

REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS: DE LA MODIFICACIÓN DEL TAMAÑO DE LA CÁMARA A LA APLICACIÓN DEL SISTEMA ALEMÁN

AINHOA URIBE OTALORA (\*)

---

(\*) Profesora Titular en Ciencia Política. Universidad CEU San Pablo.

**Resumen:** El artículo analiza las propuestas de reforma de los sistemas electorales autonómicos abanderadas por el Partido Popular en algunas Comunidades Autónomas, entre 2011 y 2015, que pretendían paliar la desafección ciudadana, mediante la reducción del número de los diputados autonómicos e, incluso, mediante la introducción de distritos uninominales para elegir una parte de los diputados. El estudio analiza cómo hacer posible la combinación de los distritos uninominales con las circunscripciones provinciales, en el marco de la Constitución, así como se estudian otras cuestiones de interés en la reforma (tamaño de la cámara, tipo de fórmula electoral, barrera, etc.). Para ello, se exploran dos alternativas de reforma electoral que se podrían llevar a cabo en las Comunidades Autónomas, ahora o en un futuro: 1) la aplicación del sistema electoral alemán; y 2) la adopción del voto único transferible (empleado en Malta y en Irlanda). En suma, el artículo desgana los pros y los contras de las medidas propuestas por el PP, desde la perspectiva del objetivo que se persigue y atendiendo a las dificultades jurídicas y políticas de una posible reforma electoral autonómica.

**Palabras Clave:** Sistema electoral autonómico, distrito electoral, sistema electoral alemán, voto único transferible.

**Summary:** The article explores the electoral reforms proposed by the People's Party. These reforms are focused on reducing citizen's disaffection with the political system. In order to do so, the reform proposals aim at reducing the number of regional deputies. Moreover, in some regions there are proposals to introduce new single-member districts (combined with the existing multi-member districts). Hence, the study analyses how to combine both single-member districts and multi-member districts, within the framework of the Spanish Constitution. At the same time, the article analyses other issues related with the electoral reform (such as the size of the Parliament, the electoral formula, or the eligibility threshold). Thus, there are two alternative possibilities studied here that might be adopted in the Spanish regions: 1) the German electoral system; and 2) the single transferable vote (used in Ireland and Malta). To sum up, the article focuses on the pros and cons of the electoral reforms proposed by the People's Party, paying special attention to the legal and political difficulties when leading a regional electoral reform.

**Key Words:** regional electoral system, German electoral system, single transferable vote, single-member district, multi-member district.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL PARTIDO POPULAR DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS (2011-2015).

En los últimos años estamos asistiendo al debate sobre si es pertinente o no la reforma de los sistemas electorales autonómicos, como medida para acercar más la elección de los parlamentarios a los ciudadanos, y así paliar la creciente desafección política. Los citados debates se han producido bajo el gobierno del Partido Popular (PP) en algunas Comunidades, como la Comunidad de Madrid, Castilla La Mancha, y la *Comunitat Valenciana*, durante las legislaturas autonómicas de 2011-2015, y en la legislatura 2014-2018, en el caso de Galicia. Las propuestas, distintas en cada caso, partían de un denominador común: la reducción del número de parlamentarios autonómicos para reducir el gasto público. Del mismo modo, el peligro inherente es también común: la reducción de la proporcionalidad.

El proyecto del PP en la Comunidad de Madrid radicaba en la división de la región en 43 circunscripciones uninominales, para la elección de un tercio de los diputados de la Asamblea de Madrid (es decir, para la elección de 43 de los 129 escaños totales). Los dos tercios restantes se elegirían por el sistema de listas cerradas y bloqueadas, en un distrito electoral único (la Comunidad), empleando la fórmula D'Hondt. La idea fue presentada inicialmente por Esperanza Aguirre en 2011 (aunque, con anterioridad, la entonces Presidenta Aguirre ya propuso, en 2005, un plan para dividir la Comunidad de Madrid en 11 circunscripciones electorales, que finalmente no vio la luz<sup>(1)</sup>). Fruto de la propuesta más reciente, el 20 de junio de 2013 se creó la *Comisión de Estudio sobre la posible reforma del sistema electoral de la Comunidad de Madrid*<sup>(2)</sup>. Sin embargo, el PP aprobó

---

(1) Concretamente, el planteamiento presentado en 2005 por PP consistía en dividir la Comunidad de Madrid en 11 circunscripciones electorales, en cada una de las cuales serían elegidos entre 7 y 14 diputados. Ésta es una de las medidas que el PP proponía en su proyecto de modificación del Estatuto de Autonomía. Véase *El País*, 20 octubre 2005, en [http://elpais.com/diario/2005/10/20/madrid/1129807462\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/10/20/madrid/1129807462_850215.html)

(2) Los trabajos continúan en el momento en el que se escribe este artículo (verano de 2015). Véanse los debates de la Comisión, composición, funciones, calendario y estructura, en: [http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/Organos-Functionales/Paginas/Comisiones/comision\\_reforma\\_electoral\\_CAM.aspx#descripcion](http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/Organos-Functionales/Paginas/Comisiones/comision_reforma_electoral_CAM.aspx#descripcion).

en solitario, en julio de 2014, el dictamen sobre una reforma electoral inspirada en el sistema alemán. El dictamen de la Comisión concluía que para conseguir una democracia de más calidad “*es necesaria una reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid*” sobre la base del sistema alemán, es decir, que una parte de los diputados de la Asamblea sean elegidos de forma directa por los ciudadanos a través de la creación de distritos uninominales(3), para elegir un tercio de los diputados. Por el contrario, la Comisión desestimaba la reducción de la barrera electoral, el desbloqueo de las listas electorales o la adopción de las listas abiertas, ya que éstas no determinan que sean suficientes para mejorar el sistema representativo, por lo que se “*introduciría una mayor complejidad en el voto y el escrutinio, factores que generarían inseguridad y restarían agilidad*”, además de por el “*desconocimiento general*” por parte del electorado de los integrantes de las candidaturas(4). Con todo, la legislatura autonómica madrileña concluyó sin que se diera luz verde finalmente a la reforma. Pese a ello la cuestión sigue abierta y Cristina Cifuentes afirmaba, en abril de 2015, que aboga por volver a plantearla en la Asamblea de Madrid, no cerrando las puertas a las listas abiertas o a los distritos uninominales(5). Aunque ha insistido en la necesidad de lograr un acuerdo político con otras fuerzas, para que no sea solo una reforma abanderada por el PP, sino que tenga un amplio consenso.

En Galicia, el Presidente Alberto Nuñez Feijó abanderó en enero de 2014 la aprobación de una enmienda a la *Lei 8/1985, do 13 de agosto, de Eleccións ao Parlamento de Galicia*, para reducir el número de diputados de 75 a 61. La propuesta no es nueva, ya en verano de 2012, el Partido Popular intentó llevar adelante una reforma que pre-

---

(3) Véase <http://www.europapress.es/madrid/noticia-pp-aprueba-solitario-dictamen-reforma-electoral-inspirada-sistema-aleman-20140709141306.html>

(4) *Ibidem*

(5) “*Cristina Cifuentes quiere ahondar en la democracia: acercar a los ciudadanos a sus representantes y reducir el número de diputados regionales a menos de 100 (en la actualidad hay 129). Para ello entiende que la mejor forma de hacerlo es mediante la división de la región y de la capital en circunscripciones. La ex delegada del Gobierno insiste en la línea emprendida por el Grupo parlamentario del PP en la Asamblea (...)*”. Fuente: “Cristina Cifuentes quiere un sistema electoral inglés para la Comunidad”, *El Mundo*, 20 de abril de 2015, disponible en <http://www.elmundo.es/madrid/2015/04/20/5534224b268e3ef3718b456e.html>

tendía reducir el número de escaños de 75 a 61, sin alterar el mínimo de 10 escaños que corresponde a cada una de las circunscripciones gallegas, con independencia de su población. Con todo, el pasado 29 de noviembre de 2014, Feijóo decidió postergar su reforma electoral, para dar prioridad a las medidas anticorrupción(6).

En el caso de Castilla-La Mancha la reforma se ha materializado ya, mediante la modificación del Estatuto de la Comunidad Autónoma, en el Congreso de los Diputados, el 13 de marzo de 2014. Dicha reforma altera la redacción del artículo 10.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha, quedando redactado de tal modo que las Cortes regionales dejan de tener un mínimo de 40 diputados y un máximo de 59, para estar compuestas por un mínimo de 25 y un máximo de 35 escaños. En consecuencia, recientemente se aprobó la Ley 4/2014, de 21 de julio, que reforma la Ley Electoral de Castilla-La Mancha de 1986, por la que se establece que la Cámara regional pasa a estar formada por 33 diputados, con un mínimo de tres escaños en cada una de las cinco provincias de la región(7). En ningún caso se modifica el sistema de elección de los diputados, tan sólo el tamaño de la Cámara.

Por el contrario, en la *Comunitat Valenciana*, siguiendo con la línea de la Comunidad de Madrid, el entonces Presidente, Alberto Fabra, puso sobre la mesa el debate en torno a una propuesta de modificación del sistema electoral valenciano, para que un tercio de los diputados fuera elegido en distritos uninominales, aunque dicho debate finalmente no supuso la adopción de medidas concretas(8).

---

(6) Véase *La Voz de Galicia*, “Feijóo congela el recorte de escaños”, 29 de noviembre de 2014, [http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2014/11/29/fejoo-congela-recorte-escaños/0003\\_201411G29P6991.htm](http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2014/11/29/fejoo-congela-recorte-escaños/0003_201411G29P6991.htm)

(7) Véase texto íntegro de la Ley en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10667](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10667)

(8) La propuesta debía conjuntar los siguientes elementos:

- 1) Que se realizara una elección directa de “*un tercio como mínimo*” de los diputados de Les Corts, en distritos uninominales.
- 2) Que el objeto de la reforma fuera que “*cualquier persona pueda conseguir representación directa en las Cortes, y que ese diputado se haga responsable de la gestión de los problemas que preocupan y afectan a sus vecinos*”.

Fuente: Véase la prensa nacional que recoge la intervención del Presidente Fabra en el Club Siglo XXI, el 24 de febrero de 2014: “Fabra propone elegir a un tercio de los

En resumen, si bien en Galicia y Castilla-La Mancha se posicionaban sólo a favor de la reducción de los escaños parlamentarios (con diferentes resultados en cada caso), en la Comunidad de Madrid y la Valenciana se pretendía ir un paso más allá, al barajar la posibilidad de introducir circunscripciones uninominales.

A la luz de las propuestas del PP, el artículo pretende ir más allá, con objeto de analizar las consecuencias de dichas reformas, en el caso de que se pusieran en práctica algún día en nuestro país. A saber, tradicionalmente se ha defendido la técnica de las circunscripciones uninominales sobre la base de argumentos que giran en torno a la idea de que ello supone una elección en unidades electorales de tamaño reducido, lo que acarrea todas las ventajas que se predicán de la proximidad. Esto es, puede haber un conocimiento directo del electo —y del resto de candidato— por parte de los electores, y ello, además de posibilitar la personalización de la elección, induce a un tipo de campaña electoral en la que tiene un papel relevante el contacto directo de candidatos y electores, facilitando un mejor conocimiento de los problemas por parte de los electos, entre otras cuestiones. Adicionalmente se ha señalado que esta técnica tiende a robustecer el papel de las organizaciones locales de los partidos en el proceso electoral y a reforzar a las mismas en el seno del propio partido, además de favorecer el desarrollo por parte de los diputados de funciones similares a las de un gestor de negocios de los intereses organizados del distrito (papel especialmente importante en el caso estadounidense).

