

Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS SISTEMAS ELECTORALES.—III. CONTEXTO ACTUAL: CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA.—IV. EL SISTEMA ALEMÁN.—4.1. Los mandatos excesivos y la igualdad constitucional en la representación.—V. EL SISTEMA ITALIANO.—VI. EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE.—VII. LA DELIMITACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES DESIGUALES.—VIII. EL RECORTE DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES (*GERRYMANDERING*).—IX. UNA POSIBLE REFORMA RELATIVA A LA PROPORCIONALIDAD Y A LAS BARRERAS ELECTORALES PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD.—X. OTRA POSIBLE REFORMA: ¿LA ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN?—XI. PERSPECTIVAS DE LAS POSIBLES REFORMAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID: LA INCORPORACIÓN DEL MODELO ELECTORAL ALEMÁN DEL DOBLE VOTO Y EL INCREMENTO DE LA PROPORCIONALIDAD.—XII. CONCLUSIONES.—XIII. ANEXO BIBLIOGRÁFICO.—13.1. Libros, artículos y documentos de trabajo citados.—13.2. Jurisprudencia citada.—13.2.1. Alemania.—13.2.2. EE. UU.

RESUMEN

El modelo electoral actualmente vigente en España se elaboró en la Transición, aspirando, principalmente, a evitar la polarización. Si bien es cierto que cumplió ese pretendido papel integrador y modulador de la fragmentación política, la evolución posterior y, en particular, la crisis política y económica desencadenada en los últimos años muestran la necesidad de proceder a su reforma. En el presente escrito

★ Técnico Asesor de la Asesoría Técnica de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid.

se analizan las posibles alternativas al sistema electoral vigente, en general, en España. En concreto, se estudian las dos principales propuestas planteadas por fuerzas políticas. La primera alternativa consiste en la adopción del modelo electoral alemán del sistema de doble voto, mientras que la segunda apunta hacia la disminución del umbral mínimo existente, esto es, bajar la barrera electoral del 5 % al 3 %. Entre las ventajas de la primera propuesta, cabe destacar la del carácter proporcional de su resultado y la de la presumible mayor satisfacción que tendrían los electores, al disponer de una mejor valoración de sus votos en los resultados. Entre los principales méritos de la segunda alternativa, debe subrayarse tanto su mayor capacidad de adaptación a los cambios sociales como su contribución al aumento de la conexión entre la ciudadanía y sus representantes. En este estudio se analizan los aspectos relevantes de ambas propuestas, las cuales son totalmente compatibles entre sí. Y, por todo ello, se llega a una conclusión favorable a la inclusión simultánea de su contenido en el modelo electoral de la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral español, sistema electoral alemán, sistema electoral de las Comunidades Autónomas, Comunidad de Madrid, Estados compuestos, barrera electoral, gerrymandering.

ABSTRACT

Two alternative electoral systems proposed by political sources are analyzed in order to review our current pattern. The first one is the German electoral model of double voting. Among its advantages, it is necessary to highlight that it is proportional, as the resulting number of seats is determined by the votes of the list. But this system modulates the results at the same time because a percentage of deputies are elected by direct vote, provided they win their respective constituencies. Such a model is more satisfactory for voters since it gives them the possibility of deciding the precise candidate's name, and allows for a greater demand for political accountability as well. It would be possible to follow it without amending the Spanish Constitution. Nevertheless, it would be advisable to opt for its reform in order to achieve a suitable system, especially since the Constitution's most protected part is not affected. Regarding the Spanish regional level, such as the Comunidad de Madrid, it would be necessary, from a legal point of view, to carry out the reform of the relevant Statute of Autonomy. Other two very controversial issues should be taken into account: On the one hand, the uniformity in the size of constituencies and, on the other hand, cut constituencies (gerrymandering), made in order to obtain some electoral advantage. The second alternative points out towards bringing down the electoral threshold to 3% at regional level, which favors a greater adaptation to new situations and social trends and also to improve the connection between citizens and their representatives. The electoral model was designed in order to avoid political polarization in Spain, and it is necessary to recognize it had fulfilled such integrating

function, diminishing political fragmentation. However, in the current scenario, with an economic and political crisis, this same formula is not enough any longer

KEYWORDS: *Electoral system, German electoral system, electoral system of Autonomous Communities, Madrid Community, non-unitary States, threshold, gerrymandering.*

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de posibles adaptaciones de los sistemas electorales en los países de estructura compuesta a nuestros modelos nos lleva inevitable a enmarcarlo en el escenario actual de crisis económica y política a fin de examinar no sólo las posibilidades de reforma que puede haber, desde un punto de vista jurídico, sino también examinando las ventajas e inconvenientes de cada una.

Una de las propuestas presentadas más conocidas, se refiere a la posible adopción en nuestro país del sistema electoral alemán. Este sistema establece una doble votación, donde uno de los votos es personal y se destina a un diputado en cada circunscripción mientras que el otro voto es de tipo proporcional y se dirige a una lista de un partido, siendo el resultado —desde un punto de vista cuantitativo—, proporcional. Es decir, en síntesis, el resultado es proporcional, pero modulado cualitativamente en cuanto que se eligen nominalmente un porcentaje de diputados concretos por voto directo en sus respectivas circunscripciones (siempre que ganen en ellas mediante el voto personal).

II. LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales se pueden describir como los procedimientos y mecanismos que en cada una de las elecciones permiten traducir el conjunto de los votos a las diversas candidaturas en la selección de los correspondientes representantes políticos.

Los sistemas electorales, se componen de los siguientes elementos¹:

- a) El derecho fundamental de sufragio activo y pasivo.
- b) El tipo de voto.
- c) La forma de las candidaturas.
- d) Las circunscripciones.

¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL; MARCO MARCO, JOAQUÍN J. y URIBE OTALORA, AINHOA, *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 110.

- e) El procedimiento de recuento de los votos.
- f) La distribución de los escaños según la correspondiente fórmula electoral.

Caben muchas tipificaciones de los sistemas electorales, siendo la más importante la que diferencia entre fórmulas mayoritarias y proporcionales. No obstante, a la hora de calificar un sistema, es insuficiente ceñirse solo a tal diferencia, sino que hay que considerar el conjunto de los factores citados.

Lo que sí puede aseverarse es que la diferenciación más importante y que más debates doctrinales, ideológicos y partidistas ha suscitado es la opción por una de las dos categorías fundamentales, es decir, los sistemas mayoritarios o los sistemas proporcionales. Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes, como ha sido puesto de relieve por numerosos expertos en la materia².

Los sistemas proporcionales persiguen obtener la expresión de la voluntad general, reflejando las diversas tendencias, ideologías, intereses, partidos políticos o grupos sociales. Por tanto, optan, en definitiva, por tener una representación del electorado más fidedigna en relación con el voto emitido. Sin embargo, las mayores críticas a este sistema se fijan en la inestabilidad gubernamental, a la que cabe desembocar, en la debilidad que pueda tener el Gobierno y en las posibles dificultades para legislar. A su vez, otras críticas se fijan en el excesivo predominio que llegan a tener los partidos políticos.

Los sistemas mayoritarios persiguen, en cambio, que los gobiernos logren unos cimientos sólidos, estabilidad y, además, la vinculación del elector con el representante. No obstante, este tipo de procedimientos electorales también reciben críticas. La principal objeción que se le hace consiste en la pérdida de representatividad que se produce en este sistema. Junto a ella, es susceptible de generar, además, otras críticas como la referida a que, en ocasiones, se puede dejar de lado el interés general por un interés más local relacionado con la circunscripción.

Existen, igualmente, numerosos sistemas electorales mixtos, como, por ejemplo, los que atribuyen una ventaja adicional a la mayoría, de manera que ésta consigue más representantes que porcentaje de votos.

Como cabe imaginar, existe un debate, ya desde el comienzo de los sistemas electorales, sobre cuál de ellos es el idóneo, que sigue abierto, y parece, por su propia naturaleza, interminable.

La opción por uno u otro de los dos sistemas se cimenta en razones históricas. Así, los anglosajones han optado por un sistema mayoritario, mientras que la Europa continental —salvo Francia y algún país de la Europa oriental—, han optado por uno proporcional.

² MAROTTA, EMANUELE, *Sistemas electorales*, Diccionario de política, BOBBIO, NORBERTO, MATTEUCCI, NICOLA Y PASQUINO, GIANFRANCO, ed. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1997, pp. 1477 y ss.

Los análisis históricos ayudan a entender las raíces de este hecho. Así pues, observamos que el primer tipo de sistema electoral que aparece es el mayoritario, por consiguiente, debe enfocarse donde se inicia, precisamente el país que primero adoptó el parlamentarismo: Inglaterra. Es preciso remontarse hasta finales del s. XVIII, en la primera etapa coincidente con el sufragio censitario. Éste tipo de voto suponía que en realidad votaba una ínfima minoría —además de darse cierta práctica de caciquismo y de compra de votos—. En su etapa inicial prácticamente coincidía el número de candidatos con el número de los puestos, lo cual implicaba una proclamación automática de los candidatos a los puestos³.

