIANO, M. V., *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, CEPC, 2002.

37 En el ámbito federal, además del Consejo Nacional (Cámara baja), se elige a los miembros del Consejo de los Estados (Cámara alta). En el nivel cantonal se elige al Parlamento y a los miembros del Gobierno. También se celebran elecciones para elegir a las instituciones de gobierno local. La autonomía normativa en esta materia da lugar a un conjunto variado y heterogéneo de sistemas electorales.

38 Los cantones que adoptaron el sistema de representación proporcional lo hicieron con la modalidad de listas abiertas. LUTZ, G., «Switzerland. Introducing proportional representation from below», COLOMER, J. M., *Handbook of electoral system choice*, Basingstoke, Palgrave Mcmillan, 2008, pp. 279-293.

39 COLOMER, J.M., «On the origins of electoral systems and political parties: The role of elections in multi-member districts», *Electoral Studies*, nº 26 (2), 2007, pp. 264-265.

ción de las listas abiertas ya que permiten crear incentivos para que los candidatos atraigan votos de electores de otros partidos. No en vano el paso de un sistema mayoritario de circunscripciones plurinominales a uno proporcional con listas abiertas muestra una razonable continuidad tanto desde la perspectiva del candidato como desde la del elector. De hecho, la papeleta es muy similar y el elector, en ambos casos, debe seleccionar a tantos candidatos como puestos a cubrir.

Las elecciones del Consejo nacional se encuentran reguladas básicamente por la Constitución de 1999 y la Ley de Derechos Políticos de 1976 (LDP). Los cantones tienen competencia para regular algunos aspectos del procedimiento electoral, señaladamente la presentación y proclamación de candidaturas y la utilización del voto electrónico, pero el funcionamiento del sistema electoral está sujeto a la ley federal.

La Constitución establece en su art. 149 que el Consejo Nacional se compone de 200 miembros elegidos en los 26 cantones. Los diputados correspondientes a cada cantón se atribuyen en proporción a la población. Cada cantón elegirá a un diputado como mínimo. Los diputados son elegidos por un sistema proporcional cada cuatro años.

La LDP regula en su art. 16 el procedimiento de distribución de escaños entre los cantones, de acuerdo con la fórmula Hagenbach-Bichoff que resulta perfectamente proporcional.

La representación atribuida a cada cantón es bastante equilibrada, pese a las notables diferencias en la población de cada cantón. Excluyendo el pequeño cantón de Appenzell Inn que apenas cuenta con 16.000 habitantes, el resto de los cantones poseen una representación acorde con su población. No obstante, el reparto conduce a una variada magnitud de circunscripciones: Zurich (35) y Bern (24) son las más grandes, mientras que hay seis cantones que sólo eligen un diputado. Excluyendo estos casos extremos, 4 cantones de los 18 restantes tienen circunscripciones grandes, de más de 10 diputados, 7 cantones eligen entre 10 y 6 diputados y 7 tienen un tamaño reducido, de cinco escaños o menos.

En los cantones que solo eligen un diputado se aplica el sistema mayoritario simple⁴⁰. En el resto se utiliza la fórmula de Hagenbach-Bichoff, un algoritmo de la fórmula D'Hondt que arroja idénticos resultados, aunque con menos operaciones de cálculo. No se prevén barreras electorales.

2. ¿Cómo funciona el sistema?

Quizá por el principio de proximidad entre los ciudadanos y los representantes políticos o por la endémica debilidad de los partidos suizos, lo cierto es que la

⁴⁰ Se permite la posibilidad, incluso, de proceder a la elección tácita si sólo se presenta una única candidatura (art. 50 LDP). En el cantón de Appenzell Inn la elección se celebra en la asamblea ciudadana (*Landsgemeinde*)

modalidad de listas abiertas es uno de los rasgos más característicos del sistema electoral suizo. La búsqueda de la máxima proporcionalidad ha propiciado, además, la práctica de la conjunción de listas entre partidos o al interno de los propios partidos.

Algunas semanas antes de las elecciones los electores reciben por correo todas las papeletas electorales con las listas de los partidos, además de una papeleta en blanco. El elector dispone de tantos votos como diputados a elegir (de dos a 35) y tiene numerosas posibilidades para confeccionar su papeleta. Puede votar a una lista de partido sin introducir modificaciones, puede hacer uso del voto preferencial (alterar el orden, tachar a un candidato, acumular dos votos en el mismo candidato, añadir candidatos de otros partidos) e incluso puede elaborar su propia lista utilizando para ello la papeleta en blanco⁴¹.

Las papeletas que no son oficiales o que no se han completado a mano se consideran votos nulos. El recuento de votos requiere varias fases, teniendo en cuenta en primer lugar los votos que recibe cada candidato en cada papeleta. Después se agrupan los votos por partidos y dentro de las candidaturas se distribuyen entre los candidatos en función de las preferencias expresadas.

Los partidos pueden presentar listas en solitario o emparentarse con otras listas. Es posible, incluso, la conjunción entre listas del mismo partido. De hecho, es frecuente que los partidos presenten varias listas en la misma circunscripción (por razones lingüísticas, regionales, listas de las juventudes del partido, listas de mujeres, etc.). Estas posibilidades están pensadas para suavizar las distorsiones de la fórmula D'Hondt al primar a los partidos más grandes. Las alianzas entre listas permiten conseguir un reparto menos sesgado y facilitan la representación de pequeños partidos. Si hay listas emparentadas, primero se calculan los votos y escaños de todas las listas emparentadas y después se atribuyen los escaños a cada lista dentro de la alianza, por el mismo método Hagenbach-Bichoff. Finalmente se adjudican a los candidatos individuales en función de las preferencias.

Las elecciones suizas presentan ciertas notas distintivas. La participación es muy baja, de las más bajas de Europa, y cerca del 90% de los electores votan por correo⁴². Esto puede ser debido a la utilización frecuente de instituciones de democracia semidirecta que hacen menos interesantes y decisivas las elecciones. La tradicional costumbre de incorporar al Consejo federal miembros de todas las fuerzas políticas (la denominada «fórmula mágica») conduce a que la fuerza electoral de los partidos apenas tenga consecuencias en la formación del gobierno.