La propuesta planteada en su momento, tanto en la Comunidad de Madrid como en la Valenciana, requiere la combinación de “circunscripciones de dos niveles”, al habilitar dos tipos de distritos que permitirán decidir la conformación de la cámara autonómica. Las circunscripciones de dos niveles tienen la ventaja de que estrechan la relación entre el representante y el representado, es decir, existe un contacto más directo entre el diputado y los electores, puesto que se combina la posibilidad de escoger directamente al diputado en los

---

diputados de manera indirecta”, *El País*, 24/02/2014, en [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575\\_539121.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575_539121.html); “Fabra propone que los ciudadanos escojan directamente un tercio de los diputados”, *El Mundo*, 24/02/2014, en <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2014/02/24/530ba2e3e2704e53298b4589.html>

distritos uninominales, junto con el ya existente sistema proporcional de elección de los representantes en los distritos plurinominales.

La reforma, por tanto, implica articular dos niveles de asignación de escaños, que entrañan, no obstante, una serie de ventajas, como se han señalado, pero también unas dificultades notables de índole jurídica y política, que se desarrollan a continuación. En consecuencia, a la vista de la novedad del planteamiento madrileño y valenciano, y de las implicaciones jurídicas y políticas de su puesta en práctica, en las páginas que siguen, se aborda la cuestión de cómo modificar los sistemas electorales autonómicos, sin perder su proporcionalidad, si se quisiera introducir, por primera vez en nuestro país, distritos uninominales. Para ello, se analizan en el artículo dos modelos alternativos: 1) la adopción del sistema alemán (“sistema proporcional personalizado”); y 2) la articulación de un voto único transferible.

## II. PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA ELECTORAL AUTONÓMICA

### 2.1. *La Constitución como marco jurídico*

Las propuestas del PP en la Comunidad de Madrid y la Valenciana exigen clarificar en qué medida se pueden conjugar los distritos uninominales (propios de un sistema mayoritario) con los distritos plurinominales (que rigen en un sistema proporcional).

En el caso español, la Constitución parte del llamado principio de homogeneidad, que es propio de los Estados descentralizados y los Estados federales, de manera que se busca que la forma de organización política del Estado central sea similar al de los entes subestatales (en nuestro caso Comunidades Autónomas) o Estados federados. Esta garantía se vislumbra en el artículo 147.1 de la Constitución.

Del mismo modo, el artículo 152.1 concreta el “*principio de homogeneidad*”, como subraya Óscar Alzaga(9), al definir los márgenes de potestad de organización institucional de las CCAA dotadas de autonomía plena por la vía rápida del artículo 151 CE. En este sentido, la CE garantiza que las Comunidades tengan su propia Asamblea

---

(9) ALZAGA VILLAAMIL, Oscar *et al.* (1997): 660.

Legislativa, así como un Consejo de Gobierno, pero el primer párrafo del artículo 152 especifica que la citada Asamblea, será elegida por sufragio “*con arreglo a un sistema de representación proporcional*”.

Sin embargo, en este punto existe una paradoja, ya que algunos autores sostienen que la imperatividad del artículo 152.1 es absoluta, sería inconstitucional cualquier norma estatutaria de una Comunidad Autónoma que contraviniese el mandato de homogeneidad que dimana del artículo 152.1. Del mismo modo, en la sentencia del Tribunal Constitucional STC 225/1998, de 25 de noviembre, se llega a afirmar (pese al voto particular del Magistrado Pedro Cruz Villalón) que el sistema proporcional se impone a todas las Comunidades Autónomas.

Por el contrario otros autores afirman, como Óscar Alzaga que existe un principio de homogeneidad vertical, pero no así en dimensión horizontal de la citada homogeneidad(10). La razón que lleva al profesor Alzaga a afirmar que tal principio de homogeneidad no es absoluto, es la existencia de dos vías de acceso a la autonomía, a la vista de los artículos 151 y 152 CE. De hecho, Enrique Álvarez Conde(11) defiende que las Comunidades que siguieron la vía del artículo 143 CE, podrían asumir un sistema electoral diferente del proporcional que impone el citado artículo 152, pese a que, hasta la fecha, ninguna ha escogido dicha opción.

En este sentido, el profesor Martínez Sospedra afirma que

“la Constitución no obliga a realizar las elecciones al Parlamento autonómico mediante escrutinio proporcional por la sencilla razón de que el precepto al que se ha hecho mención no menciona en absoluto ni la naturaleza del procedimiento electoral ni la ley electoral territorial de la misma. Lo que la ley fundamental ordena no es que la ley electoral sea proporcional, sino el resultado, no el tipo de escrutinio, sino la representación. El mandato constitucional no es un mandato de naturaleza procesa, lo es de naturaleza finalista, es un mandato de resultado: la ley

---

(10) *Ibidem*, p. 661 y ss.

(11) ALVAREZ CONDE, Enrique (2009): 473



electoral debe hacerse de tal forma que la representación resultante sea proporcional”(12).

Ahora bien, como el profesor Martínez Sospedra sostiene “*a nadie se le escapa que en el mundo real no es factible alcanzar una representación proporcional sin recurrir a una ley electoral que establezca una fórmula proporcional*”(13). Ello implica que resultaría dudoso aceptar como proporcional un sistema mixto, por ejemplo, en el que una parte de los escaños se escojan por un criterio mayoritario y otra parte con una fórmula proporcional, como ocurre en Lituania o en Hungría.

A la vista de las dudas de constitucionalidad que pudieran surgir a la hora de computar un tercio de los escaños (como mínimo) mediante un sistema mayoritario, se debe estudiar con precaución la opción de adoptar un modelo mixto. Por el contrario, si los distritos uninominales sólo se emplean para escoger las personas que ocuparán un tercio (o más) de los escaños, pero el número de escaños totales de cada partido se asigna mediante una fórmula proporcional, como ocurre en el sistema alemán, entonces no habría dudas de constitucionalidad al respecto de las propuestas de Ignacio González y de Alberto Fabra. Del mismo modo, cabe una tercera opción o voto único transferible, que se rige estrictamente por un criterio de representación proporcional, como se verá, por lo que también sería aplicable.

Es decir, como recuerda Carlos Vidal “*una cuestión es el modo de reparto de escaños, que puede ser todo lo proporcional que se quiera estableciendo una fórmula de reparto absolutamente proporcional, y otra es la determinación de las personas que ocuparán esos escaños*”(14). De ahí que pudiese dar luz verde al modelo alemán o al complejo “voto único transferible”. Si bien, la opción relativa al establecimiento de un modelo mixto puede resultar más dudosa.

Por otro lado, en relación al artículo 152.1 CE, cabe señalar que el precepto es muy amplio, al no quedar definido el tipo de circunscripciones que se pueden diseñar (a diferencia del artículo 68CE que exige

---

(12) MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel (2011): 53.

(13) *Ibidem*, p. 54.

(14) VIDAL PRADO, Carlos (2012): 218

la provincia como circunscripción), al tiempo que no se determina un método concreto de reparto de escaños, con la salvedad de que éste se haga de acuerdo a un sistema de representación proporcional.

Ello implica que se podría articular un distrito único, varios distritos provinciales o incluso circunscripciones de dos niveles, como veremos. Igualmente, los distritos provinciales podrían seguir un criterio de proporcionalidad pura (en base a la población) o bien primar zonas territoriales menos pobladas, como Castellón, llegando al extremo del País Vasco, donde los nacionalistas vascos abogaron por integrar a la provincia más castellanizada Álava, dando una representación igual a las tres provincias, lo que implica sobrerrepresentar notablemente un territorio con menor población que Vizcaya y Guipúzcoa.

De modo similar, se pueden jugar con distintas fórmulas electorales proporcionales que atiendan tanto a los criterios del cociente (más proporcionales), como a los criterios del divisor (menos proporcionales), como la actual fórmula D'Hondt.

Tampoco se dice nada en la CE al respecto del tamaño de las cámaras autonómicas, la modalidad del voto y otras cuestiones electorales que, según la LOREG, son competencia autonómica.

En suma, aplicadas con cautela las reformas, como veremos sí parece posible adoptar circunscripciones uninominales, que sirvan para escoger qué diputados ocuparán los escaños, pero no así, para hacer el reparto del número de escaños.

Un tema adicional, que no se puede analizar aquí, por la limitación del espacio en el artículo, son las necesarias reformas estatutarias que haya que llevar a cabo tanto en la Comunidad de Madrid como en la Comunidad Valenciana.

Por ejemplo, en el caso valenciano, habría que proceder a modificar, como máximo tres artículos del Estatuto de la *Comunitat*: el artículo 23.1, el 23.2 y el artículo 24. A saber: El artículo 23.1 del Estatuto de la *Comunitat Valenciana* establece que el número de Diputados de les Corts no puede ser inferior a 99. Ello implica que la reforma del citado artículo sólo sería necesaria si se redujera el tamaño de

la Cámara. Por su parte, el artículo 23.2 del Estatuto se refiere a la exclusividad de la que gozan partidos, coaliciones y agrupaciones electorales a la hora de presentar sus candidaturas a las elecciones autonómicas. En consecuencia, si se pretendiera que se presentaran candidatos independientes habría que modificar el artículo. Más aún, sería necesario reformar también la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), motivo por el cual no parece aconsejable avanzar en esta línea, si bien es jurídicamente factible. Por último, en cuanto al artículo 24, cabe señalar que éste establece un mínimo de 20 diputados por circunscripción provincial, repartiendo el resto de los escaños según criterios de población. Ello implica su necesaria modificación en caso de incluir circunscripciones uninominales, ya que entran en contradicción directa con el artículo 24 del *Estatut*.

Del mismo modo, las leyes electorales autonómicas deberían ser revisadas, en caso de dar luz verde a estas reformas, tanto en la Comunidad de Madrid, como en la valenciana(15) o en otras CCAA.

Todas estas reformas, tanto estatutarias como de las leyes electorales autonómicas, deben tener siempre en el horizonte el respeto a los límites establecidos en la Constitución, las disposiciones aplicables a la elección de los parlamentos autonómicos del Título I de la LOREG (referidas en la Disposición Adicional Primera de la Ley), y la jurisprudencia en la materia.

## 2.2. *Justificación política de la Reforma Electoral*

Las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales, esto es, las que se forman en el cuerpo electoral y las que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema electoral. Esa diferencia se da en cualquier sistema electoral, tanto si sigue el principio propor-

---

(15) La Ley 1/1987, Electoral Valenciana, debería ser modificada, tanto en su preámbulo, como en los artículos 10,11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 12, 13, 26.3, 34, 27.1, 33, 27.3, y 36.

cional como si sigue el principio mayoritario. La diferencia radica, en su caso, en que la mayoría “fabricada” por la ley electoral tiende a reposar en una minoría de menor tamaño si la elección se efectúa según el principio mayoritario.

España no es una excepción en cuanto a la creación de mayorías por parte de su sistema electoral, como tampoco lo es la *Comunitat Valenciana* o la de Madrid. De hecho, en nuestro país, desde 1977, ninguna mayoría parlamentaria ha descansado sobre una mayoría electoral. Por consiguiente, este tipo de reformas electorales se justifican en virtud de las constantes críticas que recibe el sistema electoral español en su conjunto (y los sistemas autonómicos, por su similitud con el modelo nacional de elección del Congreso de los Diputados).