En una segunda etapa, en el s. XIX, con el contexto de fondo de la lucha obrera (la cual tenía entre sus aspiraciones el sufragio universal), se va ampliando progresivamente el derecho al voto. Vemos que es en el polo opuesto al movimiento obrero donde se propugnará un sistema mayoritario para impedir la amenaza del posible gobierno de las masas.

En el sistema mayoritario existen unas circunscripciones —colegios o distritos—, que pueden ser uninominales (cuando se elige un representante) o plurinominales (cuando se eligen dos o más representantes).

El nacimiento de las circunscripciones conlleva ciertos problemas como la desigualdad del voto, que puede reflejarse entre las diversas circunscripciones electorales. Puede afirmarse que tal desigualdad se produce cuando el número de votos para obtener cada representante en las diversas circunscripciones sea claramente distinto.

III. CONTEXTO ACTUAL: CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA

Dentro de este análisis no se puede pasar por alto el marco actual de crisis económica y política, porque con él de fondo, este debate adquiere mayor trascendencia. Ciertamente, la crisis económica actual potencia la distancia entre la ciudadanía y la esfera política. Esta distancia se empieza a percibir en bastantes países a partir de los años 70. Sin embargo, la crisis actual la ha acentuado. Con un escenario así, parece lógico que se postulen mejoras o soluciones de índole política, muchas de las cuales incluyen referencias a aspectos específicos de los mecanismos electorales.

Las líneas directrices de estas iniciativas se pueden sintetizar indicando que en casi todas ellas se aspira a lograr un sistema más democrático que a su vez incremente el control de los representantes políticos y de las instituciones por parte de los ciudadanos.

³ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL; MARCO MARCO, JOAQUÍN J. y URIBE OTALORA, AINHOA, *op. cit.*, p. 112 y ss.

IV. EL SISTEMA ALEMÁN

En el análisis del sistema electoral alemán se deja aquí al margen el *Bundesrat*, o Cámara de representación territorial de toda la RFA, pues no la eligen directamente los ciudadanos sino los *Länder*.

El sistema electoral alemán es calificado como proporcional personalizado, aunque a veces se denomine mixto. Este modelo supone que el número de representantes de cada candidatura es determinado por el voto de lista —con la excepción de los escaños adicionales—. Tal fórmula electoral se da tanto en las elecciones al Bundestag (Dieta Federal o Congreso) como en las elecciones a los órganos legislativos de los *Länder*. Pues en el Derecho electoral comparado de los Estados compuestos se observa la tendencia a la homogeneidad electoral de los Estados (autonómicos o federales) con los entes territoriales autonómicos o los Estados federados⁴.

La mayoría de los *Länder* tienen un modelo de representación proporcional, el cual está reconocido como sistema proporcional personalizado, bien expresamente, bien de manera implícita, en sus Constituciones. Aunque algún Estado federado lo define constitucionalmente como sistema proporcional puro. Determinados Estados especifican en sus Constituciones la posibilidad de establecer una barrera electoral mínima, la cual tendría un tope máximo del 5 %⁵.

La homogeneidad de los sistemas electorales de Alemania nos permite analizar de manera conjunta el Derecho electoral de la Federación y el de los *Länder*. Aunque los Estados federados tengan alguna característica específica no tiene prácticamente relevancia a efectos del presente estudio.

En la historia de la RFA, durante las primeras once legislaturas, la fórmula empleada para repartir los escaños de lista (o proporcionales), tanto en la mayoría de los Estados federados, como en el Bundestag era la denominada Ley D'Hont, concretamente hasta 1983. En este año se sustituye en la mayoría de los Parlamentos de Alemania por la fórmula Hare/Niemeyer, conocida por la doctrina española como “fórmula del resto más elevado”, la cual respeta más la proporcionalidad que la primera y, por tanto, permite algunas posibilidades más a los partidos pequeños.

Las mayores modulaciones entre los diversos sistemas electorales que existen en el seno de Alemania, se refieren a la existencia de las dos posibilidades siguientes:

1.^a) En la mayor parte de los *Länder* y en el Bundestag (o Cámara baja del Estado federal) se escoge el mismo —o casi el mismo— número de escaños

⁴ Esta es una de las conclusiones fundamentales de GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, en su obra *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.

⁵ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

directos por el sistema mayoritario que los que se eligen por el sistema proporcional de lista.

2.^a) En el resto de los Parlamentos de los Estados federados, se elige un mayor número de escaños directos que de escaños de lista ⁶.

En síntesis, el mecanismo opera de la siguiente manera. El elector, al votar (en una papeleta), emite dos votos distintos, que pueden ser incluso a distintos partidos. El primer voto se destina a elegir a un candidato de su distrito electoral, es decir, es un voto personal realizado dentro de un tipo de circunscripción pequeña. El que gana en una circunscripción, consigue un escaño. A través del segundo voto, en cambio, elige a la lista cerrada y bloqueada de un partido cuya circunscripción es el *Länder*. Este segundo voto es el decisivo para ganar las elecciones, ya que es el que determina la distribución proporcional de los partidos en el Parlamento federal o en los órganos legislativos de los *Länder*. En consecuencia, se califica como sistema proporcional personalizado.

El único distanciamiento considerable que se permite respecto de la proporcionalidad es la exigencia de una barrera electoral mínima de un 5 % de los votos en el ámbito de toda la Federación (tal barrera puede superarse ganando como mínimo en tres distritos uninominales). Este distanciamiento es mucho mayor al exigirse el mismo 5 % en el ámbito de los *Länder*. Es obvio que, a la hora de establecer un régimen electoral ni el mecanismo de la cifra de esta barrera mínima del 5 %, nada desdeñable, ni el modelo del doble voto han de estar vinculados, pudiendo darse una sola de las dos figuras.

4.1. Los mandatos excesivos y la igualdad constitucional en la representación

Uno de los mayores problemas de carácter jurídico que suscita el modelo alemán es la cuestión de los escaños adicionales (*überhang mandate*), que han venido siendo una peculiaridad de dicho modelo.

Cuando un partido gana la votación por mandato directo en una circunscripción, el correspondiente representante obtiene escaño. El problema surge porque puede ocurrir que un partido obtenga más representantes de los que logra en la votación por lista. En tal caso, la diferencia se suma al número total de diputados que en un principio tenía asignado ese *Land*.

El artículo 1 de la Ley Federal Electoral preceptúa que el número de diputados estará sujeto a las variaciones resultantes de la aplicación de dicha Ley. Esto se refiere a los denominados escaños adicionales, que pueden surgir cuando un partido obtiene más escaños por el voto directo en el *Land* de los que normalmente están previstos en virtud de la atribución de escaños mediante los

⁶ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 85.

segundos votos de lista. Sin embargo, el partido conservará los escaños ganados en ambos casos. Por consiguiente el número total de escaños del Bundestag será incrementado de acuerdo con el número de “mandatos excesivos” que aparezcan en cada una de las elecciones.

Este problema ha ido adquiriendo más importancia con el tiempo, sobre todo por el hecho de que cada vez más alemanes votan a partidos distintos en la votación directa uninominal y en la votación por listas; así pues si en 1957 únicamente votaban de manera distinta el 6,4 %, en 1990, tras la unificación de Alemania, alcanzó el 15,6 %, y en las elecciones de 2009 los mandatos suplementarios para la CDU/CSU han llegado hasta el 24 %, por lo que el número total de escaños del Bundestag se ha ido elevando⁷.

Los mandatos adicionales implican problemas técnicos y jurídicos importantes. En particular, deben destacarse los siguientes:

1. La imposibilidad de determinar antes de las elecciones cuántos diputados habrá. Se conoce el mínimo, pero no se saben cuántos mandatos adicionales habrá que sumar.
2. No beneficia a todos los partidos, sino que los dos mayoritarios son los principales beneficiarios de los escaños adicionales.
3. Altera la proporcionalidad del resultado, beneficiando a uno de los partidos mayoritarios.
4. Puede llevarse a cabo una táctica fraudulenta consistente en la posibilidad de dejar de votar a la lista proporcional (el segundo voto) a un partido del cual se sabe con seguridad que va a conseguir un mandato directo en un distrito. Por tanto, dicho segundo voto deviene inútil, ya que cualquiera que sea el porcentaje que alcance con la lista proporcional, estaría ya cubierto con los mandatos directos, en este sentido se observa que cuanto menos porcentaje tenga, mayor será el número de los mandatos adicionales sumando votos. En consecuencia, se puede votar a un tercero que puede ser bastante afín o que puede coaligarse con el partido con el que más se identifica uno.

