

# PROBLEMAS JURIDICO-POLITICOS DEL VOTO BLOQUEADO

Por FERNANDO SANTAOLALLA

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿ES CONSTITUCIONAL EL VOTO BLOQUEADO?: 1. *Sentido de la representación.* 2. *El voto bloqueado y la libre elección.* 3. *El voto bloqueado y la prohibición del mandato representativo.*—III. LA CRISIS DE LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO Y EL VOTO DE LOS CIUDADANOS.—IV. DEMOCRACIA DE LOS PARTIDOS Y EL DERECHO DE SUFRAGIO.—V. UNA OJEADA AL DERECHO COMPARADO.—VI. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCION

Tras ocho años de democracia parlamentaria, el voto bloqueado parece consolidado entre nosotros. Al generalizarse el sistema de representación proporcional con escrutinio de lista, aplicado en las elecciones del Congreso de los Diputados, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, se ha extendido en la misma forma el voto bloqueado, o voto por las listas tal como las mismas se presentan al elector, sin posibilidad de introducir variaciones en el orden en que figuran los candidatos. Así las cosas, parece haberse formado un estado de opinión sobre la necesidad, al menos en nuestro país, del voto bloqueado, que sería casi una consecuencia natural del sistema electoral proporcional.

En el plano que aquí nos interesa fundamentalmente, el del Estado, el anterior Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de normas electorales, introdujo el referido voto bloqueado (art. 20.3), que ha sido reproducido en la nueva Ley Orgánica de Régimen Electoral General (arts. 95 y 163.1), con la ventaja de aquella disposición de que su prohibición de alterar el orden de candidatos de una lista se establecía claramente, mientras que en la última

es preciso inferirla de los artículos citados. Lo cual no sólo manifiesta una discutible técnica jurídica empleada por la ley en cuestión, sino que, a la vez, es exponente de esa consideración que parece haberse extendido sobre la inherencia del voto bloqueado al sistema electoral proporcional. Tan arraigado está, que no ha merecido no ya una crítica, sino ni siquiera una mención durante los debates parlamentarios sobre la repetida Ley Orgánica Electoral (1).

Y, sin embargo, en contraste con esa inhibición, ¡cuán numerosos e importantes son los problemas derivados de la introducción del sistema de listas bloqueadas! La esencia de la representación nacional resulta afectada, como veremos más adelante, por dicha decisión, que de igual modo condiciona los atributos que la Constitución reconoce en la misma. Las líneas que siguen se destinan a explorar, siquiera someramente, dicha situación.

## II. ¿ES CONSTITUCIONAL EL VOTO BLOQUEADO?

### 1. Sentido de la representación

La primera cuestión que se plantea es si el tipo de votación mencionado resulta o no conforme a la Constitución. Y para aclarar este punto es preciso hacer un breve *excursus* preliminar sobre la naturaleza del sujeto representado en nuestra democracia parlamentaria.

No es éste el momento de entrar en la polémica de si puede hablarse con fundamento del fenómeno representativo en los modernos sistemas parlamentarios. Aunque la postura negativa ha tenido notorios valedores, como es el caso de H. Kelsen (2), es el caso que nuestra Constitución parte de su afirmación, coincidiendo así con lo reconocido en la mayoría de los Estados con regímenes equiparables. Tampoco es este el momento de entrar en la discusión sobre el sentido de la representación política, limitándonos a la previsión constitucional como premisa de nuestra reflexión.

Pues bien, su artículo 66.1 refiere la representación que asumen las Cortes Generales al pueblo español, fórmula que demuestra la aceptación del fenómeno de la representación y que la misma se predica del conjunto

---

(1) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núms. 286, 287, 292 (Comisión constitucional de los días 26 y 27 de marzo y 10 de abril de 1985, respectivamente) y 299 (Sesión plenaria de 18 de abril de 1985).

(2) Véase *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México, 1979, págs. 318 y sigs. En el mismo sentido se manifiesta CARRÉ DE MALBERG en su *Contribution a la Théorie générale de l'Etat*, tomo II, Sirey, París, 1922, págs. 217 y sigs.

de los ciudadanos, coincidiendo así con el reconocimiento, por su artículo 1.2, de este último como titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado. En el mismo sentido, el artículo 23.1 recoge el derecho de los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes», expresión de la que se deduce que los representantes lo son de los ciudadanos, del pueblo, no de una entidad distinta.