Las críticas se ciernen sobre varios elementos, que pueden resumirse en tres claramente: el método de elección de los representantes, la circunscripción electoral y los propios resultados electorales. A saber:

- 1) El método de elección de los representantes. En este caso, una de las cuestiones más denostadas suele ser el tipo de listas empleadas para escoger a los diputados (ya sean nacionales o autonómicas), esto es, las listas cerradas y bloqueadas. De ahí que una reforma como la planteada pudiera ser aplaudida por amplios sectores de la población. Sin embargo, la elección directa en distritos uninominales de los candidatos, plantea un problema añadido: la falta de proporcionalidad intrínseca en los sistemas mayoritarios, que es precisamente uno de los efectos más negativos del actual sistema electoral.
- 2) La circunscripción. En efecto, el segundo elemento habitual de crítica suele ser la circunscripción electoral aplicada en España. En este sentido, es bien sabido que, a mayor tamaño de la circunscripción (ya sea el territorio nacional o autonómico), mayor proporcionalidad existe en términos de asignación de escaños y viceversa(16). Este hecho debe tenerse en cuenta a

---

(16) Si bien, el politólogo Rae afirmaba que a partir del escaño número 20, las ventajas en términos de proporcionalidad por cada distrito no eran tan notables.

la hora de plantear una reforma electoral autonómica, puesto que ampliar el tamaño de la circunscripción, a priori, mejora la proporcionalidad, mientras que emplear distritos uninominales, la reduce, al tiempo que se añade el problema de percibir críticas y acusaciones de *gerrymandering* (es decir, de manipulación electoralista del diseño de los distritos uninominales). Cuestión distinta es, como veremos, el efecto combinado de dos circunscripciones, del que se hablará más adelante.

- 3) Los resultados. Nuestro sistema electoral produce una notable desproporcionalidad, en la medida en que el porcentaje de votos alcanzado por los partidos no es similar al porcentaje de escaños que le correspondería (véanse tablas 1 y 2). Concretamente, el sistema electoral aplicado en el Congreso de los Diputados, así como los sistemas electorales autonómicos tienen un sesgo fuertemente mayoritario, pese a la distribución de los escaños en base a una fórmula proporcional, como es la fórmula D'Hondt, precisamente por la aplicación de unos distritos pequeños, las provincias, que no favorecen la proporcionalidad.

TABLA 1. CONCENTRACIÓN DE ESCAÑOS EN LOS DOS PRIMEROS PARTIDOS (I). ELECCIONES AL CONGRESO 1977-2014.

Elección	1º partido Votos (%)	Escaños (nº) (%)	Esc.-votos Prima (%)	2º partido Votos (%)	Escaños (nº) (%)	Esc.-votos Prima (%)
1977	34'44	166 47'43	+ 12'99	29'32	118 33'71	+ 4'39
1979	34'84	168 48'00	+ 13'16	30'40	121 34'57	+ 4'17
1982	48'11	202 57'71	+ 9'60	26'36	107 30'57	+ 4'21
1986	44'06	184 52'57	+ 8'51	25'97	105 30'00	+ 4'03
1989	39'60	175 50'00	+ 10'40	25'79	107 30'57	+ 4'78
1993	38'78	159 45'43	+ 6'65	34'76	141 40'29	+ 5'53
1996	38'79	156 44'57	+ 5'78	37'63	141 40'29	+ 2'66
2000	44'52	183 52'29	+ 7'77	34'16	125 35'71	+ 1'55
2004	42'64	164 46'86	+ 4'22	37'64	148 42'29	+ 4'65
2008	43'64	169 48'29	+ 4'65	40'11	154 44'00	+ 3'89
2014	44'63	186 50'95	+6'32	28'76	110 30'13	+1,37

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.elecciones/mir.es](http://www.elecciones/mir.es).

TABLA 2. CONCENTRACIÓN DE ESCAÑOS. ELECCIONES AUTONÓMICAS COMUNITAT VALENCIANA 2011

Resultados Votos por Partidos de Comunidad Valenciana					
Partidos	Votos (nº)	Votos (%)	Esaños (nº)	Esaños (%)	Prima (% esaños-% votos)
PP	1.211.112	50'67	55	55'55	+ 4'88
PSOE	687.141	28'75	33	33'33	+ 4'58
COALICIÓ COMPROMÍS	176.213	7'37	6	6'06	- 1'31
EUPV	144.703	6'05	5	5'05	- 1'00
UPyD *	60.859	2'55	0	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Generalitat Valenciana.

(\*) UPyD no supera la barrera electoral.

Este modelo electoral de efectos mayoritarios, tiene varias consecuencias claras:

- 1) A nivel nacional, a corto plazo, el tamaño de las circunscripciones lleva a generar una prima de representación de los partidos grandes (Partido Popular y Partido Socialista), dejar con la representación parecida a los votos obtenidos a los demás partidos que tienen sus votos concentrados en algunas provincias (partidos nacionalistas), y producir un efecto de infrarrepresentación de los partidos cuyos votos están des-concentrados a lo largo del territorio nacional (IU, UPyD, etc.). El efecto directo es la reducción del número de partidos parlamentarios y que una minoría de 6-7 partidos entren en el juego político con fuerza (con grupo propio), ya sea para determinar el futuro de las coaliciones políticas, ya sea para presionar al gobierno en una línea u otra.
- 2) A nivel autonómico, a corto plazo, también se ha reducido el número de partidos parlamentarios, respecto al número de partidos que concurrían en las elecciones, lo cual favorece la gobernabilidad, pero reduce también las posibilidades del ciudadano por ver trasladadas sus sensibilidades y preocupaciones al Parlamento autonómico.

- 3) A largo plazo, tanto a nivel nacional, como autonómico, nos encontramos con que una reducción del número de partidos parlamentarios en el tiempo implica, a su vez, una reducción del sistema de partidos. De hecho, España sería uno de los países con mayor índice de desfragmentación de la Unión Europea, es decir, con la mayor diferencia entre el número de partidos concurrentes en las elecciones y el número de partidos representados. Ello parecería, a priori, positivo desde la perspectiva de la gobernabilidad, sin embargo, encierra un aspecto muy negativo, en términos de representación y, en consecuencia, genera un distanciamiento mayor entre los ciudadanos y los políticos.
- 4) Como resultado de todo ello, el sistema produce, a largo plazo también, efectos sobre la aceptación del conjunto del sistema político. Así pues, en nuestro país, los datos sociológicos, ponen en evidencia cómo los españoles han pasado rápidamente de la inicial ilusión por la llegada de la democracia e incluso también por el desarrollo del Estado de las Autonomías, a tener altos índices de desafección política entre la ciudadanía con el sistema en su conjunto, y con la clase política, de manera muy especial(17). Esta desafección no obedece, obviamente, de forma exclusiva al sistema electoral, puesto que existen otros factores explicativos (corrupción política, crisis económica, etc.), pero es cierto que una reforma electoral podría ayudar a disminuir la sensación de algunos ciudadanos de que lo que les ocurre a los ciudadanos no les importa a los políticos.

En consecuencia, a la luz de dichos efectos combinados, es decir, la baja proporcionalidad de los resultados electorales, así como las consecuencias que el sistema tiene sobre el sistema de partidos y sobre la valoración de los ciudadanos del conjunto del sistema político,

---

(17) El sistema político español tiene un alto grado de legitimidad desde el comienzo de la transición, pese a lo cual hay una valoración de la gestión gubernamental muy negativa, por lo que los autores hablan del “rápido desencanto” de los españoles con la realidad política. Véase MONTERO, José Ramón y Mariano TORCAL (1990): 39-74; BENEDICTO, Jorge y M<sup>a</sup> Luz MORÁN (1995): 22-25; MORAN, M<sup>a</sup> Luz (1999): 97-129; BENEDICTO, Jorge (2007): 373-403.

parece que una reforma de los sistemas electorales autonómicos podría ser bienvenida, según cómo se materialice, obviamente.

## II. PROPUESTAS DE REFORMA ELECTORAL: ESCENARIOS HIPOTÉTICOS

### 2.1. *Introducción: escenarios posibles*

A continuación se va a trabajar sobre dos escenarios hipotéticos, en los que sería posible hacer realidad la propuesta del PP Madrileño y Valenciano, como son: 1) el sistema alemán; y 2) el voto único transferible, que se podrían llegar a materializar tanto en la Comunidad de Madrid, como en la *Comunitat Valenciana* y en cualquier otra Comunidad Autónoma. En ambos modelos rige un principio de proporcionalidad, combinado con la posibilidad de elegir de forma directa a los representantes en una parte de la cámara autonómica. Aunque las consecuencias, son diversas, como veremos.

Con objeto de desarrollar los escenarios hipotéticos, es necesario abordar una serie de cuestiones comunes como:

- 1) El tamaño de la cámara
- 2) El diseño de las circunscripciones uninominales y plurinominales
- 3) La barrera electoral
- 4) Las fórmulas electorales

### 2.2. *Elementos Comunes a los Escenarios Hipotéticos*

#### 2.2.1. El tamaño de la cámara

El primer factor a considerar en un sistema electoral es el del tamaño del cuerpo representativo. La cuestión del tamaño es importante, no tanto por el tamaño en sí mismo, sino en cuanto a que la dimensión de la Asamblea tiene una influencia importante sobre la propia de las unidades electorales y ésta, a su vez, lo tiene sobre los rendimientos de la fórmula electoral que en cada caso se adopte(18).

---

(18) MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, MARCO MARCO, Joaquín J. y URIBE OTALORA, Ainhoa (2007): 83-85.



En principio la decisión sobre el tamaño es arbitraria, sujeta a cálculo político, cabiendo anotar a lo sumo, que una Asamblea pequeña tiende a desempeñar mal las funciones de deliberación y representación que le son propias, y algo semejante sucede si el tamaño resulta excesivo.

El tamaño del Parlamento se puede fijar de modos diversos que obedecen en el fondo a dos técnicas distintas: o bien existe un tamaño predeterminado y las unidades electorales y la distribución, en su caso, se ajustan periódicamente (método del cual es ejemplo la Cámara de Representantes de los Estados Unidos); o bien se establece una cuota —generalmente mediante la técnica de atribuir un escaño a un número determinado de habitantes—, y en cada convocatoria electoral, o periódicamente, se ajusta el tamaño de la Cámara a los cambios demográficos, siendo esta segunda la técnica de más frecuente utilización. En este último caso, el establecimiento de la cuota es arbitrario, y depende únicamente de la decisión política que adopte el autor de la Constitución o de la ley electoral, por lo que no es infrecuente que, al efecto de limitar la capacidad de las mayorías parlamentarias, se proceda a condicionar o determinar la cuota mediante reglas constitucionales.

El tamaño de la Cámara está estrechamente ligado a la decisión que se adopte sobre el tipo de unidad electoral que se va a escoger. Así, la elección en distrito uninominal favorece un tamaño considerable de la Cámara con la finalidad de que la relación electores/diputado sea baja. De hecho, sólo en distritos electorales de reducido tamaño es factible que la opción que comentamos pueda tener el efecto de personalizar la elección, al facilitar la relación directa y el conocimiento inmediato de los candidatos y, en su caso, del diputado del distrito, que es el eje en torno al cual gira la figura del diputado electo en distrito uninominal. Por el contrario, la opción a favor de la elección proporcional, que exige por naturaleza distritos electorales amplios para poder generar un resultado de proporcionalidad significativa, puede hacerse compatible con un tamaño moderado de la Asamblea, bastando para ello con que el número de distritos no sea grande. En contrapartida, la asociación de tamaño moderado de la Asamblea y un número elevado de distritos electorales hace que estos últimos tiendan

a ser reducidos e induce la producción de resultados más próximos a un patrón mayoritario, como sucede en España.