Por todo ello, el asunto de los escaños adicionales fue llevado al Tribunal Constitucional. Éste ya los había considerado como una desviación de la voluntad popular, si bien calificada de tolerable. En 2008, los declaró arbitrarios e inconstitucionales. A partir de entonces, se eliminó esa parte de la ley electoral alemana que distorsionaba la intención de voto y se dio un plazo (hasta 2011) al Parlamento federal (o Bundestag) para solucionar estos defectos. No obstante,

⁷ “Los escaños adicionales pueden decidir los comicios”, véase G. SANS MORA, Berlín, 27/09/2009, <http://www.publico.es/internacional/255521/los-escaños-adicionales-pueden-decidir-los-comicios>

aunque ha habido alguna propuesta de reforma, hasta la fecha no se ha cumplido el mandato del Tribunal, pues además, aunque se están dejando de aplicar los excesos de mandatos en los Länder, no se han eliminado en algunos Estados⁸.

V. EL SISTEMA ITALIANO

Tal como hemos visto con otros Estados compuestos, también en este país se ha tendido históricamente a homogeneizar los modelos electorales, tanto los regionales como los del poder central.

En la Italia de la Segunda Postguerra Mundial prevaleció un modelo proporcional puro. La turbulenta práctica política en esos años llevó con frecuencia a considerar tal modelo como un factor determinante del pluralismo polarizado. Éste, a su vez, facilitó el predominio de un partido político (sólo o en coalición). En esa situación el Partido Comunista Italiano, entonces principal partido de la oposición, encontraba resistencias nada desdeñables a ser admitido como una alternativa real de Gobierno.

El citado predominio dio lugar a una serie de consecuencias negativas: abusos realizados desde el poder, falta de estabilidad política, clientelismo y corrupción. Todos estos factores desembocaron en el distanciamiento y el malestar de los electores con sus representantes políticos.

Frente a esa situación tan problemática, el sistema electoral italiano evolucionó optando en la Ley 148/1993, de 31 de marzo, por un modelo electoral de tipo mixto. Este nuevo modelo electoral se ha separado de medio siglo de paradigma proporcional puro. Dicho modelo persigue los siguientes objetivos: la estabilidad política, la gobernabilidad, la simplificación del sistema de partidos, la disminución de la influencia de las ejecutivas de los partidos políticos en la designación de candidatos a puestos de elección popular y, por último, la erradicación del clientelismo⁹.

Este nuevo sistema premia a la mayoría: con un 50,01 % de los votos se obtiene un 65 % de los escaños. Además, la nueva fórmula electoral italiana es mixta. Esto supone que los diputados se eligen de dos maneras: el 75 % por mayoría simple en distritos uninominales y el 25 % restante aplicando la fórmula D'Hont, tan conocida en nuestro país. En cuanto al Senado, se eligen mediante la misma fórmula que la de la Cámara Baja, o sea, el 75 % de los senadores se eligen por mayoría simple en distritos uninominales y el 25 % restante se elige mediante el mecanismo proporcional D'Hont.

⁸ Cfr. BVerfGE 121, 266, de 3 de julio de 2008.

⁹ AGUIRRE PEDRO, "Sistemas políticos y electorales contemporáneos", Italia, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm>, p. 76.

Una vez observada la similitud del modelo italiano con el alemán, interesa observar las diferencias con este último. En el sistema alemán los porcentajes vienen determinados por la repartición proporcional, optando el voto en los distritos uninominales para elegir dentro de los resultados de la lista. En Italia, en cambio, la repartición del voto en la lista proporcional y el voto en los distritos uninominales se determina de forma independiente.

La reforma estudiada intentó solucionar los problemas de la situación italiana, tanto potenciando una mayor fuerza y autoridad del gobierno, como aumentando la capacidad de decisión del ciudadano, en contraste con una posición de los partidos políticos que se ha llegado a considerar excesiva por parte de diversos autores y de la opinión pública¹⁰.

Se ha afirmado por algunos especialistas que la reforma electoral no cumplió con los fines para los que fue diseñado, aunque sí generó cierta bipolaridad. De hecho, se siguió con la inercia histórica. En consecuencia, la realidad fue distinta, pues el ciudadano siguió votando al partido con el que más se identificaba, incluso aunque fuera pequeño. Además, el modelo seguía teniendo ciertos mecanismos para que los votos minoritarios no se perdieran. Tampoco se consiguió una verdadera identificación del representante con su distrito, ni se alcanzó la rendición de cuentas que se perseguía con dicho modelo.

A la vista de los hechos, siguiendo a los autores Sotillo Buzarra, J. y López Martín P., cabe inferir que el sistema electoral no es la única variable independiente. Hay que tener en cuenta otras variables y, dentro de estas, de manera especial, la cultura política del país¹¹.

En nuestro criterio, para estudiar el sistema proporcional que estuvo vigente en Italia durante tantos años y sus problemas, así como para analizar la reforma de 1993 y los problemas que subsistieron tras ella, habrá que considerar todo un complejo entramado de factores de tipo sociológico, histórico, ideológico, político o económico, que han podido incidir al respecto.

Una de las consecuencias de dicho cambio electoral es la potenciación de las coaliciones entre partidos, para no verse perjudicados por los efectos reduccionistas del sistema mixto. La causa, según explica Sartori, radica en que, al no existir un sistema bipartidista, sino multipartidista, ningún partido puede vencer por separado, lo que conlleva que se coaliguen¹².

¹⁰ RUIZ-RICO, *op. cit.*, p. 130 y ss.

¹¹ SOTILLO BUZARRA, JAVIER y LÓPEZ MARTÍN, PATRICIA, *El sistema electoral italiano*, Página de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en el sitio Web: portal.uam.es.

¹² BARRIENTOS DEL MONTE, FERNANDO, "El Sistema Electoral Italiano a diez años de su reforma", Fundación Ciudad Política, 30/8/2004, <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=409>.

La falta de superación de los principales problemas fue utilizada como justificación para la reforma de la ley electoral, impulsada por el entonces primer ministro, Silvio Berlusconi. La nueva Ley potenciará de nuevo algún aspecto proporcional en el sistema electoral¹³.

Esta reforma, llevada a cabo en 1995, fue atacada por la oposición de centroizquierda, que acusó a Berlusconi de hacer una ley a su medida para paliar la pérdida de votos. A esto parece responder, por ejemplo, la introducción de porcentajes mínimos de votos. Por ello, no es de extrañar que los críticos de Berlusconi adujeran que esta reforma en la práctica perjudica a los partidos más pequeños, los cuales se ubican en su mayoría en la izquierda del espectro político.

Tales nuevas normas se dirigen hacia un sistema más proporcional y con listas cerradas, se eliminan las circunscripciones uninominales, es decir, los electores votan por partidos políticos, eliminándose el voto a personas.

Otro de los rasgos de la reforma de 1995 consiste en la garantía por parte del partido ganador de una representación mínima del 55 % de los escaños, en el caso de que no llegase a dicho porcentaje. Este “premio” tiene como finalidad garantizar la gobernabilidad y por tanto una estabilidad política. Lógicamente, es esta finalidad la principal argumentación que se utiliza a favor del nuevo modelo electoral italiano.

El sistema de 1995, en definitiva, perjudica a los partidos pequeños que están a la izquierda y da menos opciones al elector para poder reflejar sus preferencias, ya que a la hora de votar solo podrá optar por la lista presentada por cada partido sin poder llevar a cabo preferencia alguna.

En cuanto a los resultados, consideramos que se han visto tendencias en distintos sentidos. Así, se ha forjado cierto bipartidismo con el Olivo y el Polo de la Libertad; aunque también hay que reconocer que siguen existiendo problemas importantes, como la dificultad para la formación de gobiernos. Tanto es así, que estos problemas habidos en el orden italiano explican, al menos en parte, la existencia de un sentimiento muy extendido en este país. Éste ha cristalizado en gran medida en lo que ha sido denominado “la antipolítica”, representada en el movimiento Cinco Estrellas, dirigido por Beppe Grillo. Si bien éste se había presentado a elecciones menores, es en las elecciones generales italianas de febrero de 2013 cuando ha conseguido ser el primer partido del Congreso con un 25,5 % de los diputados y en el Senado con un 23,8 % de los senadores. A pesar de esos resultados, desde esa fecha el movimiento se ha ido hundiendo en las encuestas, debido en buena parte a actuaciones que podrían calificarse de erráticas.

¹³ Véase en “El Parlamento italiano aprueba la reforma electoral impulsada por Silvio Berlusconi”, *El Mundo*, el 14 de diciembre de 2005, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/14/internacional/1134561835.html>.

Justo cuando se concluye el presente escrito, se aprueba, el 12 de marzo de 2014, en el Congreso de los Diputados italiano una reforma electoral con el objeto de reducir la fragmentación política y dotar de mayor estabilidad a los gobiernos. La propuesta ha sido fruto del pacto alcanzado previamente entre Renzi, cuando todavía no era primer ministro, con Forza Italia, o, mejor dicho, con Silvio Berlusconi.

Suponemos que esta propuesta se aprobará con bastante probabilidad en el Senado. La misma implica el denominado premio de mayoría, en virtud del cual se concede el 15 % de los escaños, al partido más votado en el caso de que supere el 37 % de los votos. Además, se introduce la doble vuelta entre las dos coaliciones o los dos partidos más votados que no consigan superar el mismo umbral de 37 % de los votos electorales¹⁴.