Las elecciones suizas son las menos nacionales de Europa. Se trata de elecciones altamente regionalizadas, de modo que se suelen considerar como elecciones

⁴¹ LUTZ, G., «Open Ballot», COLOMER, J.M., *Personal representation: the neglected dimension of electoral systems*, cit. pp. 154-155.

⁴² Desde 1970 la participación nunca ha alcanzado el 50%. Los resultados de las elecciones de 2019 pueden consultarse en: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/politica/elezioni/elezioni-federali-2019.assetdetail.8286657.html>.

cantonales paralelas, en lugar de nacionales. Los 26 diferentes sistemas políticos y electorales (por la magnitud de la circunscripción) provoca distintos incentivos para competir y para votar. Los votantes reaccionan de modo local a los estímulos políticos (partidos, candidatos y asuntos)⁴³, lo que puede ser consecuencia de la heterogeneidad social y política y la singular diversidad cantonal en términos lingüísticos, religiosos y económicos.

Ante un sistema tan abierto, los partidos cuentan con algunas estrategias para maximizar sus resultados. Suelen inflar las candidaturas y presentar más de una lista en cada circunscripción (correspondientes a diversas zonas, a jóvenes, a mujeres, o minorías lingüísticas), con el fin de atraer más votos. Además, si no cuentan con candidatos suficientes en lugar de dejar la lista incompleta proceden a acumular el doble voto en los candidatos que presentan. En todo caso, tratan de influir en los resultados estableciendo un orden predeterminado en la papeleta. Los candidatos, por su parte, se esfuerzan por conseguir votos de preferencia de los electores de su propio partido, pero sobre todo por atraer el voto de electores de otros partidos, lo que se ha demostrado más eficaz para conseguir el escaño. En este sistema el hecho de ser ya diputado y presentarse como cargo electo tiene una extraordinaria relevancia, cerca del 80% consigue ser reelegido⁴⁴.

3. Rendimientos del sistema. Proporcionalidad y gobernabilidad

La valoración del sistema electoral suizo en términos de proporcionalidad puede hacerse desde los resultados nacionales, que arrojan índices de proporcionalidad por encima de la media europea⁴⁵, o puede hacerse desde los resultados cantonales. En este último caso, la proporcionalidad se resiente en los cantones de baja magnitud, excluyendo lógicamente los seis cantones que aplican el sistema mayoritario. Mientras que en Zurich el umbral electoral se sitúa en torno al 3% de los votos, en los cantones que eligen dos diputados éste se eleva al 34%. No obstante, el uso de la conjunción de listas ha permitido la representación de partidos con escasas posibilidades de éxito. Junto a ello, la fuerte regionalización de las elecciones permite representación de pequeños partidos de ámbito cantonal cuyas demandas e intereses tiene un impacto considerable en la composición y funcionamiento del Consejo nacional⁴⁶. El sistema de partidos suizo se caracteriza

43 SELB, P., «Multi-Level Elections in Switzerland», *Swiss Political Science Review*, nº 12 (4), 2006, p. BÜHLMANN, M., NICOLET, S., SELB, P., «National Election in Switzerland: an Introduction», *Swiss Political Science Review*, nº 12 (4), 2006, p. 2.

44 En las elecciones de 2007 los partidos presentaron una media de dos listas por circunscripción. De las 311 listas presentadas, 76 eran de las Juventudes de los partidos. LUTZ, G., cit., p. 161-166.

45 Según los cálculos de Gallagher, la media acumulada desde 1947 hasta 2015 se sitúa en 2,7 (Índice de mínimos cuadrados) en comparación con la media europea de 4,3. https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

46 LINDER, W., STEFFEN, I., cit., p. 397.

por su fragmentación, sobre todo territorial. Los cuatro principales partidos (el Partido del Pueblo SVP, el partido social demócrata, PS, el partido radical PLR y los democristianos PPD) acaparan el 75% de los escaños, pero comparten la representación con otros tantos partidos minoritarios o de ámbito cantonal. De hecho, se ha sostenido que lo que verdaderamente garantiza la presencia de opiniones y corrientes minoritarias no es el sistema electoral sino la territorialidad. Precisamente la utilización de los cantones (de diversa magnitud) es lo que facilita la integración de las minorías lingüísticas, más allá de la fórmula empleada⁴⁷.

La proporcionalidad está presente en el entramado institucional suizo más allá de los rendimientos del sistema electoral. El particular modelo de *power sharing*, típico de las democracias consociales, permite la inclusión de todas las fuerzas políticas en los procesos de toma de decisiones y, sobre todo, en el Gobierno federal. Pese a la fragmentación partidista se ha registrado una notable continuidad en el comportamiento electoral con niveles bajos de volatilidad y ajustes menores. No obstante, parece que desde 2007 se está produciendo un cambio en el sistema de partidos alentando por el surgimiento de nuevas fracturas de tipo socioeconómico. La evolución del SVP hacia un modelo populista y su auge electoral, junto con el empuje de partidos de izquierda como los Verdes han convertido la otrora inexistente competencia partidista en un enfrentamiento polarizado y de alcance más nacional⁴⁸.

4. Claroscuros del sistema

El sistema electoral suizo gira en torno a la proporcionalidad. Ante la necesidad de conseguir la máxima inclusión y participación el sistema pivota sobre dos elementos clave que están presentes en el sistema desde 1919: las listas abiertas y la posibilidad de conjunción de las listas. La desigual magnitud de las circunscripciones obligó a introducir mecanismos para suavizar los sesgos que la fórmula puede generar, primando a los grandes partidos.