Bien es cierto que al mismo tiempo su artículo 6.º declara a los partidos políticos «instrumento fundamental para la participación política». Siguiendo los precedentes de la Constitución italiana y de la *Grundgesetz* alemana, se constitucionaliza así a estos entes, que constituyen los verdaderos motores de la vida pública, y que cumplen una serie de funciones irrenunciables en las modernas democracias. Pero el reconocimiento de su necesidad no puede hacer olvidar su naturaleza de *instrumento*, según el término empleado en la disposición comentada. El partido político no es un fin en sí mismo, sino *medio*, todo lo importante que se quiera, pero medio al fin y al cabo, para la participación de los ciudadanos en la vida del Estado, propiciando «la formación y manifestación de la voluntad popular», como también dice el repetido artículo. De esta forma, en ningún momento el partido político desplaza al pueblo o conjunto de ciudadanos como sujeto pasivo de la representación institucionalizada. El representado sigue siendo este último, bien que su actuación se articule por medio de los partidos, que adquieren así —nada más, pero tampoco nada menos— el valor de cauce esencial en el sistema constitucional. Diferencia de reconocimiento que se corresponde en todo con la entidad de ambas realidades, pues parece indiscutible que en la democracia la única realidad sustantiva es la de los individuos, no la de las organizaciones destinadas a servirles.

Aunque lo anterior no supone nada nuevo en la teoría constitucional, no está demás recordar que ha sido asumido por nuestro Tribunal Constitucional. Así, en su sentencia 5/1983, de 4 de febrero, declara que «los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar y no de ninguna organización como el partido político», añadiendo que «el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos...». Y en la sentencia 10/1983, de 21 de febrero, se advierte que la función constitucionalmente atribuida a los partidos es la de «servir de cauce fundamental» y se rechaza expresamente, por contraria a la Constitución, la tesis de que sean los partidos y no los candidatos los que reciben el mandato de los electores, afirmando que los representantes lo son «de todo el cuerpo electoral», sin que los partidos puedan poner fin a esa relación entre representantes y cuerpo electoral.

## 2. *El voto bloqueado y la libre elección*

Así las cosas, el voto bloqueado parece chocar con un doble orden de exigencias constitucionales. Primero, con la determinación del voto *libre* que expresamente se declara en los artículos 23.1, 68.1 y 69.2. Si la representación la asumen las personas concretas de los elegidos, y no los partidos políticos, y si aquéllos han de ser «libremente elegidos», como exige el primero de los artículos citados, parece que el sujeto representado, el cuerpo electoral o conjunto de ciudadanos, debe tener posibilidad de seleccionar y escoger las personas de sus representantes sin tener que limitarse a aceptar o rechazar en bloque la lista que le presenta un partido. Con el voto bloqueado es el partido el que escoge a los candidatos que acabarán siendo elegidos, siendo su decisión *fundamental*, pues el orden en que los mismos aparezcan en la lista determina quiénes son los concretos candidatos que resultarán elegidos y quiénes no. Al elector no le queda así más que la ratificación pasiva e incondicional del *ticket* que se le presenta. Poca elección por los ciudadanos hay entonces de sus *representantes* —recuérdese que son éstos los sujetos activos de la representación— y mucho menos elección *libre*. Lo que se produce en la práctica con el voto bloqueado es la designación de los futuros representantes por los partidos, seguida de la *ratificación de estos últimos* por los electores. Ni hay verdadera elección ni ésta recae sobre los candidatos como quiere la Constitución y reconoce el Tribunal Constitucional.

## 3. *El voto bloqueado y la prohibición del mandato representativo*

En segundo lugar, y seguramente como derivación de lo anterior, está el olvido de la prohibición constitucional del mandato imperativo a que parece conducir el voto bloqueado. Aunque esta prohibición está en crisis —extremo sobre el que volveremos más adelante—, no puede olvidarse que está recogida expresamente en nuestra Constitución (art. 67.2), en línea coincidente con los Estados de nuestro entorno (así arts. 67 de la Constitución italiana, 38.1 de la alemana, 27 de la francesa, 96 de la de los Países Bajos, etc.), por lo que debe ser respetada.

Sí, como se acaba de ver, *el voto bloqueado determina que el sujeto votado sea el partido político* y no los concretos candidatos, resulta lógico que estos últimos se sujeten a los primeros, quebrando así la prohibición comentada. Si se acepta —como parece implicar el voto bloqueado, y como incluso algunas veces se defiende enfáticamente— que el mandato del elector lo recibe el partido, es consecuencia obligada que el candidato o el representante

parlamentario se sujete en todo a la voluntad de éste, que es el que recibiría la confianza popular, con lo que se abriría lícitamente paso el mandato imperativo, pero al precio de sacrificar su prohibición constitucional. Y es aquí donde a nuestro juicio está la raíz de una serie de problemas que en los últimos años se han planteado en nuestra vida parlamentaria.