Ya veremos en el futuro como se van sustanciando los síntomas señalados de la situación política actual y como se reflejan los cambios electorales en Italia. Si bien este país, dada su enorme y compleja problemática, requeriría soluciones profundas que fueran a la raíz de sus numerosos y agudos problemas.

VI. EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE

En Estados Unidos, también se ha tendido hacia una homogeneización del modelo electoral, tanto en el Estado federal como en el conjunto de los Estados federados. En este sentido, todos los órganos legislativos se eligen mediante un mecanismo de mayoría simple, con votación única, en distritos uninominales. Es más, cabe añadir que hay una práctica identidad en el modelo electoral de todos los Estados federados.

En cuanto al nivel federal, los miembros del Senado son elegidos por los Estados de la Federación, eligiendo cada uno de ellos a dos representantes de la Cámara Alta, con independencia del número de miembros de cada Estado. Al ser tan diferente el mecanismo de elección de la Cámara Alta casi no afecta al objeto del presente Artículo.

Siguiendo con el nivel federal, los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos mediante sufragio universal. Para las elecciones a dicha Cámara Baja, se divide el territorio en distritos electorales según la cantidad de población.

Sí nos parece interesante observar aquí determinados aspectos. Así, en el modelo electoral estadounidense se elige por mayoría simple en distrito uninominal y, además, dado el carácter descentralizado de sus dos principales —y casi

¹⁴ Véase en “La Cámara Baja italiana aprueba la reforma electoral”, *El Economista*, <http://ecodiario.economista.es/europa/noticias/5614094/03/14/La-Camara-Baja-italiana-aprueba-la-reforma-electoral.html#.Kku8NC5aCFiemGH>

exclusivos—, partidos políticos, es común que en EEUU los representantes y senadores tengan bastante independencia en el ejercicio de su voto.

Ello ha desembocado en diversas peculiaridades:

1. Los partidos no son antagónicos ideológicamente ni votan siempre disciplinadamente, lo cual es defendido por sectores doctrinales en otros países, como el nuestro, por suponer una mayor adecuación a la prohibición constitucional de sujeción de los diputados al mandato imperativo. Prohibición que, incluso, se ha llegado a calificar por constitucionalistas de “ficción constitucional”.
2. El presidente es el verdadero motor de la vida política.
3. Existe el denominado “Parlamentarismo de pasillo” que consiste en una práctica de los ministros de conectar oficiosamente pero eficazmente con los líderes del Congreso.
4. La opinión pública puede arbitrar el desenlace de conflictos, dado que en el sistema presidencial hay una rígida separación de poderes pero también una mayor dificultad para solventar conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo.
5. Hay una excesiva influencia de los grupos de presión, lo cual, aunque pudiera tener rasgos positivos (como la profundización de la democracia al tener un mayor contacto ciertas asociaciones u ONG’s con sus representantes políticos), también tiene su lado negativo, al poder verse influidos por grupos de presión, tales como empresas poderosas que pudieran separarlos del interés general. Con respecto a tal peligro, nos parece muy ilustrador el famoso discurso de despedida del presidente republicano Eisenhower, el 17 de enero de 1961, cuando declaró: *«En los consejos de gobierno, tenemos que tener cuidado con la adquisición de una influencia ilegítima, deseada o no, por parte del complejo militar-industrial. Existe el riesgo de un desastroso desarrollo de un poder usurpado y [ese riesgo] se mantendrá. No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos»*.

Insistimos en no profundizar más en este modelo porque existe una gran diferencia con el sistema político de nuestro país. Además, los planteamientos referidos a la posible importación o adaptación de fórmulas del modelo estadounidense son escasos (al menos con la trascendencia que tienen otras alternativas como la del modelo alemán).

Entendemos que si cualquier cambio en el sistema electoral suscita de entrada reticencias, las reacciones con respecto a un posible cambio a un sistema mayoritario, aún implicaría más rechazo en la medida en que supondría

cambiar tanto nuestro sistema electoral desde los cimientos como buena parte de nuestro sistema político.

VII. LA DELIMITACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES DESIGUALES

Una regla básica a seguir en nuestro sistema electoral y de manera muy especial en sus posibles reformas es la siguiente: las circunscripciones habrán de ser similares, puesto que, en el caso contrario, tendrían cantidades de población muy diferentes, lo cual supondría un problema muy relevante: el número de escaños que teóricamente les correspondería a cada circunscripción quedaría muy alterado. Se perjudicaría a las más pobladas al estar subrepresentadas, mientras que las circunscripciones menos pobladas quedarían sobrerrepresentadas.

Este problema de las circunscripciones desiguales se ha tratado mucho en EEUU. Es lógico que la citada homogeneidad entre los modelos electorales de los Estados miembros, se plasme también aquí.

Las desigualdad de las circunscripciones se ha ido moldeando por la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, que fundándose en la Enmienda XIV de la Constitución federal va propugnando jurisprudencialmente que la *Equal protección Clause*, (o cláusula de igual protección de las leyes para todos), supone necesariamente el respeto del principio de *One man one vote*. Esto implica que debe haber una proporcionalidad entre el escaño y la población que lo elige y, además, ha seguido dando pasos en ese sentido¹⁵.

A la luz de lo dicho, el Tribunal Supremo ha limitado progresivamente la desigualdad entre los distritos, tanto en las elecciones estatales como en las federales, llegando a exigir que se hagan distritos tan iguales como sea posible. El Tribunal Supremo federal en su evolución ha ido estableciendo límites como el de una desviación promedio del 6 %. Ha permitido una excepción a sus límites para favorecer el voto de minorías nacionales, admitiéndose en tal caso desviaciones hasta del 10 %¹⁶.

Este alto Tribunal precisa que, en función de la *Equal Protection Clause*, las dos Cámaras de todos los Estados federados deben representar por igual a la población. Niega, por tanto, que los Estados puedan tener una Cámara de representación territorial (como ocurre en el nivel federal), debiendo, así, el Senado de los Estados tener una representatividad igual a la que tiene la primera Cámara. Por ello, la segunda Cámara (al no desempeñar una representación territorial), es una Cámara de reflexión o de mejora de la técnica legislativa.

El Tribunal Supremo federal afirma la igualdad sustancial de la representación, aunque no está petrificado y evoluciona en este concepto. Así, en el asunto

¹⁵ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 188.

¹⁶ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 190.

Kirkpatrick v. Preisler llega a declarar de manera definitiva que se debe demostrar por parte de las autoridades públicas el esfuerzo por conseguir una igualdad matemática, y en consecuencia, desestima una desviación entre distritos del 4 %¹⁷.

El principio de *One man, one vote* supone la delimitación de distritos iguales, ya que en caso contrario sería como si unos ciudadanos tuvieran derecho a votar varias veces, mientras que otros sólo una vez en las mismas elecciones¹⁸.

Una de las conclusiones que más nos interesa aquí, en relación con la propuesta del doble voto, es la de la magnitud del problema, ya apuntado, de delimitar los distritos en un sistema mayoritario.

En el caso alemán vemos que también se ha dado el mismo problema y, en consecuencia, también se han establecido límites en la distribución de los distritos electorales uninominales, pues estos deberán delimitarse en proporción a la población. En virtud del artículo 3 de la Ley Electoral federal, no debe haber una diferencia superior al 15 % con respecto al tamaño de los distritos electorales.

En el sistema electoral español, al establecerse constitucionalmente la provincia como circunscripción electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados y al tener las provincias más pequeñas una asignación fija de dos diputados, por mandato de la Ley Electoral¹⁹, se crea, a nuestro criterio, una diferencia desproporcionada entre las provincias infrarrepresentadas y las sobrerrepresentadas, lo que podría no adecuarse a la igualdad del voto.

Queda claro que esta cuestión concreta de la circunscripción no afecta a las elecciones legislativas de la Comunidad de Madrid, pero sí que incide de una manera considerable en las elecciones legislativas a nivel nacional. De hecho, es una de las críticas más reiteradas a los mecanismos electorales de nuestro país, realizadas tanto por académicos, como en general por la opinión pública. Precisamente, uno de los principales argumentos que persigue el logro de una mayor democratización del sistema político es el que se fija en la necesidad de que los electores consigan con su voto una mayor representatividad. Dicho en otras palabras, se propugna, que exista una mayor proporción entre el número de votos y los cargos electos que se consiguen con esos votos.

Otro de los argumentos, referidos a la necesidad de una mayor proporcionalidad, llama la atención sobre la importancia de revitalizar con savia nueva el sistema político. Sin embargo, tal posibilidad está muy cercenada en España por la dificultad habida en la historia de nuestra democracia para conseguir alternativas distintas. Opinándose que estaríamos, en el ámbito nacional, ante cierto bipartidismo imperfecto donde el principal partido de la oposición, en cierta medida, parece a veces que espera a que caiga el que está en el gobierno sin

¹⁷ *Kirkpatrick v. Preisler*, 394, US, 526, 531 (1969).