Como ya sucedió en los orígenes del sistema, fueron los cantones los que iniciaron una oleada reformista que después se ha trasladado al ámbito federal. El Tribunal Federal declaró inconstitucionales algunas leyes electorales de los

47 Esto es significativo en el cantón de Grisons, que utiliza un sistema mayoritario para elegir a su parlamento y, gracias a la territorialidad, permite la representación de las tres comunidades lingüísticas. STOJANOVIC, N., «Do multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland», *Swiss Political Science Review*, nº 12 (4), 2006, pp. 141-148.

48 Dentro del marco institucional consocional ya se apuntan dinámicas competitivas en el comportamiento político que pueden dificultar el mantenimiento de los Gobiernos de «fórmula mágica». HÄNGGLI, R., HÄUSERMANN, S., cit. pp. 484-485. BOCHSLER, D., «Bottom up renewal of swiss party system», *Regional & Federal Studies*, nº 29 (3), 2018, pp. 381-404.

cantones por no ajustarse a la estricta proporcionalidad⁴⁹. A juicio del Tribunal, los sistemas con circunscripciones de menos de 9 escaños que no prevean un mecanismo para reducir el umbral electoral por debajo del 10% violan el principio de igualdad del voto⁵⁰. En consecuencia, entre 2014 y 2017 cuatro cantones han procedido a sustituir el tradicional sistema Hagenbach-Bichoff por el denominado «doble Pukelsheim», que consiste básicamente en utilizar una fórmula tipo St. Lagüe (inocua a efectos de sesgo partidista) y aplicarla en dos niveles para repartir los posibles restos. En otros cantones se está debatiendo una posible reforma, mientras que cuatro ya han rechazado este método⁵¹.

Desde el Consejo nacional se han presentado propuestas de reforma para acomodar la legislación electoral a las exigencias del Tribunal Federal⁵². Descartada la posibilidad de modificar las circunscripciones, las reformas pretenden sustituir la fórmula actual por el sistema doble Pukelsheim y eliminar la conjunción de listas, que ya no tendría sentido, aunque de momento no hay acuerdo político.

Precisamente la conjunción de listas es otro de los elementos que más críticas suscita. A diferencia de las coaliciones electorales, para emparentarse los partidos no necesitan formalizar ningún tipo de acuerdo ni alianza, en las papeletas sigue figurando la lista del partido y pueden emparentarse partidos afines o partidos sin ninguna afinidad ideológica o programática. Los electores, se dice, no saben a quién irán dirigidos sus votos finalmente, a quién beneficiarán. Partidos con escaso respaldo electoral pueden conseguir representación con este mecanismo de modo que la opinión de los electores puede verse falseada. Se trata, sin embargo, de una práctica muy extendida y utilizada. Si bien es cierto que beneficia a los partidos pequeños, que pueden obtener representación sólo por este medio, también beneficia a los grandes y el efecto final, lejos de matizar el sesgo de la fórmula, lo aumenta⁵³.

49 Desde 2004 el Tribunal federal ha resuelto numerosos recursos en materia de leyes electorales cantonales (Zurich, Aargau, Valais, Nidwalden y Zugo). Un extracto de estas decisiones puede consultarse en el Informe de la Cancillería Federal sobre la comparación de sistemas electorales proporcionales de 21 de agosto de 2013. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-50005.html>

50 Decisión sobre la Ley electoral de Aargau DTF 131/74. Resulta interesante la postura del Tribunal federal en esta materia. Aplica exactamente el mismo parámetro para examinar la igualdad formal del voto (relativa al reparto de escaños entre circunscripciones) que para examinar la igualdad material (relativa al peso específico de los votos dirigidos a candidaturas). La propia Cancillería en su Informe asume las reglas contenidas en el «Código de Buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia» relativas al diseño y prorrateo de las circunscripciones y las aplica de manera estricta a la proporcionalidad entre votos y escaños, entendiéndose que una barrera electoral (natural o legal) superior al 10% es inadmisibles. Véase, Informe de la Cancillería Federal, cit., pp. 8-10.

51 BOCHSLER, D., cit., p. 384.

52 Es de destacar que el Tribunal federal puede controlar la constitucionalidad de las leyes cantonales pero no puede controlar las leyes federales, lo que en este caso ha provocado bastante incertidumbre.

53 Entre 1995 y 2007, el 67% de los partidos que presentaron listas formaban parte de una conjunción con al menos otras dos listas, como media. BOCHSLER, D., «Who gains from apparentments under D'Hondt?», *Electoral Studies*, n° 29, 2010, pp. 617-627.

Las conjunciones más problemáticas son las interpartidistas (por conducir a alianzas antinaturales) y las denominadas «subconjunciones» (sólo entre listas del mismo partido), que complican mucho el recuento y confunden al electorado. La Cancillería Federal se ha mostrado reticente ante la propuesta de supresión de ambas. Si sólo se permiten las conjunciones entre listas del mismo partido es probable que se presentaran fuerzas políticas diversas bajo el paraguas de un falso partido. Para evitarlo sería necesario exigir un registro de partidos, lo que en Suiza se considera inconcebible, pero además podría privilegiar a los grandes partidos, únicos que se registrarían. La supresión de las «subconjunciones» es igualmente problemática pues podría afectar a los cantones multilingües, donde estas alianzas son imprescindibles y, con toda seguridad, se opondrían a dicha reforma.

En todo caso, parece que a corto plazo no se acometerán reformas ni en la fórmula de reparto ni en la posibilidad de conjunción de listas. Probablemente, debido a la incipiente transformación del sistema de partidos suizo y al desgaste de las fórmulas consocionales, la obsesión por la extrema proporcionalidad se modere y la reforma electoral salga de la agenda política, al menos en esos términos.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL DE PORTUGAL

El sistema electoral portugués es lo más parecido al sistema electoral español en Europa. Son muchos los elementos que comparten, desde la fórmula electoral a la modalidad de voto, pero hay algunos aspectos concretos en los que difieren que marcan la diferencia. Más allá de las reglas formales ambos sistemas electorales guardan una semejanza tanto en sus orígenes como en los rendimientos políticos, de modo que las experiencias de los dos países sirven de referencia mutua para efectuar reflexiones valorativas.