Tal es el caso de los llamados «tránsfugas» o diputados que cambian de grupo parlamentario mediada la legislatura, olvidando la lista de partido en que fueron elegidos. Aunque hemos mantenido la legitimidad de esta práctica desde un punto de vista jurídico (siendo cuestión distinta la consideración política que pueda merecer), precisamente por entenderla derivación de la prohibición del mandato imperativo y del hecho de ser los parlamentarios los representantes del pueblo, no es menos cierto que si se parte de que el voto o la confianza lo reciben *fundamentalmente* los partidos políticos —conclusión a la que conduce el voto bloqueado—, debería proscribirse semejante actitud. La defensa de que el mandato electoral lo reciben los partidos políticos (o las listas electorales, que a los presentes efectos es igual) debe tener como consecuencia natural la pérdida del escaño si se deja de pertenecer al recipiendario de la voluntad popular.

El problema se ha planteado a nivel distinto, pero en sustancia idéntico, en los casos resueltos por las sentencias ya citadas del Tribunal Constitucional: concejales municipales que pierden su condición de tales al ser expulsados del partido político en que fueron elegidos. Como se recordará, el alto Tribunal declara ilícitas estas prácticas y afirma que la representación la reciben los candidatos y no las organizaciones partidistas, llegando así a una decisión, a nuestro juicio, enteramente justa. Pero, en cambio, y tal vez porque no fue cuestionado sobre este extremo, no se enfrenta con la legitimidad del voto bloqueado, aunque en su jurisprudencia hay, a nuestro juicio, base suficiente para entender rechazada su constitucionalidad. Pues, en efecto, *no puede defenderse de modo coherente la posición sustantiva del representante si al mismo tiempo se admite un tipo de votación que se plasma de modo eminentísimo en el partido y no en la persona del candidato*. Para que la representación recaiga en el candidato debe disponer el elector de algún medio de escogerle. O, dicho al revés, si se diese por bueno el voto bloqueado, no habría forma lógica de contestar la pérdida de la condición de representante al perder la de miembro del partido o coalición en que resultó elegido. Si lo que vota el elector es el partido y no el candidato, la consecuencia es que éste se sujete en todo momento a las instrucciones y mandatos de aquél, y que no pueda ostentarse la condición de representante sin mantener la pertenencia al mismo.

No obstante, la pervivencia de estos elementos contradictorios (prohibi-

ción del mandato representativo y voto bloqueado) explica, bien que no justifica, interpretaciones igualmente contradictorias. Y así, el voto particular de los magistrados Latorre Segura, Díez de Velasco Vallejo y Díez Picazo que acompaña a la referida sentencia 10/1983 del Tribunal Constitucional no está desprovisto de coherencia, a pesar de oponerse al fallo de la mayoría del Tribunal. Pues partiendo, como lo hace, de que entre nosotros los partidos políticos son destinatarios de funciones públicas, asignadas «mediatamente» a través de la ley por la voluntad popular, configura a éstos como los depositarios de la confianza popular —lo que resulta conforme al régimen del voto bloqueado—. Y si esto es así, resulta coherente que estos magistrados nieguen que sea inconstitucional el cese de un representante por expulsión del partido.

En definitiva, para proscribir este tipo de circunstancias es necesario partir de la premisa del representante como titular de la confianza electoral, tal y como hace la sentencia mencionada. Pero esto, a su vez, exige un tipo de votación que mínimamente se proyecte en aquél.

### III. LA CRISIS DE LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO Y EL VOTO DE LOS CIUDADANOS

Sin embargo, llegado a este punto, el jurista debe preguntarse si al defender una consecuente aplicación de la prohibición de mandato imperativo no está defendiendo un postulado puramente formal vacío de contenido real y extraño, cuando no opuesto, a la realidad política. En línea que tal vez comenzara Leibholz (3), mucho se ha escrito sobre la crisis de este concepto, derivado del Estado liberal decimonónico y en pugna con el panorama del moderno Estado parlamentario de partidos. En éste la vida política ya no gira en torno a unos representantes unidos por unos lazos más o menos laxos, como era lo propio en las primeras fases del Estado constitucional, sino que se organiza en torno a los partidos políticos, que adquieren así la condición de primeros protagonistas. Cumplen los mismos una serie de funciones insustituibles para la existencia de la moderna democracia, por cuanto la complejidad del Estado y de la sociedad contemporáneos requiere la existencia de unas organizaciones estables y versátiles como son los partidos políticos (4).

(3) Véase *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3.ª edición, 1967, págs. 78 y sigs. En versión castellana puede verse del mismo autor los dos primeros trabajos de su obra *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, páginas 26 y sigs. y 66 y sigs.

(4) Véase, en relación a este punto, M. GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, págs. 92 y sigs.

Por ello, la declaración que contiene el ya citado artículo 6.º de la Constitución no es más que un justo reconocimiento de su papel en la sociedad y en el Estado.