¹⁸ Véase *Reynolds v. Sims*, 377 US, 533, 562 (1964).

¹⁹ La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su artículo 162.2, preceptúa que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados.

tener que someterse a una situación de competitividad plena, como ocurriría en una situación de mayor proporcionalidad. Este déficit en cuanto a la competitividad plena ha ocurrido también en bastantes Comunidades Autónomas. El sesgo mayoritario del modelo electoral en España, en realidad, no se debe a la fórmula D'Hont, sino precisamente al hecho de que las circunscripciones sean tan pequeñas.

Es claro que aquí el tamaño de la circunscripción constituye el factor determinante; así, las grandes, o sea las que tienen más población, están subrepresentadas, aunque su resultado será más proporcional; mientras que las circunscripciones menos pobladas ganan en sobrerrepresentación aunque pierdan y mucho proporcionalidad.

Con respecto a los partidos nacionalistas, debe indicarse que si bien se suele afirmar que el modelo los beneficia, como si fuera algo automático, la realidad es que sólo los beneficia si son mayoritarios en cada circunscripción concreta. Pero incluso puede perjudicarlos si son minoritarios en la circunscripción.

De todas formas, el hecho de concentrar el voto en circunscripciones es en sí más beneficioso en comparación con los que no lo concentran. Consiguientemente, en condiciones de cierta igualdad en cuanto al número de votos, un partido nacionalista tendrá bastantes más escaños que un partido minoritario de ámbito estatal.

La principal peculiaridad del modelo es que mientras los partidos mayoritarios en las circunscripciones están sobrerrepresentados, los principales partidos perjudicados serán los partidos minoritarios de ámbito estatal (IU y UPyD). Así, en el caso de Izquierda Unida, que habiendo sido desde las elecciones de 2000 la tercera fuerza más votada en el territorio nacional, ha sido, sin embargo, la sexta fuerza parlamentaria. O, también en el caso de Nafarroa Bai en 2008 que consigue un escaño con algo más de 60.000 votos, mientras que UPyD ganara un mismo escaño con el quíntuple de votos, es decir 300.000. Este tipo de resultados tan contrarios a los conceptos constitucionales —referentes al sufragio—, de proporcionalidad y de igualdad han generado bastante oposición hacia el modelo electoral español²⁰.

También se cercenan en gran medida las posibilidades de cualquier otro partido con demandas más novedosas que pudiera aspirar a conseguir representantes, por ejemplo, los Verdes. Es decir se dificulta mucho la posibilidad de alternativas. Y ha de tenerse en cuenta que precisamente se considera tal dificultad como una de las causas del anquilosamiento de nuestro sistema político.

De hecho, esta falta de proporcionalidad constituye, en general, una de las mayores críticas de que son susceptibles los mecanismos electorales de nuestro

²⁰ RUIZ-RUFINO, RUBÉN, “¿Por qué reformar el sistema electoral?”, *Zoom Político*, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, n.º 8, 2012, véase <http://www.falternativas.org/laboratory/news/presentaciones/nuevo-zoom-politico-2012-08-por-que-reformar-el-sistema-electoral-18298>.

país. Tanto es así, que este reproche no sólo se hace tanto por los especialistas sino también por la opinión pública. Precisamente, uno de los argumentos más frecuentes utilizados para defender el avance hacia una mayor democratización del sistema político aduce la necesidad de que los electores consigan con su voto una mayor representatividad, o dicho de otra manera, mayor proporción entre el número de votos y los cargos electos que se consiguen con esos votos.

De hecho, citaremos como ejemplo que uno de los *leit motiv* del movimiento 15-M, apunta a la modificación del sistema electoral por considerarlo poco representativo del voto de los ciudadanos. A este respecto, el movimiento incluye entre sus reivindicaciones, la rebaja de la barrera electoral, una mayor proporcionalidad, mejor representatividad y una sola circunscripción²¹.

En España, se elaboró el sistema electoral en la época de la Transición para aplicarlo en las primeras elecciones de 1977. Se tuvo entonces en cuenta el pasado histórico de la Segunda República, en cuyo marco se dieron diversos rasgos como la coexistencia de demasiados partidos políticos, mucha polarización e inestabilidad gubernamental. En cuanto a la Transición, se daban también, aunque en menor medida, algunos de estos rasgos, de hecho, había una sopa de letras de pequeños partidos.

Se comprende bien dicha argumentación dirigida a evitar caer en la problemática de la II República. No obstante, habría que añadir que en tal momento histórico la pasión y la polarización fue fortísima, existía gran intolerancia, una tradicional falta de sentimiento constitucional, intentonas revolucionarias, tradición de golpismo militar... Junto a ello aún habría que sumar el contexto de la gran crisis económica mundial que se vivía entonces, la situación de analfabetismo, pobreza, ruralidad, dualidad social e incluso la existencia de ideologías totalmente excluyentes muy extendidas (desde fuerzas totalmente reaccionarias que terminarían aglutinándose, con más o menos reticencias, en el franquismo, hasta el comunismo proestalinista o el anarcosindicalismo revolucionario), las cuales mostraban, en definitiva, el mosaico de una realidad convulsa plagada de cuestiones sociales, políticas, militares, religiosas y nacionalistas de muy difícil solución. Todo ello hacía casi imposible que este régimen republicano saliera adelante, incluso, con independencia de las virtudes y defectos del modelo electoral.

En la España de hoy los problemas son en buena parte muy distintos. Hay una desafección política en general y, de manera muy específica, con los representantes políticos. En este ambiente, sería muy importante generar una mayor vinculación con el sistema político. Para conseguirlo, habría que fortalecer los elementos democráticos de dicho sistema.

²¹ *La Vanguardia*, 17 de julio de 2013, <http://www.lavanguardia.com/politica/20110903/54198124178/la-viabilidad-de-las-propuestas-indignadas-sobre-un-nuevo-sistema-electoral.html>

En tal situación, que también se da en otros países, algún autor propugna el distanciamiento de la tendencia a una mayor personalización del sistema representativo. Así, por ejemplo, según Leibholz habría que distanciarse de cierta tendencia a una mera proyección plebiscitaria y personalizada de los procesos electorales²².

Frente a las citadas deficiencias que atenúan la representatividad, puede argumentarse jurídicamente el que pueden contradecir el principio de igualdad del voto reconocido en la propia Constitución, aunque sea precisamente en la Carta Magna donde se especifique la circunscripción provincial.

VIII. EL RECORTE DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES (GERRYMANDERING)

El recorte de las circunscripciones significa que se trazan los límites físicos de las circunscripciones manipulándolos con la finalidad de obtener un beneficio electoral desde el punto de vista de algún partido político.

En la hipótesis de que se reformara nuestro sistema electoral importando elementos del sistema alemán, la delimitación de las circunscripciones sería una cuestión muy importante a establecer con la mayor objetividad y, en consecuencia, con el máximo consenso posible entre los grupos parlamentarios. Así pues, en el caso de la Comunidad de Madrid habría que establecer los distritos de elección directa de la manera que menos alterara la proporción entre los escaños obtenidos y el conjunto de los votos emitidos por el electorado.

IX. UNA POSIBLE REFORMA RELATIVA A LA PROPORCIONALIDAD Y A LAS BARRERAS ELECTORALES PARA MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD

Como hemos tratado, la búsqueda de la gobernabilidad y, por ende, de poner límite a la multiplicación de los partidos políticos, ha llevado a determinados países, bien a no optar por la fórmula proporcional, bien a limitarla.

Así, durante la historia de la RFA, se asume bastante pronto la finalidad de evitar la proliferación de pequeños partidos políticos: se reacciona así en contra de la experiencia de la República de Weimar que desembocó en el totalitarismo y se intenta evitar su repetición. Por consiguiente, desde 1956, frente al escenario de las dos elecciones anteriores con bastantes partidos políticos, se

²² LUCA MEZZETI, "La forma de gobierno de las regiones con autonomía especial", en *Formas de gobierno y sistemas electorales: (la experiencia italiana y española)*, G. Ruiz-Rico Ruiz y S. Gambino (Coordinadores), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 512.

dejan sin representantes a los partidos políticos que obtengan menos del 5 % del segundo voto (a la lista proporcional), en toda Alemania.

Se irá evolucionando hacia el reconocimiento generalizado de la barrera del 5 %. A esta regla se le admitirá la excepción de que en una lista se obtengan tres mandatos directos. Salvedad difícil de cumplir, a no ser que se trate de un partido regional que, por lo menos, tenga un veinticinco por ciento de fuerza electoral en su zona. Así ocurrió en la Alemania oriental, en concreto con el PDS (sucesor del Partido Comunista de la desaparecida República Democrática Alemania), el cual, en la Alemania occidental cuenta con muy poco electorado por lo que tiene dificultades para llegar al cinco por ciento en todo el Estado Federal. Sin embargo, al ser una fuerza política importante en las regiones de la antigua Alemania Oriental ha conseguido, en alguna ocasión, obtener tres mandatos directos y así estar representado en el Parlamento federal²³.