Portugal ya no es una democracia joven. Tras más de cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1976 la experiencia política acumulada permite reconsiderar algunas instituciones. El sistema electoral ha recibido la atención de políticos y académicos prácticamente desde el principio, se han sucedido propuestas de reforma de todo tipo que nunca han llegado a aprobarse. Este «eterno retorno»⁵⁴ es una constante en la dinámica política portuguesa, de manera que el debate sobre la reforma del sistema electoral es tan antiguo como el sistema mismo. Por otra parte, el modelo electoral que utiliza parece encajar bien con una sociedad que presenta una fuerte homogeneidad étnica, lingüística y religiosa y sin fracturas territoriales.

⁵⁴ Tomamos la expresión de André Freire: FREIRE, A., «A reforma do Sistema eleitoral em Portugal: un eterno retorno», COSTA LOBO, M., *Sistema eleitoral português: problemas e soluções*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 53-66.

1. Orígenes del sistema electoral portugués y su marco legal

El sistema electoral de la Asamblea de la República surge en un momento histórico fundacional. Al igual que en España, las reglas utilizadas para elegir a la Asamblea Constituyente fueron determinantes para el diseño definitivo del sistema en la Constitución y en la posterior Ley electoral. Cuando se aprueba la Constitución de 1976 el sistema de partidos ya estaba definido, lo que sin duda contribuyó a su mantenimiento.

La necesidad de romper con la etapa anterior provocó la decidida defensa de un sistema proporcional que huyera de mayorías artificiales y asegurara el pluralismo. La Asamblea constituyente tenía 265 miembros elegidos en 25 circunscripciones: 18 correspondientes a los distritos administrativos, 3 en las Islas Azores, 1 en Madeira y 3 en el extranjero⁵⁵. La atribución de escaños se realizó mediante la fórmula D'Hondt.

El sistema electoral fue simbólicamente expresivo de las condiciones históricas y sociales que acompañaron la Revolución de Abril y perseguía unos objetivos políticos acordes con ella. Sus cualidades abstractas y probabilísticas serían: un sistema preconstitucional, causal (porque antecede y estructura el régimen democrático posterior), rupturista con el modelo anterior, tributario de la democracia partidaria (consolida inevitablemente el monopolio de los partidos), igualitario y equilibrado (premia a los partidos fuertes, pero facilita la representación de los partidos pequeños al no prever ninguna barrera electoral)⁵⁶.

Con estas consideraciones presentes, la Constitución de 1976 regula el sistema electoral en base a cinco elementos: 1) Principio de representación proporcional, como criterio para la atribución de diputados a las circunscripciones y como una forma de convertir los votos en mandatos⁵⁷; 2) Circunscripciones plurinominales, que se configuran con un criterio geográfico, debiendo ser el número de escaños en cada circunscripción proporcional al número de votantes registrados; 3) Límite mínimo y máximo para el número de miembros; 4) Prohibición de barreras electorales; 5) Monopolio de los partidos en la presentación de candidaturas.

Curiosamente, pese a que el sistema electoral ha permanecido invariable, la regulación constitucional del sistema ha sufrido dos reformas importantes. Respecto al tamaño de la Cámara, en la redacción originaria se preveía una horquilla de entre 240 y 250 diputados. En 1989 se modificó a un mínimo de 230 y un máximo de 250. Además, se incluyó una previsión para permitir utilizar el

⁵⁵ Había cuatro distritos uninominales: Horta (en las Azores), Macao, Mozambique y el resto del extranjero.

⁵⁶ GUERREIRO, V. J., «Sistemas de Governo Local», *Eleições. Revista de assuntos eleitorais*, nº 13, 2010, p. 125-126.

⁵⁷ Es importante destacar que este principio de proporcionalidad se encuentra entre los límites materiales de revisión constitucional recogidos en el artículo 288 h) de la Constitución.

territorio nacional como distrito único. La reforma de 1997 fijó los límites actuales en un mínimo de 180 y un máximo de 230 diputados. Junto a ello, se añadió la posibilidad de configurar distritos uninominales, complementarios a los plurinominales. De esta manera, aunque la Constitución describa con detalle el sistema electoral, esta rigidez no ha impedido abrirse a otras posibilidades, aunque se mantengan inexploradas. La dificultad estriba en la reforma de la propia ley electoral, que precisa una mayoría de dos tercios.

La ley electoral fija en 230 los diputados, que se eligen en 22 circunscripciones: los 18 distritos administrativos, la región autónoma de Madeira, la región autónoma de Azores y dos circunscripciones para el extranjero (Europa y fuera de Europa). El número de escaños para cada una es proporcional al número de electores inscritos. La ausencia de asignación mínima inicial y el empleo de la fórmula D'Hondt para el prorrateo ofrecen la máxima garantía en la igualdad del voto⁵⁸. Las circunscripciones tienen una dimensión muy variable, de 2 a 48 escaños, pero muchas son de baja magnitud. En concreto hay tres circunscripciones de 2 escaños, cuatro de tres, una de cuatro y dos de cinco. En el nivel medio hay dos circunscripciones de seis escaños, una de ocho y dos de nueve escaños. Entre las circunscripciones de mayor tamaño, además de Lisboa (48) y Oporto (40), Leiria tiene 10, Aveiro 16, Setúbal 18 y Braga 19.

Por último, la ley electoral prevé que las listas serán cerradas y bloqueadas, lo que unido a la exclusividad de candidaturas partidistas limita extraordinariamente la oferta electoral.

2. Rendimientos del sistema. Proporcionalidad, gobernabilidad y calidad democrática

La estabilidad en las reglas electorales es la principal característica del sistema electoral portugués. Aunque el tamaño de la Cámara se ha ido reduciendo a lo largo de los años el resto de los elementos han permanecido igual. Lógicamente, los cambios en la población de las circunscripciones han producido ajustes en la representación atribuida a las mismas. Desde que se fijó el tamaño de la Asamblea en 230 escaños (elecciones de 1991), todas las circunscripciones excepto tres han registrado cambios, excluyendo a las del extranjero que tienen un número fijado por ley. Hay dos tendencias claras: por una parte, las circunscripciones más pequeñas tienden a perder población y diputados⁵⁹ y, por otra, todas las circunscripciones grandes han

58 El método de prorrateo en Portugal es de los más proporcionales de Europa. Al tomar como referencia el número de electores inscritos, las comparativas entre el «coste» de un diputado en una circunscripción y otra son más ajustadas.