¿Qué efectos tendría la reducción del tamaño de las Cámaras Autonómicas? ¿Es recomendable? A mi juicio no lo es, veamos por qué. Tomemos por caso, el ejemplo de la *Comunitat Valenciana*, donde se hablaba en la anterior legislatura de la posibilidad de reducir el número de diputados a 79, en lugar de los 99 escaños actuales. Dicha posibilidad no sería recomendable por tres motivos fundamentales:

- 1) En primer lugar, porque es el tamaño actual de les *Corts Valencianes* es un tamaño aceptado y consensuado.
- 2) En segundo lugar, porque existe una norma no escrita en derecho electoral que indica que para que en un Parlamento estén adecuadamente representados los ciudadanos, el tamaño de la misma debe ser la raíz cúbica de la población (ley del cubo)(19). En este caso, partiendo de los datos de población del INE de la *Comunitat Valenciana* para 2013 (5.113.815 personas)(20), debería haber un Parlamento autonómico de 172 diputados, es decir, un parlamento incluso mayor, lo cual no parece oportuno en los tiempos de crisis económica y desafección política que estamos viviendo. De ahí que sea mejor, al menos, mantener su tamaño, que disminuirlo.
- 3) En tercer lugar, la utilización de distritos uninominales (solos o combinados con los plurinominales) exige un tamaño de la cámara grande, como se ha explicado, para que sea adecuado el ratio de población/diputado. De otro modo, se quiebra el principio de representación porque un único diputado tendría que representar a un volumen muy elevado de representantes.

---

(19) Se trata de una tendencia empírica mundial, evidenciada por Taagepera y Shugart en 1989, de modo que el número de parlamentarios, en casi la totalidad de parlamentos democráticos del mundo, es más o menos proporcional a la raíz cúbica de la población. Por ejemplo, en España, sobre una población de 47 millones de habitantes, la representación tendría que ser de 360 diputados, cifra próxima a los 350-400 diputados que permite nuestra Constitución.

(20) Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal. <<http://www.ine.es>>

Ello generaría justo el efecto contrario al que se pretende con la reforma, puesto que, aunque los ciudadanos elijan de forma directa al diputado, dicho diputado no tendría capaz para atender las demandas y preocupaciones de los ciudadanos. Por ejemplo, las circunscripciones uninominales, de media, suelen representar entre 40.000 y 80.000 habitantes (60.000 habitantes/diputado en el caso del Reino Unido), ello exige tener un número muy elevado de circunscripciones, lo cual plantea, en consecuencia, tener también un número muy elevado de escaños. En resumen, es absolutamente incompatible reducir la cámara con la adopción de circunscripciones uninominales, salvo que el objetivo sea empeorar la representación de los ciudadanos (que no es el caso que aquí nos ocupa).

Las razones anteriores desaconsejan modificar el tamaño de *Les Corts*, de la Cámara madrileña o de cualquier otra Cámara autonómica (pese a que se haya seguido este criterio en Castilla La Mancha en la legislatura 2011-2015). De ahí que no se recomiende, en ningún caso, reducir el tamaño de la cámara, así como tampoco parece oportuno aumentarlo, con la salvedad, como se verá, de la adopción de unos escaños de compensación, para evitar las disfuncionalidades del sistema proporcional personalizado (en el caso de adoptar el modelo alemán).

## 2.2.2. El diseño de las circunscripciones uninominales y plurinominales

### Distritos uninominales

La elección en distrito uninominal<sup>(21)</sup> tiene una consecuencia nada desdeñable: la adopción de una fórmula electoral de carácter mayoritario. Ello se puede realizar por mayoría simple o por mayoría absoluta (siendo habitual tener que realizar una doble vuelta).

Al margen de cuál sea la opción escogida, en todos los supuestos anteriores hay que delimitar geográficamente el mapa electoral. El diseño de los distritos uninominales exige escoger un ratio de representación entre la población y los representantes. Esto es, la clave de representación

---

(21) MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, MARCO MARCO, Joaquín J. y URIBE OTALORA, Ainhoa (2007): 86-92.

generalmente utilizada consiste esencialmente en fijar una ratio Diputado/población (por ejemplo, un diputado por cada 35.000 habitantes o fracción superior a 17.500 en la ley electoral española de 1846)(22), siendo prácticamente imposible recurrir a un diseño del mapa electoral que tome como base las unidades administrativas o políticas de naturaleza territorial existentes. Por ello, si tenemos en cuenta la muy heterogénea disposición de la población en el espacio, se termina por recurrir al diseño del mapa electoral según criterios necesariamente arbitrarios.

La dificultad de diseñar mapas electorales se puede paliar introduciendo correctivos, siendo los más usuales el tener en cuenta la continuidad espacial de cada uno de los distritos, respetar en lo posible la unidad de las administraciones territoriales afectadas y, en su caso, velar por las minorías étnicas o religiosas. De todas formas, ninguno de estos correctores resuelve el problema de fondo: el sistema atribuye a la autoridad responsable del diseño del mapa electoral un grado de discrecionalidad muy elevado. Como el apoyo de las fuerzas políticas no se distribuye homogéneamente en el espacio, esa discrecionalidad abre la puerta a la manipulación del diseño del mapa electoral, haciendo al sistema vulnerable, por un lado, al reparto desigual de los Diputados y, por otro, al *gerrymandering*.

El primer supuesto es muy difícil de evitar, porque hacerlo supondría lograr un ajuste perfecto entre la población y los distritos, y ello es con frecuencia inviable. Una rigurosa uniformidad en tamaño de la población de los distritos es prácticamente imposible. Además, no faltan casos en los que un criterio equitativo riguroso imposibilitaría la adecuada representación de áreas determinadas (lo que explica anomalías como la representación en los Comunes de los archipiélagos escoceses). En consecuencia, es inevitable aceptar como inherente a esta técnica un margen de variabilidad del tamaño de los distritos, con la consiguiente desviación del principio democrático de igualdad de voto. El uso manipulativo de lo que Lijphart(23) denomina el reparto no equitativo de escaños explica por qué, como reacción frente a este tipo de prácticas, el Tribunal Supremo de

---

(22) En el Reino Unido, los 659 distritos tienen una media de 67.375 electores. En Alemania, la horquilla va de 47.000 a 84.000 electores. En Francia, las 555 circunscripciones tienen una media de población de 69.789. Fuente: Interparliamentary UNIÓN, en [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

(23) LIJPHART, A. (1991).

los Estados Unidos abandonó desde los primeros años 60 la consideración de los problemas electorales como *political questions* no justiciables, y desencadenó la denominada *revolución del prorrateo*, que ha conducido al establecimiento de una doctrina que estima inconstitucionales aquellos mapas electorales que contengan distritos cuya población se desvíe de la media en más de un cinco por ciento, directriz que ha sido incluso asumida por alguna legislación electoral europea.

El segundo caso, el del *gerrymandering*, tiene que ver no con el tamaño, sino con el diseño de los distritos electorales. Aquí, la práctica viciosa consiste en dibujar los distritos electorales al efecto de favorecer la preferencia del diseñador en el mapa electoral.

En la práctica, “reparto no equitativo” y *gerrymandering* aparecen estrechamente asociados, por lo que dada la trascendencia que tales prácticas manipulativas pueden tener, coloca en primer plano la cuestión de quién y cómo diseña el mapa electoral.

Como puede observarse en la siguiente tabla, la decisión del mapa electoral por parte del Parlamento sólo se da, generalmente, en sistemas electorales basados en una circunscripción plurinominal, como por ejemplo en España. En los supuestos en los que la elección se hace —en todo o en parte— en distrito uninominal, la mayoría de los Estados se decantan por seguir la práctica anglosajona de recurrir a una comisión arbitral.

TABLA 3. AUTORIDAD QUE DELIMITA LOS DISTRITOS ELECTORALES

Autoridad	Estados
Parlamento	Alemania, Bulgaria, Bélgica, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Islandia, Irlanda, Japón, Polonia, R. Checa y Suecia
Parlamento y Comisión de límites	Albania, Letonia y Macedonia
Gobierno	Hungría
Comisión de Límites	Australia, Canadá, India, Lituania y Reino Unido

Fuente: Aceproject [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

En consecuencia, de aprobarse una reforma electoral autonómica como la propuesta en la *Comunitat Valenciana* o en Madrid, se sugiere la creación de una Comisión de Límites para dibujar el mapa electoral, con objeto de evitar acusaciones de *gerrymandering*, así como para garantizar la adecuada representación ciudadana.

### Circunscripciones plurinominales

La elección en circunscripción plurinominal tiene en común con la elección en distrito uninominal el requerir de una clave de representación, es decir, de un criterio o conjunto de criterios que permitan distribuir el total de los puestos en disputa entre el conjunto de las unidades electorales. La técnica de largo más usada al crear las circunscripciones pasa por establecer una ratio diputados/población y atribuir a cada circunscripción el número aproximado de puestos que se corresponden con el múltiplo de la ratio que comprende la población de la circunscripción misma. La clave de representación será tanto más respetuosa con el principio de sufragio universal, cuanto menores sean las desviaciones existentes entre el reparto de escaños y la distribución espacial de la población. No obstante, no son infrecuentes las desviaciones puntuales para facilitar la representación de territorios ultramarinos (los 4 escaños de Groenlandia y las Färoe en el *Folketing* danés, por ejemplo), o de las minorías étnicas (los escaños de las minorías nacionales en Croacia o Eslovenia). En Europa, el único caso de desviación sistemática y de cierta consideración es el del Congreso de los Diputados español.

La determinación de la circunscripción es un elemento fundamental en los casos en los que aparece asociada al uso de una fórmula electoral proporcional, ya que la inmensa mayoría de estas últimas es sensible, bien que en términos distintos, al tamaño de la circunscripción. Es decir, una fórmula que, en principio, es proporcional, puede perder en la práctica buena parte de esa proporcionalidad en función del tamaño de la circunscripción. Esa sensibilidad tiende a ser más elevada en los casos de las fórmulas electorales que distribuyen restos atendiendo al criterio de la mayor media, y más reducida en los demás casos. En términos generales, cuanto mayor sea el tamaño medio de la circunscripción y menor la dispersión del tamaño de las mismas, menor será la influencia de dicha técnica en la determinación del resultado electoral, y viceversa. Las opciones a explorar, en este caso, en las CCAA españolas son muy amplias y se esbozan algunas (empleando como ejemplo la Comunidad Valenciana) al analizar el modelo alemán en las siguientes páginas.

### 2.2.3. La barrera electoral

Resulta obvio que en todo método de elección existe un umbral de apoyo electoral por debajo del cual las reglas generales del sistema impiden alcanzar representación. Ese umbral depende de un complejo de variables: condiciones de candidatura, tamaño del distrito, fórmula electoral, tipo de voto, etc. Si bien, en general, ese umbral tiende a ser más alto en los casos de elección conforme al principio mayoritario, que en los casos de elección de acuerdo con el principio proporcional.

Es, pues, un instrumento para limitar el acceso a la representación de candidatos o formaciones que accederían a la misma de acuerdo con las reglas generales del sistema, caso de no existir ese obstáculo adicional. La barrera, por tanto, opera al margen de las reglas generales del sistema, al efecto de corregir los resultados que se siguen de su aplicación, restringiendo el acceso a la representación de las minorías. Se trata, por tanto, de un *instituto contraminoritario* y, por ello, supone un correctivo de la representación proporcional en el sentido de aumentar la representación de las mayorías, concediendo a éstas mayores rendimientos.

La barrera puede consistir, bien en la exigencia de alcanzar un número mínimo de escaños para “ser tenidos en cuenta” (un escaño en alguna circunscripción, como sucede en Noruega, o los tres mandatos directos que exige la ley federal alemana), bien exigir una determinada cuota mínima (el 5 por ciento del voto federal en el caso alemán), o incluso en exigir una serie de cuotas crecientes (como en el caso checo).

Otra posibilidad es no exigir barrera alguna para entrar en el reparto electoral. Sin embargo, en nuestro país no es habitual la no exigencia de una barrera electoral (salvo cuando opera el principio mayoritario, como ocurre en Ceuta y Melilla o en Senado).