Es una realidad palmaria que el elector vota primariamente por el partido político y que las condiciones personales de los candidatos cuentan poco al respecto. La antigua idea de Sieyès sobre la relación inmediata entre representantes y representados, sin cuerpos intermedios entre los mismos, resulta en abierta contradicción con la presencia vigorosa de los partidos políticos. Los ciudadanos votan a sus representantes básicamente en función del partido al que pertenecen y esperan de los mismos que se adecúen y cumplan el programa con que el partido se presenta ante el electorado.

A la vista de lo anterior, cabe interrogarse si la prohibición del mandato imperativo (y el propio principio de representación de la soberanía popular) es conciliable con el moderno Estado de partidos o si no es más que una enfática declaración, huérfana de sentido y opuesta a la realidad, no merecedora de ser tomada como premisa de un razonamiento jurídico. Si así fuera, deberían desestimarse las conclusiones a que parecen conducir y, entre ellas, la de la ilicitud del voto bloqueado. Si los partidos políticos son los sujetos reales de la representación y si la vida parlamentaria y, en general, estatal gira en torno a los mismos, ¿no sería más lógico reconocer esta realidad a nivel constitucional y olvidarse de las exigencias de un trasnochado principio? Más concretamente: si el voto de los ciudadanos se otorga en base a consideraciones de partido, ¿no deberían excluirse las manifestaciones individuales de los parlamentarios y reconducirse todas ellas a las propias del grupo a que pertenecen?, ¿no es más lógico, desde esta secuencia, defender el voto de lista bloqueado, que se correspondería armónicamente con la posición real de los partidos?

Dejando aparte que para el jurista tales principios, en tanto estén vigentes, no pueden ser arrinconados sin más, sería preciso demostrar si, *lege ferenda*, deberían mantenerse o suprimirse, cuestión sumamente compleja que, aparte de exceder de las fuerzas del autor, desborda el tema que aquí se trata de esclarecer.

Dicho lo anterior, nos parece a nosotros que la *aparente* contradicción que existe entre el moderno Estado de partidos y los principios consagrados en los artículos 66.1 y 67.2 de la Constitución no puede salvarse con la supresión u olvido de estos últimos y de las consecuencias derivadas de los mismos. No sería la primera ni la última vez que el Derecho construye *ficciones* con las que se defiende como verdadero un hecho falso con el fin legítimo de facilitar un resultado que de otra forma sería muy difícil de conseguir. Y ahí están todas las recogidas en el aleccionador trabajo de don Nicolás

Pérez Serrano (5). Pues bien, los principios de representación del conjunto del pueblo y de prohibición del mandato imperativo no serían más que *ficciones* con las que defender un ámbito mínimo de libertad de los parlamentarios y, a través suyo, un funcionamiento del Estado acorde con los principios constitucionales que le dan vida. La citada limitación es una caución frente a determinadas prácticas como la de renuncia en blanco al escaño en beneficio del partido, la expulsión del partido para provocar un cambio de personas en un escaño, etc., que a la larga acabarían por engendrar el despotismo de sus estados mayores. Como auténticos titulares de poder, los partidos políticos y, dentro de los mismos, sus dirigentes tenderán a su expansión y fortalecimiento, con el consiguiente peligro de que el juego democrático y la libertad resultan escamoteados. Frente a este riesgo real—inherente a toda organización y especialmente a las que se relacionan directamente con el poder político, como son los partidos— el Derecho necesita disponer unas salvaguardias. Entre ellas adquiere una especial relevancia la prohibición del mandato imperativo, no por lo que pueda significar en sí, pues ya hemos dicho que debe entenderse como una *ficción* constitucional, sino por las consecuencias que arrancan de la misma. El repetido principio adquiere el valor de una limitación frente al peligro siempre latente en el poder de derivar en despotismo. Con ello se consigue conciliar las declaraciones constitucionales con las realidades del moderno Estado de partidos. Entendiendo a estos principios como unas *ficciones*, pero ficciones con plena virtualidad jurídica, es como se consigue armonizarlos con los sistemas parlamentarios en que los partidos son los ejes fundamentales.

Esta pura convencionalidad de los principios de representación de la nación o del pueblo y de prohibición del mandato vinculante no es, por lo demás, una novedad de las circunstancias actuales, sino que es algo que ha estado vigente, bien que con mucha menor intensidad, en todas las fases del Estado constitucional. Cuando E. Burke dirige su célebre discurso a los electores de Bristol o cuando Sieyès teoriza sobre la representación de la nación no podían ignorar que *de facto* los elegidos por una determinada circunscripción atenderían de modo especial, como los hechos vendrían a confirmar, los asuntos e intereses de la misma. Igualmente, la vigencia de los principios mencionados durante las primeras fases del Estado constitucional liberal no podía ocultar que ya entonces se votaba atendiendo a criterios de partidos: la opción conservadurismo-liberalismo, moderantismo-progresismo es una