59 Todas las circunscripciones de tres escaños tenían cuatro en 1991. Portoalegre ha pasado de tres a dos.

aumentado su representación, salvo Lisboa⁶⁰. Esto significa que la distancia entre las pequeñas y las grandes se incrementa con el paso del tiempo y viene a confirmar un modelo semejante al español: las mismas reglas pero dos sistemas electorales diferentes.

Sin duda, la magnitud de las circunscripciones tiene un impacto directo en la proporcionalidad del sistema, que sin embargo se ve compensado por la existencia de circunscripciones grandes y muy grandes. Pese a todo, el nivel de proporcionalidad está por debajo de la media europea⁶¹. Las primas a los dos principales partidos son considerables (6% y 4% en las elecciones de 2015 y 9% y 5% en las elecciones de 2019). Las penalizaciones para los partidos más pequeños no alcanzan el 3%, pero se calcula que un 10% de los sufragios quedan sin representación. En cuanto al «esfuerzo electoral», el número de votos necesario para obtener escaño en Lisboa (20.234) es aproximadamente el doble que en Azores (11.157)⁶². No parece que la ausencia de barreras electorales legales tenga un gran impacto en los resultados, habida cuenta de la existencia de umbrales naturales en casi todas las circunscripciones. Por ejemplo, en Portoalegre el umbral se sitúa cerca del 40%, mientras que en Lisboa es del 2%.

Con estos niveles de desproporcionalidad y teniendo en cuenta que desde 1987 el electorado suele concentrar su voto en los dos principales partidos⁶³, no es de extrañar que el sistema de partidos se configure como un bipartidismo imperfecto o de «dos partidos y medio». Los bajos niveles de fragmentación se han mantenido hasta 2009, cuando la crisis económica impacta en el comportamiento electoral y se registra una mayor volatilidad y fragmentación, sobre todo en el bloque de la izquierda⁶⁴.

La esfera política portuguesa ha estado dominada por cuatro partidos políticos. Además de los dos grandes (PS y PSD) siempre han estado en la Asamblea el Partido Comunista (PCP) y el Partido Popular (CDS-PP). Dentro de un marco relativamente constante y estable ha habido algunos cambios: hasta 1987 el sistema estaba más fragmentado y era difícil alcanzar mayorías de gobierno. A partir de entonces y hasta mediados de los años 2000 se observa un

60 Lisboa ha perdido dos escaños, pero Oporto y Braga ha ganado tres y Aveiro y Setúbal han aumentado dos.

61 Según los cálculos de M. Gallagher, la media acumulada desde 1975 hasta 2015 se sitúa en 4,8 (Índice de mínimos cuadrados) en comparación con la media europea de 4,3.

https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

62 DUQUE GABRIEL, R., «Sobre la não proporcionalidade do sistema eleitoral Português», en: https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/___trashed-66-507854

63 El Partido Socialista, PS, y Partido Social Demócrata, PSD, han acaparado siempre el 60% de los votos como mínimo.

64 El *Bloco de Esquerda* ha aumentado su representación sostenidamente desde 1999 y a partir de 2015 entran nuevas fuerzas políticas en la Asamblea, primero PAN (*Pessoas, Animais, Natureza*) y en 2019 otros tres pequeños partidos. FREIRE, A., SANTANA PEREIRA, J., «Le système electoral relatif aux élections législatives au Portugal: stabilité et réforme des dispositifs constitutionnels et législatifs», CONNIL, D., LÖHRER, D., *40 ans d'application de la Constitution portugaise*, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 69.

impulso mayoritario y una concentración más elevada de votos en favor de los dos principales partidos, al tiempo que declina el apoyo a los pequeños partidos situados a ambos lados del espectro ideológico. Se pasa de gobiernos de coalición o en minoría, muy inestables, a gobiernos de mayoría o de un partido en solitario. Esta tendencia vuelve a cambiar en las elecciones de 2009, que abren una nueva etapa de coaliciones de gobierno o de pactos de legislatura, pero que no se han traducido en inestabilidad. Aparentemente, el sistema electoral ha propiciado la representación y la gobernabilidad. Sin embargo, el sistema de partidos portugués ha presentado tradicionalmente un desequilibrio: mientras que en el espectro de la derecha, el PSD ha podido pactar con otras fuerzas para sostener sus gobiernos, en el bloque de la izquierda el PS no han sido capaz de llegar a acuerdos con otros partidos de su mismo espectro (PC y BE). Sólo en 2015 ha sido posible un gobierno del PS apoyado por el BE⁶⁵. Esta situación no se ha debido al sistema electoral —aunque eso se pensara desde la clase política— ni tampoco al sistema de partidos, que nunca ha sido excesivamente fragmentado, pero ciertamente ha sido un problema político e institucional⁶⁶.

Aunque el rendimiento del sistema electoral portugués ha sido razonablemente positivo, hay un aspecto que ha suscitado muchas críticas y ha sido protagonista de casi todas las reformas que se han propuesto: Se trata de la modalidad de voto de lista cerrada y bloqueada. Desde que en 1994 Lijphart aportara la perspectiva de la satisfacción democrática de los ciudadanos como variable dependiente, la valoración de los efectos de sistema electoral ya no se limita a la proporcionalidad y gobernabilidad⁶⁷. Uno de los elementos que pueden explicar el nivel de satisfacción y, por tanto, de calidad democrática del sistema es la modalidad de voto. En este sentido, la lista cerrada y bloqueada es la que peor valoración merece⁶⁸.