Partiendo de esta realidad, se pueden explorar muchas barreras posibles en las Comunidades Autónomas, unas más operativas que otras(24). De hecho, es obvio que una barrera alta como la que se emplea actualmente en la Comunidad Valenciana, del 5% sobre el

---

(24) Por ejemplo, se pueden esbozar, entre otras, las barreras siguientes en la *Comunitat Valenciana*:

territorio del conjunto de la Comunidad Autónoma, es más eficaz a la hora de dejar fuera a muchos partidos políticos, que barreras más bajas como el 1% o el 2%, por ejemplo(25).

Por consiguiente, algunas formaciones podrían tener acceso a representación electoral con una ligera rebaja de la barrera electoral, petición ésta muy común entre una parte del electorado, que se ve forzada, en ocasiones, a realizar un voto útil, para evitar que sus votos se pierdan, como consecuencia de la barrera electoral.

#### 2.2.4. Las fórmulas electorales

La gama de fórmulas proporcionales es variadísima, girando todas en torno a la idea de repartir los escaños en razón del número de sufragios. Existen dos grandes grupos de fórmulas proporcionales, lo que llamaremos los “métodos del cociente electoral” y los “métodos del divisor”.

El procedimiento más elemental para efectuar la distribución proporcional es el método del cociente electoral: al dividir el número de votos válidos emitidos a candidaturas (VVEC) entre el del total de escaños en disputa, se obtiene un cociente electoral que actúa como cifra repartidora; para efectuar la distribución de escaños, se divide el número de votos de cada partido por el cociente electoral o cifra repartidora, y se determina el número de escaños obtenidos por cada candidatura. No obstante, la división rara vez es exacta, lo que da

---

OPCION A (sistema proporcional personalizado). Permite emplear distintas barreras que exigen la necesidad de superar una cantidad determinada de votos en los distritos plurinominales (o en el conjunto del territorio), junto la aplicación de una barrera en las circunscripciones uninominales, como las siguientes:

- Una barrera del 5% sobre el conjunto de los votos válidos emitidos en la Comunitat Valenciana y/o haber obtenido 3 candidatos en los distritos uninominales (al igual que en el caso alemán).
- Una barrera del 3% sobre el conjunto de los votos válidos emitidos en la Comunitat Valenciana y/o haber obtenido 1 candidato en los distritos uninominales.

OPCION B (voto único transferible). En este caso no hay opción a articular ninguna barrera electoral, como se verá.

(25) Así, una barrera autonómica del 1% hubiese sido superada, con los datos de las elecciones de 2011, por los partidos Verds y UPyD (además de por el PP, el PSOE, Coalició Compromís y EUPV), y la del 2% por UPyD. Igualmente, si se aplicara una barrera a nivel provincial del 4% en Alicante hubiese obtenido representación Coalició Compromís (junto al PP, al PSOE y EUPV).



lugar a la aparición del problema de los restos. Tal problema se puede solucionar bien por la manipulación del cociente (obteniendo uno más bajo —cociente electoral rectificado— mediante el incremento del denominador), bien mediante el uso de criterios adicionales para la atribución de restos (resto mayor o resto menor).

Otra alternativa es prescindir de los métodos del cociente y utilizar los métodos del divisor que atienden a la lógica de la media mayor. Entre los métodos del divisor está la fórmula D'Hondt, por ejemplo.

TABLA 4. FÓRMULAS ELECTORALES DE REPARTO DE ESCAÑOS A TRAVÉS DE LOS MÉTODOS DEL COCIENTE Y DEL DIVISOR

Métodos del cociente electoral (CE)	Métodos Del Divisor
<b>Cuota Hare simple (o Andrae)</b> CE = $\frac{\text{N}^\circ \text{ votos válidos emitidos a candidaturas}}{\text{N}^\circ \text{ escaños}}$	<b>Serie D'Hondt</b> Divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, .....n (n = número de escaños en disputa)
<b>Cuota rectificada</b> (Hare rectificada o Hagenbach-Bischof) CE = $\frac{\text{N}^\circ \text{ VVEC}}{(n + 1)}$	<b>Serie Saint-Lagüe(*)</b> 1, 3, 5, 7, 9, etc. (hasta el divisor impar inmediato superior a "n")
<b>Cuota Droop(**)</b> CE = $\frac{\text{N}^\circ \text{ VVEC} + 1}{(n + 1)}$	<b>Serie Udda o Saint-Lagüe rectificada</b> 1.4, 3, 5, 7, 9, etc. (hasta el divisor impar inmediato superior a "n")
<b>Cuota Imperiali(***)</b> CE = $\frac{\text{N}^\circ \text{ VVEC}}{(n + 2)}$	<b>Serie Imperiali</b> 2, 3, 4, 5, 6, .....n
<b>Cuota Imperiali reforzada</b> CE = $\frac{\text{N}^\circ \text{ VVEC}}{(n + 3)}$	<b>Serie Danesa</b> 1, 4, 7, 10, 13, etc. (hasta el divisor inmediatamente superior a "n")

Fuente: Elaboración propia.

(\*) La variante alemana o Saint Lagüe/Schepers consiste en emplear los divisores 0'5-1'5-2'5.....hasta n'5.

(\*\*) Su efecto es más favorable a los partidos mayores que el que obtienen mediante la aplicación del sistema Hare, aunque menos que por el sistema Imperiali. Usualmente habrá menos candidatos elegidos por cociente que escaños disponibles. Los escaños faltantes se suelen repartir por un sistema como el método del resto mayor

(\*\*\*) Esta cuota se utiliza en Ecuador desde 2004 y anteriormente fue usada por Italia (1956-1991). Su efecto es más favorable a los partidos mayores que Droop o Hare. Pero existe el riesgo de que haya más candidatos elegidos con cuotas completas que escaños, es decir, que haya un número incorrecto de candidatos, lo que requiere un ajuste posterior. Este fallo hace que el sistema no se use apenas.

No existen muchas diferencias, en términos de resultados electorales a la hora de emplear unas fórmulas proporcionales u otras(26), ya que los mayores efectos sobre los resultados los producen el tamaño de las circunscripciones y, en menor medida, las barreras electorales (siempre y cuando sean elevadas y, por tanto, operativas a la hora de dejar fuera del reparto electoral a muchos partidos).

### *2.3. Opción A. Diseño de un sistema electoral autonómico a imitación del alemán: el sistema proporcional personalizado*

#### 2.3.1. Elementos Básicos Del Sistema Electoral Alemán

El sistema electoral alemán es un sistema combinado que vincula la regla de la mayoría con el principio de representación proporcional, pero que resulta totalmente proporcional, hasta el punto de que puede ser considerado uno de los sistemas más proporcionales del mundo.

Las ventajas en términos de representación y de satisfacción del ciudadano con el sistema, son por tanto, evidentes. Como también lo es el hecho de que resulta complicado lograr una mayoría absoluta con dicho sistema. Esto conlleva, necesariamente, a adoptar acuerdos y coaliciones entre la fuerza política ganadora en las elecciones y otras fuerzas minoritarias(27).

El sistema electoral alemán ha sido calificado en muchas ocasiones, como sistema mixto, porque mezcla el principio mayoritario (y los distritos uninominales), con el principio proporcional (y las circunscripciones plurinominales). Sin embargo, dicha denominación no resulta correcta, porque, en la praxis, el número de escaños que se otorga a cada partido viene determinado por la aplicación de una fórmula electoral proporcional. Por consiguiente, dicho sistema es, en realidad, un sistema de representación proporcional personalizado. En otras palabras, el sistema está personalizado porque se permite a los ciudadanos escoger de forma directa quiénes serán los representantes

---

(26) Véase un resumen de los efectos de los sistemas electorales en VALLES, J.M., (1997): 115-189 y en MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, MARCO MARCO, Joaquín J. y URIBE OTALORA, Ainhoa (2007): 154-155.

(27) Sobre el sistema electoral alemán, véase VIDAL PRADO, Carlos (2012).

que ocuparán los escaños, dando prioridad a dichos candidatos frente a los que están en las listas cerradas y bloqueadas (*Landeslisten*).

A saber, la Ley Electoral alemana (*Bundeswahlgesetz*) establece que el elector tiene un llamado “doble voto”, es decir, cuenta con dos votos (en una misma papeleta electoral):

- 1) El primer voto es para escoger los candidatos en distritos uninominales. Es el llamado voto individual (*Ertstimme*)
- 2) El segundo voto sirve para elegir la lista regional (cerrada y bloqueada), es el *Zweitstimme*.

También se puede escoger una de las opciones en exclusiva (voto individual o voto de lista), en cuyo caso se computaría como voto en blanco la opción no empleada por el elector. Igualmente, puede optar por partidos diferentes al ejercer su doble voto, lo cual es cada vez más frecuente, ya que los partidos pequeños hacen campaña electoral en ese sentido, apelando al voto útil de los ciudadanos (en función del cálculo que realizan sobre los réditos que conseguirán a tenor de los sondeos pre-electorales). Es el llamado voto cruzado (*split voting*), que en 1957 era de un 6'4%, mientras que en 2005 se elevó a al 24%(28).

La división del territorio nacional en distritos uninominales sigue un criterio estricto de población, de modo que el artículo 3 de la Ley Electoral exige que no haya una diferencia superior al 15% en cuanto a la magnitud de población que representa cada diputado en los distritos uninominales. Si un distrito tiene una diferencia de población del 25%, en ese caso, debería ser subdividido en varios distritos. La revisión de la magnitud de los distritos se realiza antes de cada elección al *Bundestag*.

La distribución del número total de escaños se realiza a nivel federal, en base al número total de votos obtenidos por las candidaturas presentadas en el conjunto del país. En este caso, se aplica una barrera del 5 por ciento de los votos válidos emitidos y/o se exige haber ganado en, al menos, 3 distritos uninominales. Una vez aplicada la barrera, se realiza el reparto de escaños entre los partidos que han superado la misma.

---

(28) VIDAL PRADO, Carlos (2009): 224.

Para ello, al principio se utilizaba el método del cociente Hare (muy proporcional) y, desde la reforma de la ley electoral de 17 de marzo de 2008, se ha sustituido por la fórmula de divisor Saint Lagüe/Schepers (algo menos proporcional que el cociente anterior, pero más proporcional que la fórmula D'Hondt empleada en España).

Una vez delimitados cuántos escaños le corresponden a las distintas candidaturas (partidos o coaliciones de partidos), se produce una división interna de los escaños de forma proporcional entre las listas regionales (por la fórmula Saint Lagüe/Schepers), descontando los escaños obtenidos en los distritos uninominales. De ahí el nombre de “sistema proporcional personalizado” (*personalisierte Verhältniswahl*).

En otras palabras, la primera asignación de escaños a los Länder se realiza sobre el número de votos totales de los partidos (no los votos a las listas). Después, hay un segundo reparto para conocer la distribución territorial de los citados escaños, sobre la suma de los segundos votos (o votos de lista) alcanzados, descontando los escaños obtenidos en los distritos uninominales.

Ello genera un problema: cabe la posibilidad de que algunos partidos pequeños no hayan obtenido ningún escaño en el reparto proporcional inicial, pero si hayan obtenido escaños en los distritos uninominales. Igualmente, puede ser que les correspondiera más representación en los distritos uninominales, que la obtenida en el reparto proporcional. En este caso, la solución adoptada en Alemania ha sido la de dar “escaños excedentes” a dichos partidos. El objetivo es conservar la representación que los ciudadanos han querido que tengan (atendiendo a los votos que han recibido en los distritos uninominales). De hecho, el artículo 5 de la Ley electoral dispone que todos candidatos más votados en su distrito uninominal resultan elegidos.