(5) Me refiero a su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, *Las ficciones en el Derecho Constitucional*, Madrid, 1948, especialmente págs. 21 y sigs. Este trabajo ha sido recogido últimamente juntamente con otros del maestro en *Escritos de Derecho Político, I. E. AL.*, Madrid, 1984, págs. 317 y sigs.

constante en todos los Estados decimonónicos. Los vínculos orgánicos de partido eran ciertamente mucho más débiles que tras la generalización de la representación proporcional en la primera posguerra mundial, y el factor personal del representante tenía más impronta que en los tiempos actuales, pero, sin embargo, no se puede ignorar la presencia ya entonces del factor organizativo, que convivía así pacíficamente con los principios de representación popular y de prohibición del mandato imperativo. Hay una diferencia más cuantitativa que cualitativa respecto al parlamentarismo contemporáneo. Lo cual demuestra que los repetidos principios han jugado siempre, en mayor o menor grado, como *ficciones* jurídicas destinadas a preservar mínimamente la autonomía y libertad de los parlamentarios. Es una garantía última para evitar que éstos caigan en una sujeción total a fuerzas extrañas al Parlamento.

Este papel lo siguen cumpliendo hoy día tales provisiones constitucionales, que por eso mismo no pueden considerarse caducas, si bien la autonomía y libertad que hoy deben proteger es *prima facie* la correspondiente al interior de los partidos. Nuestra Constitución ha reconocido al Estado de partidos políticos, pero exige que «su estructura interna y funcionamiento» sean democráticos, con fórmula muy similar a la que figura en otras Constituciones (arts. 49 de la Constitución italiana, 21.1 de la alemana y 4.º de la francesa, por sólo citar unos ejemplos), lo que demuestra la importancia que todas las leyes fundamentales han dado al comportamiento democrático de los partidos, conscientes de que el mismo no es algo puramente episódico, sino factor fundamental para la democracia general del Estado constitucional. Pues, como ha dicho Lombardi (6), la profunda conexión entre partidos y poderes públicos hace que cualquier disminución en la democraticidad de los primeros se traduzca en una disminución de la democracia de las instituciones en que los mismos operan.

#### IV. DEMOCRACIA DE LOS PARTIDOS Y EL DERECHO DE SUFRAGIO

El voto abierto —o posibilidad del elector de alterar el orden de los candidatos de una lista determinada— viene a dar mínimo cumplimiento de esas exigencias. Con esta facultad no se trata sólo de proporcionar una mayor sustantividad a la posición que ocupa el representante popular, sino ante todo de hacer efectivo el funcionamiento democrático de los partidos.

---

(6) Fuente: Crónica del encuentro italo-español sobre «Democracia interna y control de los partidos políticos», de F. J. GARCÍA ROCA y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42 (1984), pág. 252.

Estos no son —ni deben ser— organizaciones monolíticas y uniformes, sino complejos en que convivan grupos o tendencias diversas, ciertamente con un mínimo de cohesión y disciplina. El voto abierto viene a permitir que estas tendencias se respalden por el electorado, permitiendo así su existencia y funcionamiento. De otra forma, se corre el riesgo de que las tendencias minoritarias sean sofocadas por las mayoritarias de cada partido y que el gobierno de estos últimos acabe monopolizándose antidemocráticamente por un grupo de dirigentes. Si la democracia consiste, como advirtiera W. Churchill, en la protección de las minorías, no cabe duda de que este voto del elector contribuye de modo seguro a este fin. Aparentemente puede debilitar al partido, por cuanto favorece el mantenimiento de las diferencias internas, pero no puede olvidarse que todo sistema constitucional democrático se basa en un mínimo de división del poder. Un poder absolutamente concentrado es contrario a tal tipo de régimen y propio de las dictaduras. Por consiguiente, el voto no bloqueado, en cuanto contribuye a un mínimo fortalecimiento de las posiciones individuales de los parlamentarios y de las tendencias o grupos internos, es un medio de dar efectividad a las exigencias del artículo 6.º de la Constitución, a la par que, como ya se vio, consecuencia obligada de la libertad de voto y de la prohibición del mandato imperativo. Y, a la larga, lejos de debilitar a los partidos puede fortalecerlos haciendo que la savia democrática circule sin dificultad por los mismos.

Ciertamente, podrá argüirse que por sí sola la facultad del elector de personalizar su voto no podrá conseguir la plena democracia interna de los partidos. Pero no por eso puede desestimarse. Se trata de una aportación mínima a esa tarea, sin la cual sí que se consigue de modo directo que el funcionamiento no sea democrático. El objetivo último quedará siempre sin consumarse, pero ello nunca puede servir de excusa para cerrar el paso a las medidas que contribuyan —todo lo modestamente que se quiera, pero de modo real— a ese objetivo.