Como en España, la adopción de esta modalidad de voto en la etapa de transición democrática tenía todo el sentido. Era necesario centrar las campañas en grandes opciones ofrecidas por los partidos y huir del personalismo de candidatos individuales. Las listas cerradas y bloqueadas podían facilitar el fortalecimiento de las estructuras partidarias y favorecer la disciplina de voto en la Asamblea, fundamental para la consolidación de la joven democracia portuguesa⁶⁹. Pero su

65 Con razón se han referido a este acontecimiento histórico como «la caída del muro de Berlín», véase, FREIRE, A., SANTANA PEREIRA, J., «The Portuguese national election of 2015: From austerity to the fall of the Portuguese Berlin Wall», *Pòle Sud. Revue de Science Politique*, nº 1, 2016, pp. 142-147.

66 La imposibilidad de pactar con la izquierda radical se ha podido deber a la excesiva ortodoxia del PS o a que ideológicamente es uno de los partidos socialistas menos de izquierda de Europa, o a que ni comunistas ni el BE han querido comprometerse con decisiones gubernamentales. FREIRE, A., «Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada», *e-Publica*, nº 1 (II), 2015, p. 11

67 LIJPHART, A., *Electoral System and Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

68 FARRELL, D. y MCALLISTER, I., «Voter satisfaction and electoral systems. Does preferential Voting in candidate-centered systems make a difference?», en *European Journal of Political Research*, nº 45, 2006, pp. 723-749.

69 FREIRE, A., «Sistemas eleitorais..», cit., p. 19.

sostenimiento en el tiempo y, sobre todo, su aplicación a circunscripciones grandes o muy grandes como Oporto o Lisboa, alejan inevitablemente a los electores de sus representantes, dificultan la *accountability* y sacralizan la disciplina de voto parlamentaria anulando por completo al parlamentario individual. Si a ello sumamos que en Portugal los partidos tienen el monopolio de la presentación de candidaturas, fijado nada menos que en la Constitución, el resultado es una partidocracia sobredimensionada.

La satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en Portugal comenzó a declinar en 2002 y a partir de entonces no se ha recuperado. En 2008 menos del 30% de los portugueses consideraba que los diputados representaban adecuadamente sus intereses⁷⁰. Esta sensación se acompaña de una elevada abstención en las elecciones y de bajos niveles de confianza en las instituciones políticas⁷¹.

3. El debate sobre las reformas del sistema electoral

El sistema electoral portugués ha estado sometido a revisión prácticamente desde su entrada en vigor. Ha sido objeto de numerosos debates y propuestas de reforma de origen académico, político y parlamentario. Desde 1976 se suceden períodos de debate y propuestas de reforma que tienen como contexto o bien la reforma constitucional (en 1982, 1989 y 1997) o bien las victorias electorales de los principales partidos y la necesidad de atender sus compromisos programáticos. Las propuestas han sido tanto genéricas, vagas o no estructuradas como precisas y estructuradas (acompañadas frecuentemente con estudios sobre sus posibles efectos mecánicos). Las razones que justifican la reforma del sistema electoral han sido fundamentalmente tres: reforzar la estabilidad del gobierno, especialmente entre 1978 y 1987; aumentar la eficiencia de la Asamblea reduciendo su dimensión; y facilitar la cercanía entre los electores y los diputados para mejorar la calidad de la representación.

Con ocasión de las modificaciones constitucionales se defendieron muchas propuestas, como la reducción el número de diputados, la reforma de la estructura de las circunscripciones, la alteración de la fórmula electoral y la modificación de la modalidad de voto⁷². En 1989 un acuerdo entre los dos principales partidos, PS y

70 Comparativamente, Portugal está muy por debajo de la media de los 33 países analizados en el *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES). En 2002 un 53% de portugueses estaban muy satisfechos bastante satisfechos con su sistema democrático (media del estudio 65,7%). En 2008 esa cifra cae a un 47,6% (media 60,9%). Véase, FREIRE, A., MEIRINHO, M., «Institutional reform in Portugal: From the perspective of Deputies and voters perspectives» *Pôle Sud. Revue de Science Politique*, nº 36, 2012, pp. 110-113.

71 FREIRE, A., SANTANA PEREIRA, J., cit., p. 74. Desde 1991 la participación nunca ha superado el 60%, pero la tendencia es a la baja. En 2015 descendió al 55,9% y en 2019 se quedó en el 48,57%. <https://www.publico.pt/2019/09/24/infografia/pais-votos-343>

72 Sobre todas estas propuestas, de origen diverso, véase, MEIRINHO, M., «Propostas de reforma do sistema eleitoral: un sintesi», COSTA LOBO, M., cit., pp. 18-19.

PSD, permitió aprobar la variación entre el número mínimo y máximo de diputados de la Asamblea (230 y 235) y se incluyó la previsión de una circunscripción nacional única. En 1997 se consensuó otra reforma constitucional que volvía a reducir el tamaño mínimo y máximo de la Cámara (entre 180 y 230) y que incluía la posibilidad de utilizar distritos uninominales, en combinación con las circunscripciones plurinominales o el colegio nacional único, con vistas a implementar un sistema proporcional personalizado, semejante al alemán. Al hilo de estas reformas constitucionales se plantearon propuestas que iban en distintas direcciones y, aunque nunca se ha llegado a sugerir una modificación del principio de representación proporcional, algunas incidían significativamente en la estructura del sistema⁷³.

Los dos principales partidos también han defendido reformas concretas para cumplir con sus programas, tras obtener amplias victorias electorales. Destaca, por una parte, la propuesta del PSD en 1992 para introducir un sistema proporcional de varios niveles. Se trataría de diseñar circunscripciones de baja magnitud que acercaran a electores y diputados y combinarlas con una circunscripción nacional de 30 escaños para compensar la desproporcionalidad. Además, se proponía reducir la Asamblea a 180 diputados. El PSD ha defendido siempre la reducción del número de representantes alegando razones de eficiencia, pero desde 1997 no cuenta con el apoyo del PS ni de los pequeños partidos, que han bloqueado siempre las iniciativas.