De ahí que el número final de escaños totales del *Bundestag* sea variable, en virtud de dichos escaños excedentes(29). Esta solución de los escaños excedentes, parecía al principio un mal menor, para contentar a todos los partidos y no dañar la representación. Sin em-

---

(29) Estos escaños excedentes fueron clave en la formación de los gobiernos de Kohl en 1994, de Schröder en 2001 y de Merkel en 2009), de ahí su importancia.

bargo, con el tiempo se ha convertido en un problema en Alemania, como podría suceder en el caso de la *Comunitat Valenciana*. La razón es la siguiente: al principio los escaños excedentes eran muy pocos, pero con el tiempo, los partidos políticos han inducido a los votantes a realizar un cálculo y un voto estratégico para optar por formaciones grandes afines en el voto de lista, y por partidos pequeños en el primer voto (voto uninominal), para aprovecharse de los escaños excedentes.

En 1996, por ejemplo, los resultados electorales exigían otorgar 16 escaños excedentes a partidos minoritarios, lo que planteó dudas sobre la adecuación de dichos escaños con el principio de igualdad. A la vista de la situación, el Tribunal Constitucional Federal se pronunció, en su sentencia del 10 de abril de 1997, señalando que no se rompía el principio de proporcionalidad por asignar 16 escaños adicionales mediante un criterio mayoritario. La razón es que en Alemania se había aceptado una barrera electoral del 5 por ciento, con la que se buscaba evitar la proporcionalidad pura. Por consiguiente, la asignación de escaños excedentes no rompía tampoco la proporcionalidad y no afectaba ni al principio de proporcionalidad ni al principio de igualdad.

No obstante lo cual, ante la perspectiva de que, en la actualidad, cerca del 25 por ciento de los escaños son “excedente”, el Alto Tribunal alemán ha tenido que pronunciarse de nuevo, por las dudas sobre la constitucionalidad de la solución dada al problema que genera este sistema proporcional personalizado. La consecuencia fue que el Tribunal Constitucional Federal consideró que la asignación de escaños excedentes era inconstitucional, en su sentencia de 3 de julio de 2008, obligando al gobierno a buscar una solución a más tardar el 30 de junio de 2011.

La solución acordada por Ángela Merkel y los partidos de su coalición (CDU/CSU-FDP), para reformar la ley electoral(30) tampoco ha satisfecho a todos los sectores y sigue habiendo dudas sobre su constitucionalidad. En este sentido, se ha decidido aumentar el número de escaños del Parlamento y crear unos “escaños de compen-

---

(30) Dicha reforma es la novena ley de modificación de la Ley electoral (*Änderungsgesetz*), de 25 de noviembre de 2011, publicada el 2 de diciembre, en el Boletín Oficial Federal, y que entró en vigor el 3 de diciembre de 2011. Véase [www.bundestag.de/](http://www.bundestag.de/)

sación” (*Ausgleichsmandate*), para equilibrar el peso de los escaños excedentes con los votos segundos (o votos de lista).

El ejemplo más evidente del problema es el reparto de escaños actual del Bundestag. A saber, el Bundestag debería tener 598 escaños. Sin embargo, la composición final del mismo (tras las elecciones de 2013) es de 631 escaños, los cuales se distribuyen del siguiente modo:

- Elegidos por los ciudadanos (en distritos uninominales y plurinominales): 598
- Otros: 33 (4 escaños excedentes y 29 escaños de compensación)

Este método, por consiguiente, implica la existencia de una horquilla variable de escaños de la cámara, para poder dar voz a los candidatos con menor representación en los distritos proporcionales, por un lado, así como para compensar este efecto entre los demás partidos.

Con todo, la solución dada al problema, insistimos, todavía no está clara. De ahí que algunos autores, como Dieter Nohlen hablen de los problemas de gobernabilidad “à la Weimar”(31), como consecuencia de los problemas para crear mayorías electorales sólidas (por la excesiva proporcionalidad de los resultados), así como de la dificultad añadida de los escaños excedentes y de compensación.

### 2.3.2. Estudio de caso: aplicación del sistema proporcional personalizado en la Comunitat Valenciana

¿Cómo se podría aplicar el modelo alemán en nuestras Comunidades Autónomas? Para realizar un estudio de caso aplicado se va a proceder a tomar como muestra la *Comunitat Valenciana*.

El primer paso es diseñar el mapa de los distritos electorales, lo que lleva a la combinación de distritos uninominales y plurinominales. Para ello, hay múltiples opciones (amén de los problemas intrínsecos de dibujar dichas “fronteras electorales”). Por ejemplo:

---

(31) NOHLEN, Dieter (2009), “La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como *ideè fixe* en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 3 de julio de 2008”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 4, pp. 33-63, p. 63.

- 1) La creación de 33 circunscripciones de 150.000 habitantes (aprox.), combinados de distintas maneras (opción desaconsejada, porque cada diputado representaría a un número muy elevado de ciudadanos).
- 2) La creación de 49 circunscripciones uninominales, con un ratio de representación de 100.000 habitantes aprox. por cada diputado(32).

Una vez escogido el mapa geográfico de distribución de los escaños, procede hablar del mecanismo de presentación de las candidaturas. ¿Cómo se presentan las candidaturas? En este caso, los candidatos pueden figurar en cualquiera de los dos votos posibles, o bien en ambos a la vez. Dicho de otro modo, los candidatos pueden optar por presentarse únicamente en la circunscripción uninominal o únicamente en las listas (cerradas y bloqueadas), así como pueden figurar en ambas opciones. Ello no es incompatible.

Aclaradas estas cuestiones, procede señalar cómo sería la reforma. Así pues, la aplicación del mecanismo alemán en la *Comunitat Valenciana* se haría de la siguiente manera:

- 1) Los ciudadanos tendrían un doble voto. Es decir, en la misma papeleta (o en dos papeletas distintas, si se prefiere), escogerían

---

(32) Opciones:

- 49 circunscripciones uninominales + 3 distritos plurinominales (Alicante, Castellón y Valencia), en los que se escogerían los 50 escaños restantes (en el supuesto de 99 escaños totales de Les Corts). El reparto podría hacerse estrictamente por población (para aumentar la proporcionalidad del resultado) o exigir un mínimo de 5 o 10 diputados por circunscripción (a sabiendas de que a mayor número mínimo de diputados por provincia, hay una menor proporcionalidad puesto que unos territorios quedan más sobrerrepresentados que otros).
- 49 circunscripciones uninominales + 3 distritos plurinominales (Alicante, Castellón y Valencia), en los que se escogerían los 30 escaños restantes (en el supuesto de unas Corts de 79 escaños). El reparto podría hacerse estrictamente por población o exigir un mínimo de 5 o 10 diputados por circunscripción.
- 49 circunscripciones uninominales + 1 circunscripción plurinominal (la Comunidad Autónoma en su conjunto) de 50 escaños (en el supuesto de 99 escaños totales de Les Corts).
- 49 circunscripciones uninominales + 1 circunscripción plurinominal (la Comunidad Autónoma) de 30 escaños (en el supuesto de 79 escaños totales de Les Corts).

qué candidato que se presenta por su circunscripción quieren que gane, así como qué lista (de su circunscripción) es la que más les gusta. Es evidente que los ciudadanos pueden hacer votos cruzados y optar por un candidato que sea conocido a nivel local de un partido A, mientras que votan al mismo tiempo por la lista cerrada y bloqueada del partido B. De ahí que resulta imposible hacer un simulacro real sobre lo que podría pasar. Tanto sólo se puede apuntar en este sentido, que cerca de un 25% de los alemanes realizan un voto cruzado en la actualidad, pese a que al principio había una casi total fidelidad del voto y no se mezclaban las candidaturas. Es posible que esto mismo ocurriera en la *Comunitat Valenciana*, a largo plazo, cuando tanto los ciudadanos como los partidos conocen los efectos del sistema.

- 2) Una vez emitidos los votos, se aplicaría la barrera electoral correspondiente (por ejemplo, superar el 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la comunidad y/o haber obtenido 3 escaños en algún distrito uninominal)
- 3) Posteriormente, se aplicaría la fórmula electoral (por el procedimiento del cociente o del divisor) en el Comunidad Autónoma en su conjunto o en cada provincia. Si se hace en cada provincia los resultados serían iguales que los actuales, por ejemplo, en caso de aplicarse el método D'Hondt. Mientras, si se opta por realizar el cálculo al nivel de la Comunidad Autónoma, el resultado sería ligeramente más proporcional.

Imaginemos que tenemos unas *Corts* de 99 escaños y que la fórmula es la D'Hondt y se aplica en cada provincia. Entonces los resultados serían los actuales (véase la tabla), ya que los distritos uninominales sirven para elegir quién se sienta en el escaño, pero no para hacer el reparto de escaños.



TABLA 4. RESUMEN DE RESULTADOS POR PROVINCIAS. 2011

Partidos	Votos (nº)	Votos (%)	Escaños (nº)	Escaños (%)	Prima (% escaños-% votos)
PP	1.211.112	50'67	55	55'55	+ 4'88
PSOE	687.141	28'75	33	33'33	+ 4'58
COALICIÓN COMPROMÍS	176.213	7'37	6	6'06	— 1'31
EUPV	144.703	6'05	5	5'05	— 1'00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <http://www.datoselecciones.com/comunidad-valenciana-parlamento-2011>

Si se optara por aplicar la fórmula D'Hondt al conjunto de la Comunidad Autónoma para el primer reparto de escaños, los dos partidos más votados (PP y PSOE) reducen ligeramente su sobre-representación, como consecuencia de que el distrito es mayor (la Comunidad Autónoma), al tiempo que los partidos pequeños (Compromís y EUPV) conseguirían un leve incremento de escaños (véase tabla).

TABLA 5. SIMULACRO SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES 2011. ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN CON LA FÓRMULA D'HONDY APLICADA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (99 ESCAÑOS TOTALES, BARRERA 5%)

Resultados Votos por Partidos de Comunidad Valenciana						
Partidos	Escaños	Votos	Votos (%)	Escaños 2011	Diferencia escaños	Prima
PP	54	1.211.112	50,67%	55	— 1	+2,43
PSOE	31	687.141	28,75%	33	— 2	+1,35
COALICIÓN COMPROMÍS	8	176.213	7,37%	6	+ 2	+0,33
EUPV	6	144.703	6,05%	5	+ 1	+0'25

Fuente: Elaboración propia.

También se puede explorar la opción de adoptar fórmulas electorales del cociente, en lugar de los métodos del divisor (como la fórmula D'Hondt). Por ejemplo, la tabla 6 realiza un simulacro en el que se aplica el método Hare combinado con el resto menor. La tabla 7 hace lo mismo, pero combina el método Hare con el resto mayor, al tiempo que la tabla 8 recurre al sistema Hagenbach-Bischoff. En los tres casos el cálculo se realiza sobre el conjunto de la Comunidad

Autónoma, con una barrera del 5%, aunque podría hacerse también para cada provincia (o con una barrera menor).