Por consiguiente, el voto no bloqueado —al igual que otras medidas que pueden imaginarse— no trata de forzar un retorno, por lo demás imposible, al parlamentarismo de personalidades individuales. Su más alto valor —al igual que la prohibición del mandato imperativo, de la que deriva— consiste en contribuir al correcto funcionamiento del Estado democrático de partidos, siendo así un factor no sólo congruente con éste, sino muy especialmente *legitimador del mismo*.

Junto a lo anterior, el voto no bloqueado contribuye a la educación política del pueblo, en cuanto se le dota de una mayor responsabilidad, y, por otra parte, puede ayudar notablemente a superar el abstencionismo y la apatía electoral. Pues no cabe duda de que abre una posibilidad de influenciar

más directamente con el voto la vida política, estimulando así la participación. El elector que sabe que con su voto no sólo respalda a un partido, sino que marca una orientación dentro del mismo, estará más dispuesto a acudir a las urnas que al que sólo se demanda una actitud de ratificación.

## V. UNA OJEADA AL DERECHO COMPARADO

Que la facultad del elector de personalizar su voto no es algo baladí, sino consecuencia de los postulados del Estado constitucional democrático, lo demuestra el hecho de su reconocimiento con mayor o menor amplitud en los sistemas electorales de representación proporcional con escrutinio de lista. Tal vez como un medio de equilibrar el fortalecimiento que éstos proporcionan a los partidos políticos y de reflejar la prohibición del mandato imperativo son mayoría aplastante los Estados europeos que disponiendo de tales procedimientos electorales proporcionales —en los mayoritarios no se plantea el problema— admiten la personalización del voto a través de distintas fórmulas.

Así, en la República Federal Alemana el elector dispone de dos votos: el de lista a nivel de *land* y el directo en distritos uninominales. No existe una separación entre ambos, ya que los escaños obtenidos por candidatos singulares de un partido en uno de estos distritos se imputan o se deducen de los alcanzados por el mismo mediante el sistema de lista. Con ello se obtiene una considerable personalización del voto, en cuanto son proclamados electos preferentemente los candidatos que han recibido el respaldo directo de los electores (7).

En Italia cada elector dispone de tres o cuatro votos de preferencia, según el tamaño de su distrito electoral, adjudicándose los escaños de cada lista a los candidatos de la misma que más preferencias hayan alcanzado (8).

(7) El artículo 1.1 de la Ley Electoral alemana de 7 de mayo de 1956 (modificada en varias ocasiones) se refiere a «la elección proporcional combinada con la personal». Para el procedimiento véase sus artículos 2.º, 5.º y 6.º Para un comentario nos remitimos a la contribución de B. VOGEL y R. SCHULTZE en *Die Wahl der Parlamente und anderen staatsorgane*, tomo I, Berlín, 1969, págs. 283 y sigs.; K. H. SEIFERT: *Das Bundeswahl gesetz, Kommentar*, 3.º ed., Munich, 1976; R. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981, págs. 520 y sigs.; C. SASSE: «Germany», en *European Electoral Systems Handbook*, Londres, 1979, págs. 58 y sigs.; D. GRIMM: «La RFA», en J. CADART (edit.): *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, P.U.F., París, 1983, págs. 307 y sigs.

(8) Véase el artículo 4.º del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Diputati, *D.P.R.*, 30 de marzo de 1957. Comentarios: G. DE FINA: *Diritto elettorale*

También reconocen el voto de preferencia Bélgica y Austria, bien que con mayores limitaciones. Así, en el primer país es necesario alcanzar con los votos de preferencia el cociente electoral de lista para que el candidato que los recibe pueda ser declarado electo, aplicándose en otro caso el orden de la lista (9). En Austria, donde no figuran los nombres de los candidatos en las papeletas, se requiere que el elector inscriba expresamente el nombre del candidato al que desea otorgar una preferencia. A pesar de estas limitaciones —precisamente muy criticadas—, se salva mínimamente el principio de libertad de voto y se evita la lista bloqueada (10).

En Luxemburgo no sólo se admite la lista abierta, sino también la posibilidad de efectuar combinaciones entre los candidatos de listas distintas (*panachage*), lo que se ejercita en grado importante (11).

En los Países Bajos el elector dispone también de un voto de preferencia con el que puede situar a la cabeza de la lista al candidato de la misma que prefiera. Los que de esta forma alcancen el cociente electoral de lista son proclamados electos de modo preferente. Sus votos preferenciales sobrantes son transferidos a los candidatos por su orden de aparición en la lista, excepto en el caso de que algunos de éstos hayan alcanzado la mitad del cociente electoral mencionado, en cuyo caso tienen prioridad al respecto, lo que favorece doblemente la personalización del voto (12).