El PS, tras la victoria obtenida en 2005, encargó un detallado estudio para introducir también un sistema proporcional con dos niveles de circunscripción, pero con la peculiaridad de incorporar el voto preferencial en el nivel inferior⁷⁴.

Los inicios de la etapa democrática hasta 1987 fueron momentos de inestabilidad gubernamental pero la concentración de voto en los dos grandes partidos provocó el abandono de las propuestas encaminadas a reforzar las condiciones de gobernabilidad.

No ocurrió lo mismo con las medidas dirigidas a reducir el distanciamiento entre electores y electos, asociado a las listas cerradas y bloqueadas y a la existencia de circunscripciones de gran tamaño, que ha estado siempre en la agenda política. Sin embargo, ninguna de las propuestas ha recibido a suficiente aceptación por los pequeños partidos que ven sus efectos con incertidumbre. Además, incluso desde los principales partidos se levantaron voces contra la introducción del voto preferencial por la pérdida de control de la selección de candidatos electorales⁷⁵.

73 No obstante, el candidato Freitas do Amaral defendió en 1985 el cambio a un sistema mayoritario de doble vuelta. MEIRINHO, M., cit., p. 16.

74 Ha habido muchas más propuestas, ciertamente informales, pero sobre todo un fecundo debate académico. Véase, por ejemplo, FREIRE, A., MEIRINHO, M. e MOREIRA, D., *Para uma Melhoria da Representação Política: a reforma do sistema eleitoral*, Sextante, Lisboa, 2008; COSTA LOBO, M., *Sistema eleitoral português: problemas e soluções*, cit.; FREIRE, A., SANTANA PEREIRA, J., cit.

75 MEIRINHO, M., cit., p. 22.

El bloqueo político contrasta con la opinión más extendida en la doctrina, que apuesta sin duda por el desbloqueo de las listas y/o el replanteamiento de algunas circunscripciones. Son de sobra conocidos los argumentos contra las listas bloqueadas, tanto desde la perspectiva del elector —que ve severamente limitada su capacidad no sólo de opción sino también de exigencia de responsabilidad—, como desde el representante, rehén de las direcciones de los partidos⁷⁶. Por otra parte, la exagerada diferencia entre las circunscripciones (de 2 a 48) otorga incentivos diversos a los electores, lo que cuestiona la igualdad del voto. En definitiva, un sistema adecuado para una sociedad posrevolucionaria con una tasa del 22% de analfabetismo no puede ser el mismo que el de la democracia portuguesa actual, con más de medio siglo de existencia y con una población mucho más cualificada⁷⁷.

No sabemos si en algún momento se conseguirá aprobar alguna reforma del sistema electoral en Portugal, pero hay algo que parece cierto: las estrategias maximalistas de los partidos que proponen un cambio radical del sistema van a contar siempre con el veto de los partidos más pequeños. No está claro hasta qué punto están dispuestos los partidos a ceder parte del poder de selección de candidatos, pese a las demandas de mayor cercanía y más calidad democrática. Los cambios requieren unos costes de transición quizá demasiado elevados para los partidos, lo que explica que tras la aparente voluntad de reforma se esconda un meditado inmovilismo. Resulta tremendamente llamativo que se haya modificado la Constitución para permitir reformas que luego no se reflejan en la ley electoral, cuya capacidad de resistencia se comprende en parte por su rigidez.

Más allá de estas razones, el sistema electoral portugués, como el español, se diseñó para conseguir una considerable proporcionalidad en una mecánica dominada por los partidos. Sin embargo, la sociedad portuguesa es muy homogénea y sus fracturas políticas son pocas y desdibujadas. Quizá no sea ni la proporcionalidad ni la gobernabilidad sino la atribución de un papel más decisivo el elector lo que verdaderamente necesita.

V. REFLEXIONES FINALES

Una de las conclusiones que se pueden extraer tras el somero análisis de los sistemas electorales de Irlanda, Suiza y Portugal es que los sistemas electorales se

76 Para Freire (FREIRE, A., «A reforma do sistema...», cit., p. 59), Portugal es uno de los «sistemas electorales extremos» definidos por Shugart, que están destinados a ser reformados. En la dimensión intrapartidaria, lo serían los de extrema personalización propensos al clientelismo o los de extremo partidismo con listas cerradas y bloqueadas y selección de candidatos centralizada y nacionalizada. SHUGART, M., «Extreme electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative», SHUGART, M., WATTENBERG, P., *Mixed-Member Electoral Systems: The best of two worlds*, Oxford Oxford University Press, 200, pp. 25-54).

77 TRIGO PEREIRA, P., «A reforma do sistema eleitoral e o papel da sociedade civil», COSTA LOBO, M., cit., pp. 67-68.

adaptan rápidamente al medio y son muy resistentes a cambios que impliquen una drástica modificación de las reglas del juego. En los tres casos los contextos históricos en los que nacen los sistemas electorales han sido determinantes para su diseño. Y aunque las reglas electorales han influido en el sistema político e institucional, también han permitido transformaciones en el sistema de partidos, sobre todo a partir de la crisis económica de 2008.

A priori, la representación proporcional y la utilización de circunscripciones de reducida magnitud es el rasgo que comparten estos tres sistemas, pero hay algo más. Ninguno de ellos aplica barreras electorales que, aunque se han demostrado de poca utilidad en ciertos contextos, sí que pueden tener un efecto psicológico importante. Además, resulta significativo que en todos ellos coexisten varios sistemas electorales bajo las mismas reglas de juego. Hasta qué punto las circunscripciones de pequeño tamaño influyen en la mecánica electoral es una cuestión aún por determinar, pero su impacto va más allá de los meros efectos mecánicos. Los votantes de circunscripciones pequeñas, de dos, tres o cuatro escaños, no tienen los mismos incentivos que los que residen en grandes circunscripciones y su comportamiento electoral se ve condicionado. De este modo, la estructura de las circunscripciones y su distribución territorial pueden comprometer uno de los principios básicos de la democracia, como es la igualdad del voto. Igualdad que no se refiere estrictamente al sufragio sino al sistema: en un mismo país los distintos intereses se canalizan a través de reglas de juego diferentes⁷⁸.