TABLA 6. SIMULACRO SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES 2011. ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN CON EL COCIENTE HARE (Y RESTO MENOR) APLICADA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (99 ESCAÑOS TOTALES, BARRERA 5%)

<b>Resultados Votos por Partidos de Comunidad Valenciana</b>					
Partidos	Votos	Votos (%)	Escalaños	Escalaños (%)	Prima
PP	1.211.112	50,67%	55	55,55%	+4'88
PSOE	687.141	28,75%	30	30,30%	+1,55
COALICIÓN COMPROMÍS	176.213	7,37%	7	7,07%	-0,30
EUPV	144.703	6,05%	7	7,07%	+1,02

Fuente: Elaboración propia

TABLA 7. SIMULACRO SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES 2011. ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN CON EL COCIENTE HARE (Y RESTO MAYOR) APLICADO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (99 ESCAÑOS TOTALES, BARRERA 5%)

<b>Resultados Votos por Partidos de Comunidad Valenciana</b>					
Partidos	Votos	Votos (%)	Escalaños	Escalaños (%)	Prima
PP	1.211.112	50,67%	54	54,54%	+3,87
PSOE	687.141	28,75%	31	31,31%	+2,56
COALICIÓN COMPROMÍS	176.213	7,37%	8	8,08%	+0,71
EUPV	144.703	6,05%	6	6,06%	+0'01

Fuente: Elaboración propia

TABLA 8. SIMULACRO SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES 2011. ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN CON EL COCIENTE HAGENBACH-BISCHOFF APLICADO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (99 ESCAÑOS TOTALES, BARRERA 5%)

<b>Resultados Votos por Partidos de Comunidad Valenciana</b>					
Partidos	Votos	Votos (%)	Escalaños	Escalaños (%)	Prima
PP	1.211.112	50,67%	55	55%	+4,33
PSOE	687.141	28,75%	31	31%	+2,25
COALICIÓN COMPROMÍS	176.213	7,37%	8	8%	+0,63
EUPV	144.703	6,05%	6	6%	-0,05

Fuente: Elaboración propia

La adopción del cociente Hagenbach-Bischoff (tabla 8) puede generar la anomalía de que reparte más escaños de los existentes, como ha ocurrido en este simulacro (en el que se han repartido al final 100 escaños, en lugar de 99). Sin embargo, la adopción del cociente Hare (combinado con el método del resto mayor o del resto menor) no produce tal disfunción. Los resultados son similares, aunque difieren ligeramente, como se aprecia en las tablas anteriores. El resultado que arroja una mayor proporcionalidad es la combinación de la fórmula Hare con el resto mayor.

- 4) Una vez sabemos cuántos escaños le corresponde a cada partido (a la vista de cualquiera de las tablas anteriores), llega el momento de ver quiénes ocupan los asientos en *les Corts*, es decir, quiénes serán los diputados. Entonces entran en juego los distritos uninominales y los plurinominales, como sigue:
  - Se asignan primero los escaños a los candidatos que han sido los más votados en los distritos uninominales (49 en el ejemplo).
  - Después, si a los partidos todavía les quedan escaños pendientes por asignar, éstos se reparten en base al orden establecido en las listas cerradas y bloqueadas.
  
- 5) Por último, hay que ver si algunos partidos tenían más escaños uninominales que los que les tocaba en el primer reparto proporcional. Entonces habría que asignar, como en Alemania unos escaños excedentes a dichos partidos. Ello conlleva el problema de la constitucionalidad o no del sistema. En esta línea, habría que diseñar, como en Alemania, un mecanismo de igualación para compensar los efectos que tiene la concesión de escaños excedentes a los partidos que no obtuvieron (o tuvieron una menor) representación al aplicar la fórmula proporcional en el reparto inicial de escaños, pero sin embargo lograron tener candidatos en los distritos uninominales. Para ello la Cámara tendría que poder “crecer” en escaños, esto es, permitir la existencia de una horquilla variable de escaños o, en su caso, permitir que la cámara tenga entre 79 y 99 escaños, haciendo el reparto inicial sobre 79 (y optando por repartir escaños excedentes y adicionales hasta 99).

### 2.3.3. Dificultad añadida: el diseño de un mecanismo de igualación.

Los mecanismos de igualación son figuras que tienen por objeto asegurar un reparto final de los escaños del Parlamento que corrija, bien la elección mayoritaria de una parte de la Cámara, bien las desviaciones de la proporcionalidad que puedan derivarse de la elección en circunscripción múltiple. En este sentido, se trata de institutos de orientación proporcionalista, y de protección y tutela de los intereses electorales de las fuerzas políticas minoritarias. Su razón de ser es, precisamente, otorgar a las minorías una representación parlamentaria más ajustada a su efectivo peso electoral, limitando la subrepresentación de que puedan adolecer por la mera aplicación del método principal de representación, respecto del cual constituyen un elemento complementario.

Obviamente, los mecanismos de igualación repugnan al principio mismo de la elección mayoritaria, razón por la cual sólo tienen posibilidad de ser introducidos en aquellos casos en los que, o bien el legislador opta por un sistema electoral mixto, o bien —optando por la representación proporcional— se desea mejorar el índice de proporcionalidad del sistema mismo.

### 2.3.4. Consecuencias del sistema alemán

Mucho se ha escrito sobre las bondades y defectos del sistema electoral alemán<sup>(33)</sup>. Y mucho más se escribirá porque, pese a ser un sistema arraigado en el tiempo, no está exento de polémica todavía, incluso tras la reforma electoral de 2011.

El sistema electoral alemán tiene fundamentalmente tres efectos positivos:

- 1) Los resultados electorales constatan la existencia de una alta proporcionalidad entre votos y escaños.
- 2) Produce un notable efecto de concentración sobre el sistema de partidos, como consecuencia de la aplicación de una barrera

---

(33) VIDAL PRADO, Carlos (2012): 77 y ss.

electoral alta, que evita la existencia de una “sopa de letras” en el Bundestag.

- 3) Genera un nivel bastante elevado de satisfacción entre los electores al tomar parte activa en la elección de los candidatos en los distritos uninominales.

Junto a las citadas ventajas, el sistema alemán cuenta con el problema común a todos los sistemas que usan circunscripciones uninominales: la fuerte consolidación de las élites locales. Dicha consolidación de los barones locales es obvia, en la medida que los candidatos deben su escaño a los votantes de su circunscripción, lo cual les obliga, en ocasiones, a romper o cuestionar la disciplina de voto interna de los partidos políticos, puesto que una determinada política nacional (o autonómica) puede chocar con los intereses de la circunscripción a la que representa un determinado diputado.

Al margen de este problema común a todo sistema que aplique circunscripciones uninominales, en Alemania existen otras dificultades añadidas, que se han ido apuntando y se ofrecen aquí de manera resumida. Son las siguientes:

- 1) Cuando se celebran las elecciones, existe un porcentaje cada vez más elevado de votantes que realiza un voto cruzado, lo cual dificulta las predicciones electorales, por un lado, y favorece la existencia de mandatos excedentes, por otro.
- 2) Los partidos políticos alimentan dicho comportamiento político cruzado o voto útil, especialmente, entre los seguidores de los partidos pequeños. De este modo, ven aumentar sus opciones de lograr un escaño, en virtud precisamente de la aceptación de otorgar escaños excedentes (a quienes no habiendo obtenido representación proporcional, o habiendo logrado una escasa representación proporcional, tengan una mayor representación en los distritos uninominales).
- 3) La primera consecuencia de la aceptación de los escaños excedentes, para garantizar que todos los partidos cuyos candidatos hayan alcanzado un escaño (en distritos uninominales o plurinominales) obtengan representación, es que el Parlamento tiene un tamaño variable.

- 4) La segunda consecuencia de los escaños excedentes ha sido el diseño de un mecanismo de escaños de compensación, que aumenta aún más el tamaño de la cámara, pero intenta asegurar el cumplimiento del principio de igualdad.

El resultado final de esta mezcla de proporcionalidad, combinada con los escaños extras, es que entran con más fuerza los partidos pequeños y, generalmente, resulta complejo obtener una mayoría para gobernar, de ahí que Angela Merkel, por ejemplo, haya recurrido con frecuencia a las coaliciones, e incluso se haya llegado a alcanzar un acuerdo de gran coalición en el pasado. De hecho, en las últimas cinco décadas, en Alemania no ha habido gobiernos de mayorías absolutas, a diferencia de lo que ocurre en España o en la propia *Comunitat Valenciana*.

Las coaliciones son vistas como algo positivo por los alemanes, son consideradas legítimas y cuentan con un fuerte apoyo popular. Ello es fruto de la cultura política y el pasado histórico del pueblo alemán, que ve más positiva la colaboración con la oposición que la creación de gobiernos monocolors de mayoría absoluta.

Dichos gobiernos de coalición, además suelen ser generalmente muy estables y no existen grandes problemas de colaboración con la oposición. De modo que los mandatos excedentes y los escaños adicionales de compensación no son un gran problema en Alemania, más allá de la polémica de garantizar el principio de igualdad entre los ciudadanos, pero no en base a que el sistema proporcional personalizado evite la formación de mayorías sólidas.

En España, en cualquier Comunidad Autónoma, la situación sería diferente. Por un lado, oposición y partido de gobierno se hallan enfrentados de manera casi permanente. Por otro lado, en la oposición no siempre se encuentran socios para crear una coalición. Por último, tener una horquilla variable de escaños puede no ser entendido por la ciudadanía correctamente.

No obstante lo cual, se debe insistir en las notables ventajas del sistema, en términos de proporcionalidad y cercanía entre el diputado y los electores. En consecuencia, en caso de aplicarse en la Comunidad Valenciana o en la Comunidad de Madrid, la solución a

la disfunción del reparto de escaños podría venir, como en Alemania, de otorgar escaños excedentes y de compensación, o bien de otras vías alternativas. Así, el profesor Carlos Vidal ofrece una solución interesante: la compensación dentro del mismo partido. “*Es decir, si un partido obtiene más escaños en los distritos uninominales de los que le corresponden en la circunscripción provincial a la que pertenecen esos distritos, deberían descontarse de los escaños que les hubiesen correspondido en el reparto proporcional a nivel nacional, ocupados por candidatos que figurasen en las listas cerradas, aunque fuesen de otras provincias*”(34). El objetivo sería dejar paso “*a sus compañeros de partido que han vencido en distritos uninominales, aunque sean de otra provincia*”(35). Aunque, como es obvio, ello alimentaría más de un problema interno dentro de sus respectivos partidos y reforzaría más el papel de los barones locales que se presentan por los distritos uninominales.

#### 2.4. Opción B. Voto único transferible

El voto único transferible (VUT)(36) es una fórmula proporcional muy antigua que, propuesta por Hare, fue defendida por John Stuart Mill en su *Representative Government*, dando lugar a la aparición del primer *lobby* proporcionalista: la Sociedad para la Representación Proporcional. Pese a su origen inglés, nunca ha sido admitida en las elecciones parlamentarias británicas, si bien es el tipo de escrutinio que primero se tiene en cuenta en cualquier proyecto reformista de este signo. No obstante, sí se emplea en el Reino Unido en la elección de Consejos Escolares, en la de una parte de los Diputados del Parlamento escocés, y en la de los diputados al Parlamento Europeo, habiendo sido además impuesta en su día por el gobierno británico en los dos Estados europeos que la utilizan: Irlanda y Malta.

El VUT reúne la doble nota de ser una fórmula proporcional poco sensible al tamaño de la circunscripción, y de ir asociada a un voto de preferencia articulado según la técnica de las listas abiertas o las listas

---

(34) *Ibidem*, p. 123

(35) *Ibidem*, p. 124.

(36) MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, MARCO MARCO, Joaquín y Ainhoa URIBE OTALORA (2007): 143-145.

cerradas no bloqueadas. En contrapartida, tiene el inconveniente, pese a que se aplica en Estados con distritos de pequeña dimensión —ni Irlanda ni Malta superan 5 escaños por distrito—, de que su aplicación es compleja y suele requerir un alto número de operaciones electorales.

La fórmula es la siguiente: el elector emite un voto de lista mediante papeleta única, confeccionando libremente la lista misma. El orden de los candidatos en la lista —sean del mismo o de distintos partidos— constituye un orden de preferencia, a cuyo efecto los puestos van numerados. Efectuada la votación se obtiene un cociente electoral que opera como fórmula repartidora, cociente que en el caso irlandés se obtiene mediante el cupo de *Droop*. Todo candidato que alcance la cuota resulta electo.

Para adjudicar los escaños se procede del siguiente modo: se agrupan las papeletas de acuerdo con el candidato que figura en el primer lugar de la lista —que es el primero en orden de preferencia según el elector— y aquel o aquellos candidatos que alcance la cuota resultan elegidos.

Si a alguno de los candidatos electos le sobran votos —por exceder de la cuota el número de sus primeras preferencia— se procede a contabilizar las segundas preferencias de la totalidad de sus papeletas.