En Dinamarca se admite la personalización del voto, a través de unos procedimientos algo complejos pero en todo caso sumamente efectivos para la selección ciudadana de los representantes y utilizados con carácter creciente

---

le, Turín, 1977; O. NOHLEN: *Sistemas...*, ob. cit., págs. 474 y sigs.; A. SPREAFICO: «Systèmes électoraux et système politique en Italie depuis 1945», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., págs. 183 y sigs.; M. AMOROSO: «Italy», en *European Electoral Systems Handbook*, ob. cit., pág. 164. Un esclarecedor estudio sobre el grado de utilización del voto preferencial, en P. SCARAMOZZINO: «Il voto de preferenza nelle elezioni politiche europee del 1974 e nelle elezioni politiche del 1983», en *Il Politico*, número 4, 1983, págs. 64 y sigs.

(9) Véase W. DEWACHTER: «La Belgique», en *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, ob. cit., págs. 95 y sigs.; G. VAN DEN BERGHE: «Belgium», en *European Electoral Systems Handbook*, ob. cit., págs. 23 y sigs.

(10) T. OHLINGER: «L'Autriche», en *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, ob. cit., pág. 121.

(11) Véase G. KINTZELE: «Luxembourg», en *European Electoral Systems Handbook*, ob. cit., págs. 187 y sigs.

(12) Véase D. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., págs. 373 y siguientes; A. LIJPHART: «Representation proportionnelle extreme, multipartisme et réforme électorale aux Pays-Bas», en *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, ob. cit., págs. 250 y sigs.; D. SEIP: «The Netherlands», en *European Electoral Systems Handbook*, pág. 211.

por la población (13). De signo parecido es el procedimiento empleado en Suecia. En los otros países nórdicos, Finlandia también concede grandes posibilidades al elector, hasta el punto de que el mismo vota por un concreto candidato, si bien el voto se cuenta para calcular previamente el número de escaños que debe corresponder al partido o lista a que éste pertenece (14). Noruega, en cambio, admite el voto de preferencia pero con severas limitaciones, ya que se exige *de facto* que la mitad de los electores voten por un candidato distinto del que aparece en la cabeza de la lista para que el orden de ésta resulte alterado en la asignación de escaños. Pero precisamente estas limitaciones han provocado un agudo debate y diversas críticas (15).

En Suiza el elector dispone de tantos votos como escaños a proveer dentro de un distrito, pudiendo otorgarlos todos ellos a una lista, respetando su orden de presentación, repartirlos a su gusto dentro de los candidatos de una misma lista o distribuirlos entre candidatos de listas diversas (*panachage*). Los escaños se otorgan a los candidatos en función del número de estos votos directos obtenido por cada uno (16).

Por su parte, la República de Irlanda, a través del *single transferable vote*, ha sabido conciliar la proporcionalidad del voto entre partidos con un alto grado de personalización del mismo entre los candidatos (17).

También Grecia reconoce al elector un voto de preferencia dentro del correspondiente a cada lista (18). De todos los países europeos consultados, únicamente Portugal tiene establecido el voto bloqueado (19).

Lo anterior demuestra que la representación proporcional no sólo no excluye sino que parece demandar una facultad del elector para personalizar su voto. Coincidencia tan extendida —con mayor o menor alcance según

(13) Véase S. ROKKAN: «Les pays de l'Europe Nordique», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., págs. 268 y sigs.; L. N. JOHANSEN: «Denmark», en *European Electoral Systems Handbook*, ob. cit., págs. 49 y sigs.

(14) Según S. ROKKAN, Finlandia es el país nórdico que concede más facultades al elector. Véase *ob. cit.*, pág. 268.

(15) Sobre las circunstancias históricas que condujeron a estas limitaciones y sus problemas, véase S. ROKKAN: *Ob. cit.*, págs. 269 y sigs.

(16) Véase J. F. AUBERT: «La composition du Parlement suisse et les systèmes électoraux», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., págs. 75 y sigs.

(17) Véase D. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., págs. 543 y sigs.; B. CHUBB: «Du système électoral irlandais», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., páginas 280 y sigs.; G. HAND: «Ireland», en *European Electoral Systems Handbook*, ob. cit., págs. 128 y sigs.

(18) Véase P. VEGLERIS: «L'évolution du système et des pratiques électorales en Grèce», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., págs. 337 y sigs.

(19) Véase J. GASPARET: «Les élections portugaises», en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., págs. 148 y sigs.

los países— no puede achacarse a pura casualidad, sino que seguramente es exponente de la única forma de cohonestar el escrutinio de lista con la prohibición del mandato imperativo, reequilibrando en sentido democrático el dirigismo de los partidos, especialmente de sus órganos centrales, de otra forma propicio a caer en prácticas oligárquicas y autoritarias.