Se ha visto cómo la delimitación de los ámbitos territoriales de las elecciones (su definición y tamaño) es un poderoso instrumento también en los sistemas electorales proporcionales y no sólo en los mayoritarios de distrito uninominal. Los resultados de las elecciones están determinados no solo por la cantidad de votos recibidos por cada partido, sino también por la distribución espacial de esos votos y la definición de los límites de la circunscripción en los que se emiten. La interacción de estos factores produce una determinada distribución de escaños en el parlamento y esa distribución, a su vez, define el reparto de poder entre partidos, grupos de electores y territorios⁷⁹.

En los tres sistemas se respeta escrupulosamente la igualdad formal del voto. Los mecanismos de prorrateo electoral persiguen la proporcionalidad entre habitantes o electores y los diputados atribuidos a cada circunscripción. En todos hay

78 Aparte de los puros efectos psicológicos que provoca la magnitud del distrito, la desigualdad puede también afectar a la representación otorgada a las fuerzas políticas, privilegiando a unas sobre otras. Parece que la pauta general es una sobrerrepresentación de los partidos conservadores. KEDAR, O., HARSGOR, L., SHEINERMAN, R.A., «Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation», *American Journal of Political Science*, vol. 60, nº 3, 2016, pp. 676-691.

79 TAYLOR, P.J., GUDGIN, G., JOHNSTON, R.J., «The geography of representation. A review of recent findings», LIPJHART, A., GROFMAN, cit., p. 292.

garantías normativas o jurisdiccionales para que esa igualdad sea real, y no parece que ello tenga consecuencias negativas ni en la representación atribuida a los territorios menos poblados ni en la cohesión territorial, todo lo contrario: es una garantía de la igualdad que refuerza, a nuestro juicio, la legitimidad del sistema. En las democracias actuales, de creciente complejidad, puede resultar más importante otorgar una representación justa a todos los territorios relevantes, aunque esta sea muy pequeña, que distorsionarla y comprometer abiertamente la igualdad.

Parece que la obsesión por diseñar circunscripciones grandes que permitan desplegar ampliamente los efectos proporcionales de las fórmulas empleadas está empezando a declinar. Desde hace unos años se está planteando la necesidad de optimizar el necesario *trade-off* entre representatividad y gobernabilidad y puede que la solución esté en las circunscripciones de pequeña magnitud. No sólo porque despliegan una razonable proporcionalidad con un moderado número de partidos, sino porque además facilitan la *accountability*⁸⁰.

Y respecto a la *accountability*, los casos de Irlanda y Suiza muestran el potencial y los efectos de la extrema personalización del voto. En contraste, Portugal se resiente del empleo de listas cerradas y bloqueadas, cada vez menos habituales en Europa. Esta cuestión pone el foco en uno de los desafíos de las democracias contemporáneas: cómo articular la relación trilateral entre ciudadanos, representantes y partidos. Sin duda, la transformación digital y la evolución de los parlamentos actuales demandan respuestas ante las paradojas de la representación política actual. Las nuevas tecnologías acercan a los ciudadanos a la política y favorecen la participación, pero las dinámicas institucionales aferradas a modelos algo desfasados y monopolizadas por los partidos alejan a estos ciudadanos de los verdaderos centros de decisión y de poder.

Por último, las propuestas de reforma de los sistemas electorales son una constante en todos los países. A la hora de enfrentarse a problemas políticos o institucionales se piensa que pueden resolverse con la reforma del diseño del sistema electoral. Pero la ingeniería electoral rara vez soluciona los problemas con acierto. En democracias de larga tradición con sistemas electorales consolidados lo mejor es plantear los cambios en pequeños pasos que permitan a todos los actores acomodarse a esos ajustes paulatinamente. Y tener muy presente el terreno en el que se desenvuelve el sistema electoral, la imitación de modelos ajenos es arriesgada y requiere cautela.

80 La magnitud ideal propuesta varía: Carey y Hix la sitúan entre 3 y 8 escaños (CAREY, M. J.; HIX, S., «The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems», *American Journal of Political Science*, nº 55 (2), 2011, pp. 383-397), otros entienden que los rendimientos son mejores con circunscripciones de 3 ó 5 escaños (VAKMANN, K., *Mechanical Effects of Electoral Systems on Proportionality and Parliament Fragmentation*, Master Thesis, 2014, pp. 52-55, disponible en: <https://dspace.ut.ee/handle/10062/42251>)

TITLE: *Low magnitude constituencies and proportionality in Europe: a selective panoramic view*

ABSTRACT: *This paper describes the electoral systems of Ireland, Switzerland and Portugal. These three countries, like Spain, share the use of low magnitude constituencies within the framework of a proportional electoral system. However, each uses a different ballot structure, a circumstance that helps to understand the relevance of this element in the functioning of electoral systems. The analysis of the legal framework, its evolution and political performance offers us valuable information on different electoral models which can serve as a reference to assess some problematic aspects of the Spanish electoral system.*

RESUMEN: *Este trabajo describe los sistemas electorales de Irlanda, Suiza y Portugal. Estos tres países, al igual que España, comparten la utilización de circunscripciones reducidas en el marco de un sistema electoral proporcional. Sin embargo, cada uno emplea una modalidad de voto diferente, circunstancia que ayuda a comprender la importancia de este elemento en el funcionamiento de los sistemas electorales. El análisis del marco legal, su evolución y los rendimientos políticos nos ofrece una valiosa información sobre modelos electorales distintos que pueden servir de referencia para valorar algunos aspectos problemáticos del sistema electoral español.*

KEY WORDS: *Ireland, Switzerland, Portugal, electoral systems, constituency, proportional representation.*

PALABRAS CLAVE: *Irlanda, Suiza, Portugal, sistemas electorales, circunscripción, representación proporcional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 19.12.2019

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.02.2020