Se ha admitido también otra excepción a la barrera electoral para el caso de las minorías nacionales, tal como son definidas por el TC alemán, que ha afirmado que son nacionales alemanes vinculados a otras nacionalidades²⁴.

Según Handabaka, el sistema de partidos alemán es estable. A ello ha contribuido esta barrera electoral junto con el buen hacer de los principales partidos políticos que fueron integrando en su seno a los partidos políticos minoritarios²⁵.

En Alemania, lo que aleja realmente los resultados de la proporcionalidad es la barrera electoral, sobre todo en las circunscripciones más pequeñas; ya que la opción entre la dos fórmulas proporcionales —D'Hont y Hare/Niemeyer— que más se han utilizado en la República Federal Alemana altera muy poco los resultados.

Por eso, algunos autores han considerado muy elevada esta barrera del 5 %, al entender que altera sustancialmente la voluntad del electorado, sobre todo al evolucionar y exigirse no solo para el Estado federal sino para cada uno de los Estados federados.

En definitiva, el asunto de la barrera del 5 % y las fórmulas electorales resulta muy polémico. Por ello, no es extraño que dicha fórmula fuera llevada al Tribunal Constitucional Alemán. Este declaró que no era inconstitucional. Entendió que no era relevante que el hecho de que el resultado no fuera exacto y proporcional en relación con las votaciones²⁶.

No obstante, hay que tener en cuenta que en aquel momento Alemania contaba tan solo con diez *Länder*, entonces, la cuestión de la barrera mínima

²³ OMAR HANDABAKA, "El sistema político alemán: balance y retos", 2004, p. 244, <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparete/caratulas/handabaka.pdf>

²⁴ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 113.

²⁵ OMAR HANDABAKA, *op. cit.*

²⁶ Véase *BVerfGE* 16, 130 (p. 144).

no tenía una gran incidencia, dado que las circunscripciones eran grandes (concretamente del tamaño de los Estados federados). Con tales circunscripciones, la aplicación de ambas fórmulas, bien la más proporcional, bien la menos proporcional supondría una diferencia de un escaño por *Länder*²⁷.

En este asunto, el Tribunal Constitucional bávaro declara inconstitucional aplicar la fórmula D'Hont a circunscripciones pequeñas, en cuanto que se favorecería al partido mayoritario, pudiendo llegar a alterar la proporcionalidad en más del 10 % del total de los escaños.

El Tribunal Constitucional alemán vincula el principio de sufragio igualitario con la finalidad de garantizar la funcionalidad del Parlamento. Tal funcionalidad permite un trato diferente a los partidos políticos en lo que se refiera a la distribución de escaños mediante fórmulas proporcionales. Esta concepción supone una excepción al principio de que todos los votos deben tener el mismo peso, pero se admite, para cribar los partidos pequeños. Partiendo de esta concepción, el Tribunal estudia cada caso concreto, para ver si la barrera electoral concreta es adecuada y proporcionada al fin que se pretende conseguir, es decir, aplica el denominado «test de proporcionalidad», evaluando si se respeta o no el principio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, dentro de sus criterios se incluye el que si un partido es muy fuerte en determinado territorio debe tener mayores facilidades de acceso para la consecución de escaños que un partido con el voto más disperso²⁸.

El asunto de la constitucionalidad de la barrera mínima ha llevado consigo múltiples controversias ante la posibilidad de que se contradijera tanto el principio de igualdad electoral, como la libertad de crear de partidos políticos y, por consiguiente, se cercena el pluralismo político o la existencia de diversas alternativas políticas²⁹.

Es muy ilustrador de la necesidad de mejorar la representatividad que en la actualidad siente la sociedad como se plasma en diversas movilizaciones sociales, así pues, puede observarse como ejemplo de caso Chile en 2013, cuando se llegó a un sorprendente acuerdo entre el partido conservador entonces en el Gobierno y la oposición, relativo a la presentación de una reforma del modelo electoral. El objeto de la reforma del modelo era hacerlo más justo y competitivo. Precisamente hasta entonces el partido conservador se había negado a reformarlo dado que le beneficiaba. Sin embargo, según las declaraciones del Presidente Sebastián Piñera en julio de 2013, la reforma, mantendría la lógica del sistema mayoritario, pero a su vez, persigue dar mayores grados de proporcionalidad y competencia. Este proceso había comenzado con las

²⁷ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 110.

²⁸ VIDAL, CARLOS, “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º 26, 2012, pp. 217 y ss.
http://www.academia.edu/2775777/El_sistema_electoral_aleman_como_modeloventajas_e_inconvenientes.

²⁹ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *op. cit.*, p. 113.

movilizaciones estudiantiles en 2011, en las que se reclamaba una educación pública de calidad y gratuita, pero las movilizaciones sociales evolucionaron rápidamente de estas demandas hacia reivindicaciones de mayor participación ciudadana y representatividad frente al sistema electoral³⁰.

Situándonos de nuevo en España, la barrera a nivel nacional es del 3 %, al regularse en el artículo 163 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, estableciéndose —para el ámbito nacional—, con la siguiente dicción: “*No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción*”.

Dicha barrera que tenemos del 3 % a nivel nacional parece una cifra bastante adecuada. De hecho una hipotética barrera del 5 % a nivel nacional no parece planteable como posibilidad real. Sería difícil especialmente desde el punto de vista político, pues con los resultados de las elecciones generales de 2008, solamente dos partidos PSOE y PP superaron tal barrera del 5 %. En esta hipótesis, habría quedado fuera de las Cortes Generales IU al haber obtenido entonces solo el 3,77 % de los votos.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, la barrera para poder conseguir escaños suele ser del 5 %, lo cual ha supuesto discrepancias tanto doctrinales como entre los diversos partidos políticos, provocando incluso auténticos desencuentros entre estos por dicha razón.

A este respecto, cabe señalar la existencia de alguna propuesta que propugna rebajar ese porcentaje mínimo del 5 % al 3 %, con el objetivo de conseguir una mayor proporcionalidad y la consiguiente mayor igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio. Estas barreras electorales muestran entre sí diferencias tan relevantes como las observables en la Comunidad de Madrid donde con 129.999 votos, no se conseguiría escaño alguno, mientras que simplemente con uno más, 130.000 votos, se alcanzarían hasta seis.

Esta diferencia ejemplificada en tales resultados, podría fundamentarse en una diferencia objetivable, pues siempre un voto puede dar lugar a diferencias en el resultado, por lo que no cabría calificarlo como arbitrario y, por lo tanto, en nuestro criterio, no contradiría el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos pero, siguiendo con nuestro criterio, sí que podría reflejar una contradicción con el principio jurídico de proporcionalidad, e incluso, cabría la posibilidad de estudiar si esa diferencia por un voto no contradiría el principio constitucional de igualdad que la norma suprema predica del sufragio.

³⁰ MONTES, Rocío, *El País*, 16 de julio de 2013, p. 6, Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/15/actualidad/1373921102_194340.html.

X. OTRA POSIBLE REFORMA: ¿LA ADOPCIÓN DEL MODELO ALEMÁN?

Tras el examen de los distintos sistemas electorales cabe deducir que el alemán aúna las mayores ventajas del sistema proporcional (pues de hecho es proporcional), con buena parte de las del sistema mayoritario.

En consecuencia, se analizará en este artículo las posibilidades de adaptación de tal modelo al caso español y, de manera más concreta, a la Comunidad de Madrid. En realidad, sería más fácil adaptarlo en las esferas autonómica y local, ya que resulta idóneo para ambas esferas.

Además, debe tenerse en cuenta que el régimen de los *Länder* es de tipo parlamentario (en lo que coincide con los diversos modelos políticos en España). Esto supone que el Gobierno, por definición, es el órgano responsable por excelencia ante el Parlamento y se requiere la confianza del Parlamento para la formación y para la permanencia del Gobierno.

Desde la doctrina se ha resaltado con acierto el estudio de las ventajas del sistema alemán. En particular, hay dos fundamentales:

- Permite una alta proporcionalidad.
- Incrementa la satisfacción del elector al poder decidir el nombre del candidato.

Otra ventaja del modelo, que nos permitimos añadir, consiste en la posibilidad que tiene el elector de llevar a cabo una mayor exigencia de la responsabilidad política a un determinado cargo político. Esta exigibilidad tendrá lugar frente a su posible política inadecuada, errores e incluso frente a una eventual actuación corrupta.

Como aclaran los constitucionalistas, la responsabilidad política (distinta de la responsabilidad jurídica civil o penal), supone el apartamiento del cargo que se ocupa. Tal ejercicio de la responsabilidad política suele ser institucional, pero también existe la denominada responsabilidad política difusa, que es un requisito esencial en el funcionamiento democrático y se expresa con una actitud crítica de los ciudadanos. En el caso de referirse al que ostenta un puesto de carácter electivo, implicaría la pérdida de votos, llegando en consecuencia a perder el puesto en las siguientes elecciones.