Hasta tal punto esto es así, que en las elecciones del Parlamento de las Comunidades Europeas —y eso que su naturaleza parlamentaria es hoy por hoy bastante discutible, en cuanto carece de la potestad legislativa y de la de investidura del Gobierno— se ha reproducido la facultad de personalización del voto en la mayoría de los países por procedimientos muy parejos a los observados en las elecciones domésticas (Países Bajos, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda, Italia).

Y allí donde esto no se ha hecho así, caso de la República Federal Alemana y Francia, ha suscitado abiertas y duras críticas (20), y eso que las listas bloqueadas se debían al deseo de acentuar el carácter «nacional» de la representación en el Parlamento Europeo, disipando los recelos nacionalistas que suscitó su elección por sufragio universal y directo, por lo que cabe pensar razonablemente que en otro orden de circunstancias políticas su regulación hubiese sido diferente. Es más, en el proyecto de procedimiento electoral uniforme aprobado por este órgano europeo el 10 de marzo de 1982 —el llamado proyecto Seitlinger— se preveía (art. 2.5) la concesión del voto preferencial por los Estados, lo que implica una toma de postura favorable al mismo, manifestada expresamente a través de los portavoces de la mayoría de los grupos del Parlamento Europeo (21). Todo hace pensar, por consiguiente, que si se alcanza un procedimiento electoral uniforme éste contendrá como una de sus cláusulas la facultad del voto preferencial en favor del elector. A la vista de esta situación sería paradójico que los españoles, a raíz del ingreso en las Comunidades Europeas, dispusiesen de un derecho que simultáneamente les negaría la legislación interna para la elección del Congreso de los Diputados.

---

(20) Véase la crítica de J. CADART en *Les modes de scrutin...*, ob. cit., pág. 433, y C. H. HUBER: «Approaches to European Elections», en EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE: *The European Parliament: towards a uniform procedure*, Florencia, 1981, páginas 109 y 118 y sigs.

(21) Véase el texto del proyecto en *Journal Officiel Communautés Européennes*, C 87, de 5 de abril de 1982. Para la posición de los grupos parlamentarios véase *Débats du Parlement Européen*, núm. 1-282, de 1 de marzo de 1982, págs. 83-91.

## VI. CONCLUSION

Todo conduce, en definitiva, a abogar por la instauración en España del voto preferencial en cualquiera de sus modalidades con que hoy se le conoce en el Derecho comparado. Pues, al menos en una primera fase, lo que importa no es tanto el grado de amplitud con que se le apruebe, sino el propio hecho de su reconocimiento, único medio de quebrar el olvido de los principios de prohibición del mandato imperativo y de libertad de voto a que parece conducir el voto bloqueado. Ello constituiría la base para que, una vez experimentado el procedimiento y familiarizado el cuerpo electoral con el mismo, se pudiese avanzar hacia cotas más altas de efectividad.

Repetimos que, aparte de salvaguardar las exigencias constitucionales mencionadas, lo que perseguiría el voto preferencial no sería sustantivar la posición individual de los diputados como un fin en sí, sino como medio de favorecer un equilibrio de fuerzas en el seno de los partidos políticos, contribuyendo a su democracia interna. Esta última —aparte de ser otro mandato constitucional— es un factor imprescindible para que el sistema constitucional en su conjunto se mantenga fiel a los principios de democracia y libertad. Hasta tal punto los partidos políticos son vitales para el Estado contemporáneo, que sus vicisitudes y comportamientos se proyectan directamente sobre el funcionamiento de este último. Contribuir a su democracia interna es contribuir a la general del sistema.

En definitiva, la facultad de personalizar el voto en algún grado es la *forma de cohonestar el indiscutible papel que el artículo 6.º de la Constitución reconoce a los partidos con su no menos claras exigencias sobre su funcionamiento interno democrático y de prohibición del mandato imperativo.*

Se dirá, con toda razón, que el voto preferencial por sí solo no puede alcanzar ese objetivo. Pero ello sólo demuestra que el Derecho únicamente puede contribuir en modo limitado a la solución de los problemas. Lo que ha de demandarse a estas medidas —y a otras de propósito equiparable— es si contribuyen en alguna forma al mismo, bastando el reconocimiento de su siquiera moderado papel para postular su aprobación. La postura contraria, de apego al voto bloqueado y a otras prácticas de significado diferente, en base a la insuficiencia de las medidas jurídicas para lograr la plena —y tal vez imposible— democracia del Estado de partidos, sí que constituye un medio de enraizar los vicios que aquejan al mismo y que a la larga se traducen en un apartamiento de los ciudadanos de los asuntos públicos y de los propios partidos.