Para ello, el número total de segundas preferencias se multiplica por la décima parte de la diferencia existente entre el total de papeletas y la cuota, y se divide por la cuota o cociente electoral.

El resultado de la operación —que no suele ser muy grande— se añade a las primeras preferencias que favorecen a los demás candidatos. Si efectuada esa suma alguno de los demás candidatos alcanza o supera la cuota, resulta elegido, procediéndose con sus segundas preferencias del mismo modo, y siguiendo dicho procedimiento con los demás candidatos hasta proveer la totalidad de los escaños.

Si las segundas preferencias no bastaran para la elección de todos los escaños, se contabilizan por el mismo procedimiento las terceras. Indicar que si no hubiera restos, o si ningún candidato tuviera votos sobrantes, se opera con los votos del candidato menos votado.



### Ventajas del VUT

El sistema ofrece la ventaja de que combina el principio mayoritario, con el voto preferencial y, todo ello con la fórmula proporcional del cociente Droop. Es decir, el cálculo del reparto de escaños escoge una de las fórmulas más proporcionales, que pertenece a la familia de los métodos del cociente electoral. Al mismo tiempo, el ciudadano escoge sus preferencias entre los candidatos que se presentan a las elecciones (pudiendo marcar candidatos de distintos partidos incluso) e incluso no se pierde ninguno de sus votos, porque se miden los resultados obtenidos por sus segundas, terceras o cuartas preferencias, por ejemplo.

El resultado es, por consiguiente, el más proporcional de los expuestos hasta ahora. Ahora bien, la otra cara de la moneda son las dificultades de aplicación del citado método en la práctica. Razón por la cual resulta un método muy exótico y residual en el panorama comparado.

### Dificultades de aplicación del VUT

La fórmula adolece de complejidad, y su mecánica es pesada en los distritos que eligen mayor número de escaños. Por este motivo, en caso de adoptar por el VUT, en la Comunidad Valenciana, la Madrileña o en otras, se recomienda el uso del voto electrónico, para evitar la dilación en la obtención de los resultados electorales, así como para garantizar la limpieza del proceso de recuento de los votos y las respectivas preferencias.

Del mismo modo, los distritos diseñados deben ser necesariamente pequeños (por la complejidad del juego de las preferencias). Por ejemplo en Irlanda la magnitud de los distritos es de 3-5 escaños cada uno. Ello supone (si volvemos al ejemplo valenciano) que, en ningún caso se podría reducir el tamaño de *Les Corts*, sino más bien al contrario: aumentarlo o, al menos, mantener los 99 diputados actuales, puesto que, de otro modo, no se garantiza el ratio población/diputado, en detrimento de la representación de los ciudadanos.

Pese a ello, el mayor obstáculo a la difusión de una fórmula que aparentemente tiene las ventajas del reparto proporcional y las

propias —por la personalización del voto— del escrutinio mayoritario, radica en que debilita, en mayor grado que cualquier otra fórmula proporcional, el control de los partidos sobre los candidatos electos.

### 2.5. *Consecuencias políticas de los escenarios de reforma electoral*

Entre las ventajas de la adopción de los distritos uninominales ya se ha señalado la proximidad entre el electo y los ciudadanos. Adicionalmente se ha dicho que esta técnica tiende a robustecer el papel de las organizaciones locales de los partidos en el proceso electoral y a reforzar a las mismas en el seno del propio partido, además de favorecer el desarrollo por parte de los Diputados de funciones similares a las de un gestor de negocios de los intereses organizados del distrito (papel especialmente importante en el caso estadounidense).

A dichas circunscripciones uninominales se sumarían los distritos plurinominales, en los que los electores votarían a una lista, entre las distintas opciones o candidaturas que concurren en las elecciones autonómicas. Las circunscripciones de dos niveles tienen la ventaja de que estrechan la relación entre el representante y el representado, es decir, existe un contacto más directo entre el diputado y los electores, puesto que se combina la posibilidad de escoger directamente al diputado en los distritos uninominales, junto con el ya existente sistema proporcional de elección de los representantes en los distritos plurinominales. Es decir, a la proximidad se suma la proporcionalidad de los resultados.

Sin embargo, ello no está exento de unas dificultades notables de índole jurídica y política. Sobre las dificultades jurídicas, ya se ha hablado de la necesidad de emprender una reforma estatutaria y de la LOREG.

Respecto a las consecuencias políticas cabe apuntar las siguientes:

- 1) El diseño de las circunscripciones. En este caso, son varias las consideraciones a realizar. Por un lado, el mapa electoral siempre va a obedecer a algún tipo de subjetividad que no deja satisfecho al conjunto de la ciudadanía, por lo que es determinante elegir qué institución debe hacerse cargo del citado diseño. Por otro lado, el tamaño del distrito es también

esencial. Un distrito pequeño fomenta la proximidad, mientras que uno grande produce el efecto contrario, ello implica la necesidad de tener muchos distritos pequeños si se pretende introducir de modo adecuado este tipo de circunscripciones. La consecuencia directa es que la Cámara debe ser grande, lo cual desaconseja una reducción de los escaños.

- 2) El reparto de los recursos (humanos y materiales) del partido. La adopción de distritos uninominales en el sistema electoral implica, en la praxis, que los partidos no pueden centralizar los recursos, como ocurre cuando se emplean distritos plurinominales. Se deben dedicar más recursos a las oficinas locales (en unos casos porque son bastiones del partido, para garantizar que sigan ganando las elecciones, en otros porque se quiere conquistar dichos distritos). Los partidos pierden poder a nivel central, mientras que las oficinas de distrito ganan peso de forma gradual.
- 3) El poder de las élites locales. La adopción de distritos uninominales fortalece a las élites locales. Ello tiene un doble efecto: es cierto que representan mejor los intereses de los electores; pero también lo es que ello les puede llevar a romper o cuestionar la disciplina de partido. A medio y largo plazo, los barones locales (que cuentan con más recursos, como se ha dicho) se hacen cada vez más fuertes (porque los ciudadanos les han elegido de forma directa) y las estructuras nacionales (o autonómicas) del partido se debilitan, como ocurre en los países que tienen un sistema mayoritario.
- 4) El problema de la elección de los candidatos de las listas y la elección de los candidatos de los distritos uninominales. Otro reto adicional es dónde deben ir los candidatos. Los que van en las listas cerradas tienen el problema habitual del orden en el que se les coloca. Se trata de una lucha interna, que en ocasiones es feroz y nunca está exenta de polémicas, por los equilibrios entre unos grupos y otros. A ello se añade el problema de elegir quiénes se juegan todo “en el directo”. Los candidatos de los distritos uninominales deben ser muy conocidos y valorados por la ciudadanía para ser votados. No es un dilema baladí. Lo más sencillo sería recurrir a alcaldes

o concejales...o quizás a los candidatos más telegénicos. Las luchas internas dentro del partido, sin duda, se acentúan.

- 5) El problema de la sustitución de los candidatos uninominales. El supuesto que aquí se plantea es el siguiente: un determinado diputado que obtuvo un escaño en su distrito uninominal puede verse obligado a dejar el escaño (por un escándalo de corrupción, por un nombramiento, por motivos personales...), entonces el suplente es quien ocupa el citado escaño. Pero, ¿qué sucede si el suplente también debe abandonar el escaño? En tal caso el escaño no es del partido, es del candidato y su suplente, por lo que se pierde. Ello puede generar un desequilibrio en la cámara de muy diversas consecuencias. Otro supuesto similar es el del transfuguismo, en el que el partido también pierde el escaño.
- 6) El problema que genera la mejora de la proporcionalidad: la gobernabilidad. Por último, cualquier mejora de la proporcionalidad, que favorece, por ende, la satisfacción ciudadana con sus políticos, tiene un efecto directo: se reduce la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar. Esta falta de gobernabilidad y la dificultad/imposibilidad de lograr mayorías absolutas es sumamente preocupante porque en nuestro país, a diferencia de Alemania, no existe una cultura de colaboración entre el partido del gobierno y la oposición.

En resumen, el sistema proporcional personalizado mejora notablemente la proporcionalidad, pero produce escaños excedentes, al tiempo que no favorece la consolidación de mayorías sólidas. El voto único transferible tiene el problema (como en el sistema alemán) de que la alta proporcionalidad no favorece la consolidación de mayorías, a lo que se suma la complejidad del reparto de los escaños (que aconsejaría el uso del voto electrónico).

A la vista de los pros y los contras de cada sistema, puede que no sea la mejor opción embarcarse en aventura electorales que hagan más complejo nuestro sistema o que generen problemas adicionales, como los escaños excedentes. Sin embargo, sigue habiendo muchas opciones de reforma electoral, que pueden ayudar a mejorar la imagen, tan dañada de nuestros políticos y acercarlos a la ciudadanía. Entre otras, se sugiere la más sencilla: modificar la LOREG para

desbloquear nuestras listas electorales, siguiendo la estela de países como Bélgica o Finlandia (que emplean la fórmula D'Hondt, con distritos de tamaño moderado, combinado con listas cerradas pero no bloqueadas). Esta solución permite a los líderes políticos mantener el control sobre el partido, pero deja en manos de los ciudadanos el peso de los candidatos, en función de sus preferencias, por lo que cambian las reglas de juego: los políticos deben ser mediáticos y salir a la calle a dialogar con los ciudadanos sobre sus preocupaciones.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2009): “Los sistemas estatutarios y los sistemas electorales autonómicos”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 75-76, mayo-diciembre, pp. 457-485, p. 473
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar *et al.* (1997): *Derecho político español según la Constitución de 1978*, vol. II, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, p. 660.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, Manuel DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (2011): *Código electoral*, La Ley, Madrid.
- BENEDICTO, Jorge y M<sup>a</sup> LUZ MORÁN (1995): *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*, CIS, Madrid .
- BENEDICTO, Jorge (2007): “Ciudadanos, ciudadanía y cultura democrática”, en Pérez Ledesma, Manuel (coord.): *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía de España*, Madrid: CEPC, 373-403.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1993): “La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, pp. 305-400.
- GIBERT, José Ramón: “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 95, (1997) , pp. 9-46.
- LIJPHART, Arendt (1991): *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona.
- LLERA RAMO, Francisco: “El predominio del bipartidismo imperfecto”, *Reis*, nº 82, (1998), pp. 127-157.
- MARTÍNEZ ARRIBAS, Fernando (2012): “Reflexiones sobre la non nata reforma de la lei de elecciones ao Parlamento de Galicia”, *Dereito. Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol.21, nº 2, xullo-dецembro 2012, pp. 1-33, disponible en <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/view/825/800>
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2011): “Constitución, Estatuto, Ley Electoral Valenciana. Notas sobre las posibilidades de modernización del sistema

- electoral valenciano”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 56, pp. 49-84, p. 53.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, MARCO MARCO, Joaquín J. y URIBE OTALORA, Ainhoa (2007): *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch.
- MONTERO, José Ramón and Mariano TORCAL (November 1990): “La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio”, *Sistema* 99: 39-74.
- MORÁN, M<sup>a</sup> Luz (1999): “Los estudios de la cultura política en España”, in *Revista de Investigaciones Sociológicas* (REIS), n. 85: 97-129.
- NOHLEN, Dieter (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NOHLEN, Dieter (2009): “La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como ideè fixe en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 3 de julio de 2008”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 4, pp. 33-63, p. 63
- OLIVER ARAUJO, Joan (2011): *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d’EstudisAutonòmics, Barcelona.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2004): *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Universidad Complutense, Madrid.
- VIDAL PRADO, Carlos (2012a): “El sistema electoral como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 26, en pp. 217-233, p. 218
- VIDAL PRADO, Carlos (2012b): *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Tirant lo Blanch.