A pesar de esta formulación de la responsabilidad difusa, muchas veces el ciudadano no puede ejercitarla frente a un candidato concreto de un partido político, si es que quiere apoyar con su voto a ese mismo partido.

En cambio, con este modelo sí se puede votar más libremente a la lista electoral que determina el número de escaños, y a su vez los electores de cada distrito pueden castigar o premiar específicamente a cada representante de dicho distrito.

En cuanto al ámbito local, en nuestro criterio, sería muy recomendable aplicar este modelo porque, de entrada, es mucho más sencillo aplicarlo y porque, además, existe una mayor vinculación del elector con el representante, comparándolo con las elecciones legislativas de ámbito estatal donde la conexión es prácticamente exclusiva con los partidos políticos ³¹.

Precisamente, debido a la toma de conciencia de los beneficios que del modelo de reforma expuesto se derivan en Alemania, se han avanzado diversas iniciativas en favor de adoptar el mismo en España, o en las Comunidades Autónomas, tanto desde la doctrina jurídica, como desde diversos sectores políticos.

Dentro de la doctrina jurídica podemos citar la propuesta realizada para todo el ámbito nacional por Torres del Moral. Este profesor propone una posible reforma sin necesidad de modificar el texto constitucional, adjudicando escaños, nominalmente, de la siguiente manera: un voto nominal en las circunscripciones de dos a cinco escaños; dos en las que tienen entre seis y nueve escaños; tres en las superen nueve escaños y finalmente Madrid y Barcelona, con un número de cuatro o cinco ³².

Según explica el mismo autor, este planteamiento no vulneraría la Constitución al respetar el marco provincial, e incluso, cabría la posibilidad de dividir el territorio nacional, en doscientos distritos ³³.

Así pues, se podrían atribuir los votos nominales aunque fuera en un porcentaje menor que en la RFA, (donde alcanzan el 50 % del conjunto de los votos), que podrían estar en torno a un voto nominal en las circunscripciones de dos a cinco escaños, dos en las circunscripciones que tienen de seis a nueve escaños, tres en las circunscripciones mayores, exceptuando Madrid y Barcelona, donde se podrían elegir nominalmente cuatro o cinco diputados. En esta hipótesis se salvaguarda la circunscripción de carácter provincial reconocida en nuestra Constitución.

Sin perjuicio de lo dicho por el citado autor, es de tener en cuenta que si se quisiera avanzar todavía más hacia el modelo electoral alemán, superando el constreñimiento que al respecto existe en la Constitución, ha de tomarse en cuenta que la reforma constitucional necesaria no sería una revisión de la parte hiperprotegida de dicho texto fundamental (cuya dificultad la hace en la práctica casi imposible), sino que sería una reforma mucho más sencilla desde un punto de vista procedimental. Y, aun reconociendo algo de mayor complejidad, desde un punto de vista político, la realidad se traduciría en que, al hablar de una reforma constitucional para modificar el sistema electoral, únicamente

³¹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo*, UNED, *Revista de Derecho Político*, n.º 74, enero-abril 2009, p. 104.

³² ANTONIO TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, pp. 52-53 y 67.

³³ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *op. cit.*, p. 103.

se requeriría un consenso político para conseguir la mayoría de los 3/5 de cada Cámara, si no solicitan un referéndum el 15 % de los miembros de una de las dos Cámaras, según se exige en el artículo 167 de la Carta Magna. De ahí que en este Estudio se recomienda, por razones más de índole política que jurídica, optar por una reforma de la Constitución, y, a ser posible, con la implicación del mayor número de fuerzas políticas. Ciertamente, el logro de un consenso entre los partidos políticos puede ser difícil de conseguir. Pero precisamente esa dificultad puede convertirse después, en un puntal de amplio apoyo y sostenibilidad en el tiempo. En efecto, sólo una reforma constitucional parece la solución idónea en este caso, por afrontar la cuestión en toda su envergadura por los principales actores políticos y empleando las herramientas que la propia Constitución brinda para ello. Esta posibilidad lejos de ser un mero parche, sentaría las bases de un nuevo sistema con un respeto escrupuloso a los criterios tanto de legitimidad como de legalidad.

Debería considerarse tal posibilidad de reforma no solo jurídicamente, sino también desde la oportunidad de ampliar en la medida de lo posible el consenso. Como ya se ha adelantado, esto puede llegar a ser muy difícil, en ocasiones, incluso imposible. La última reforma constitucional de 2011 (para introducir en el texto fundamental el principio de estabilidad financiera para limitar el déficit), puede ser un buen ejemplo de ello. Dicha reforma se lleva a cabo por el Pleno del Congreso por 316 votos a favor y 5 en contra (entre ellos dos socialistas), mediante un acuerdo entre el PSOE y el Partido Popular, que introduce en el texto fundamental el principio de estabilidad financiera para limitar el déficit. Así pues, no pueden obviarse estas dificultades políticas, aunque pueda ser mucho más complejo solventarlo, pues en el caso de dicha reforma, el resto de partidos representados en la Cámara, salvo UPN, se mostraron descontentos ante la reforma por considerar que no se les había llamado a la negociación, lo que les llevó incluso a alguna acusación frente a los dos partidos que la habían llevado a cabo de haber roto el proceso constituyente³⁴.

Una idea que, a su vez, parece también relevante a la hora de proponer alternativas de doble lista, es evitar técnicamente una posible táctica, consistente en que un partido se presentara, por ejemplo, en las listas y se presentase con otro nombre en los distritos uninominales, pues así, se verían sumar sus votos en un auténtico fraude. En esta línea, es muy importante que no se interfieran en el número de votos sino que el voto de lista sea el único que determine el número de representantes, evitando así el denominado exceso de mandatos potenciados mediante fraudes con el doble voto que persiguen el que se sumen los votos en los partidos mayoritarios.

³⁴ Véase *La reforma constitucional de PP y PSOE sale con el desplante del resto*, El País, http://politica.elpais.com/politica/2011/09/01/actualidad/1314908434_185525.html

Así, a la hora de llevar a la práctica la propuesta analizada, sería recomendable en nuestra opinión que el número de votos a una lista sea totalmente definitivo a la hora de fijar el número de representantes, de forma que el voto en distritos uninominales permitiera cambiar el representante elegido, pero no alterar, en ningún caso, el número de electos de cada partido. Parece pertinente tener en cuenta además que esto es fácil de solventar técnicamente.

XI. PERSPECTIVAS DE LAS POSIBLES REFORMAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID: LA INCORPORACIÓN DEL MODELO ELECTORAL ALEMÁN DEL DOBLE VOTO Y EL INCREMENTO DE LA PROPORCIONALIDAD

La reforma del sistema electoral aun siendo necesaria, no va a solucionar todos los problemas de la política actual. Frente a ellos habría que tomar además una serie de medidas para corregir el conjunto de los problemas que adolece el sistema político español.

Aunque el sistema electoral no sea el único factor, sí constituye un factor clave que ayuda a avanzar hacia la meta de una mayor conexión de la ciudadanía con sus representantes.

Existen mecanismos institucionales cuya práctica ha mejorado la participación y han ayudado a disminuir la creciente distancia entre el ciudadano y sus representantes políticos.

En Alemania también ha crecido cierto descontento de los ciudadanos con su sistema político y ha bajado el número de afiliados a los partidos políticos. De todos modos, esta reacción es menor en comparación con la producida en otros países. Así, en Alemania sigue existiendo cierta participación en diversas asociaciones, una mayor cultura política y un mayor respeto a las reglas del juego³⁵.

Además, cabría señalar que esta reacción de cierto descontento, es en parte debida a que es una sociedad muy autoexigente en las diversas facetas (en lo personal, ético, jurídico, político, etc.).

A través del estudio realizado en el presente Estudio, se llega a una valoración positiva de las iniciativas realizadas por las fuerzas políticas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al poner encima de la mesa alternativas que tiendan a acercar a los representantes con los representados. Si bien es cierto que no podemos prever el alcance de los resultados, sí se puede prever el sentido de tales avances. En todo caso, parece mejor tomar medidas buscando progresos que dejar de realizar iniciativa alguna al respecto.

³⁵ HANDAKABA, OMAR, "El sistema político alemán: balances y retos", p. 244, <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparete/caratulas/handakaba.pdf>.

Se aduce prácticamente de forma unánime por la doctrina que el sistema mayoritario tiene la ventaja de posibilitar una mayor cercanía entre el elector y su representante. El hecho de poder votar directamente a un representante, (o no votarlo, en su caso, para impedir su elección), aumenta las posibilidades del ciudadano acerca de su capacidad de incidir con su voto en las Instituciones. Junto a ello, también potencia la percepción del ciudadano de que, efectivamente, puede incidir en la esfera de la vida política. En este momento de crisis de la representatividad sería importante reforzar tal vínculo o sentimiento. Todo esto supone más participación política, más opciones a la hora de tomar parte en los asuntos públicos y más posibilidades de que el ciudadano se sienta representado y formando parte del sistema político.

Hay diversos ejemplos claros que muestran como determinados instrumentos coadyuvan a que el ciudadano se acerque a las Instituciones, y se aleje de una antipolítica, de populismos u otras fórmulas destructivas, que no sólo no van a ayudar a dar solución alguna, sino que, al revés, no harán más que aumentar la distancia entre electores y elegidos.

Cabe citar un posible botón de muestra (entre muchos posibles), a fin de observar cómo la participación ciudadana ayuda tanto a comprender mejor como a acercarse a las Instituciones. Es el caso de la figura del Jurado. En efecto, pese a que está muy extendido el tener cierto recelo acerca de que el ciudadano de la calle participe en la administración de justicia, frente al profesional; sin embargo, el Jurado ha permitido, en la práctica, disminuir la distancia entre los jueces y la ciudadanía. En dicho sentido, cabría observar como en los EEUU, donde tal institución está tan extendida, en una encuesta, llevada a cabo en 1999 entre los estadounidenses, se observó que los encuestados afirmaron estar completamente seguros del sistema de justicia americano. El informe vincula este apoyo con la Institución del Jurado³⁶.

Otro de los argumentos que subyacen tras la necesidad de una mayor proporcionalidad se refiere a la necesidad de revitalizar con savia nueva el sistema político. Sin embargo, tal posibilidad se considera muy cercenada, en toda la etapa transcurrida desde que se aprobara la Constitución, ante la dificultad de conseguir alternativas distintas. Según esta argumentación, se aprecia que estaríamos, ante cierto bipartidismo imperfecto, en el ámbito nacional, donde el principal partido de la oposición, en cierta medida, parece a veces que espera a que caiga el que está en el gobierno sin tener que someterse a una situación de competitividad plena, como ocurriría en un modelo con mayor proporcionalidad.

Un reproche que cabe hacer a los sistemas políticos actuales es el que buena parte de sus mecanismos institucionales surgen en la época de las revoluciones liberales y, por consiguiente, no son los idóneos para afrontar una sociedad

³⁶ (M/A/R/C Research), *Marketing research and consulting firm*, EE. UU., 1999.

como la actual. La sociedad de hoy en día se caracteriza por las siguientes características: urbana, postindustrial, compleja, tecnológica, global, con un proceso de integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnologías y capitales, así como con unas multinacionales que superan en magnitud a muchos Estados, y con un flujo impresionante de información mediante los medios de comunicación, Internet y sus redes sociales. A su vez, el Estado es igualmente muy distinto al de dos siglos atrás. En el Estado actual se difuminan los límites entre lo privado y lo público. Igualmente, existe cierta pérdida de soberanía, se desdibujan sus fronteras territoriales y, en sus decisiones van incidiendo, progresivamente, organizaciones internacionales. Todo esto determina que el marco estatal se torne insuficiente para la toma de muchas de sus decisiones, cuya solución requiere de instancias internacionales (medio ambiente, migración, políticas sociales, la lucha contra el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada como el narcotráfico, el terrorismo, tráfico de personas y de armas, etc.).

En definitiva, se hace indispensable no quedarse atrás en la esfera política, incluyendo el ámbito de la participación política. Precisamente, entre las ventajas de las fórmulas proporcionales se incluye el que permiten una mayor adaptación a las nuevas situaciones y a las nuevas corrientes sociales.

Cuando existen los problemas apuntados, no parece saludable para nuestro sistema político seguir aplicando durante décadas la misma receta, pues si bien nuestro sistema electoral ha cumplido un papel integrador durante la transición, se ha vuelto insuficiente y se ha quedado, jurídicamente, petrificado frente a la evolución de nuestra sociedad.

Por último, cabe considerar que en cada situación hay que aplicar la receta idónea. En este sentido, puede indicarse que si bien es cierto que ha habido etapas en las que se tuvo que limitar la representatividad en aras de la gobernabilidad, en la actualidad parecería recomendable no dejar desvirtuar la representatividad ante una situación en la que muchos ciudadanos no se sienten representados. Por ello las medidas estudiadas podrían ser adecuadas para mejorar esa conexión entre representantes y representados.

XII. CONCLUSIONES

1. Hay que ubicar el presente estudio en el escenario actual de crisis económica y política. Ya desde los años 70 se empieza a percibir en diversos países una distancia entre los ciudadanos y sus representantes; sin embargo, la crisis económica actual ha acentuado tal distanciamiento, que se plasma en cierto descontento del ciudadano y su aspiración a un sistema político más democrático.

2. Dentro de las posibles alternativas de carácter político en este Estudio se consideran especialmente dos, que ya se han puesto encima de la mesa por instancias políticas. Ambas se refieren concretamente al sistema electoral: una, sobre la posible adopción en nuestro país del modelo electoral alemán del doble voto y otra, acerca de la disminución al 3% de la cifra mínima de la barrera electoral en el ámbito autonómico.
3. La adopción del modelo alemán es una de las propuestas más reiteradas. En este sentido vemos que ha sido planteada desde la esfera política. También es propuesta desde sectores jurídicos doctrinales.

El modelo alemán es calificado como proporcional personalizado. Para votar, establece una papeleta con doble votación, uno de los votos es personal y se dirige a un diputado en cada circunscripción y el segundo voto es de tipo proporcional y se dirige a una lista de un partido, siendo el resultado proporcional.

En síntesis, el resultado es proporcional —tan proporcional como quiera formularse—, está determinado por el voto de lista, pero a su vez queda modulado cualitativamente en cuanto que se eligen nominalmente un porcentaje de diputados concretos por voto directo en sus respectivas circunscripciones (siempre que ganen en ellas mediante el voto personal).

Entre las ventajas del sistema alemán, cabe citar, que es una fórmula proporcional, que satisface al elector al poder decidir el nombre del candidato, y que permite, además, la posibilidad del elector de llevar a cabo una mayor exigencia de la responsabilidad política a determinados cargos políticos.

Precisamente, aplicar a nuestro país este modelo en el ámbito local y el autonómico, no solo es más simple, sino que además, tiene la ventaja de que en el ámbito local se da una mayor vinculación del elector con el representante, en comparación con las elecciones legislativas de ámbito estatal donde la conexión es prácticamente exclusiva con los partidos políticos.

Existe alguna excepción a la proporcionalidad de la fórmula alemana: una de ellas es la de los mandatos excesivos, y la otra es la barrera electoral mínima del 5 % tanto para el ámbito federal como el de los *Länder*.

4. El mayor problema jurídico que en general suscita el modelo alemán es la cuestión de los escaños adicionales, que ha venido siendo una peculiaridad de dicho modelo. Consiste en que cuando un partido gana la votación por mandato directo en una circunscripción, el correspondiente representante obtiene escaño aunque no le corresponda por el voto a la lista. Esto implica alterar la proporcionalidad del resultado beneficiando a los partidos mayoritarios. Cabe incluso la práctica fraudulenta de votar a la lista proporcional de otro partido en el caso de que se sepa con bastante seguridad que va a conseguir mandato directo en un distrito

para obtener más representantes de una orientación similar. Por todo esto, el Tribunal Constitucional los declaró inconstitucionales en 2008.

Con el fin de evitar los problemas jurídicos señalados, como el exceso de mandatos, el número de escaños deben vincularse de manera exclusiva al voto de lista, sin excepción alguna.

5. La aplicación del modelo a nuestro ámbito nacional podría hacerse, según la interpretación de algún experto constitucionalista, sin reformar la Constitución. No obstante, teniendo en cuenta otras razones parece aconsejable optar por su reforma, sobre todo considerando que no afectaría a la parte hiperprotegida y, por tanto no implicaría una revisión de la Carta Magna.
6. En cuanto a la aplicación de este modelo en la Comunidad de Madrid, sería necesario llevar a cabo la reforma del Estatuto de Autonomía, lo que jurídicamente implica un consenso entre fuerzas políticas, consenso que aun siendo difícil de conseguir en la actualidad dada la tensión política en España, sería políticamente muy recomendable.
7. En la Italia de la Segunda Postguerra Mundial prevaleció un modelo proporcional puro. La turbulenta práctica política en esos años ha llevado con frecuencia a considerar tal modelo como un factor determinante del pluralismo polarizado. Este modelo facilitó el predominio de un partido político (sólo o en coalición).

Frente a esta problemática y con el objeto de facilitar la gobernabilidad, se lleva a cabo tanto la reforma de 1993, así como la reforma que se está tramitando en 2014. Sin embargo, los problemas en Italia no se han solucionado con la anterior reforma electoral —aunque hubo cierta reducción de la fragmentación política—, dado que, a este respecto, influye todo un complejo entramado de factores de tipo sociológico, histórico, ideológico, político o económico.

8. La cuestión de la homogeneidad del tamaño de las circunscripciones ha sido muy tratada en el Derecho comparado, especialmente por parte de los altos Tribunales. Éstos suelen llegar a la conclusión de que habrán de ser similares, puesto que, en el caso contrario, tendrían cantidades de población muy diferentes, lo cual supondría un problema muy relevante: el número de escaños que teóricamente les correspondería a cada circunscripción quedaría muy alterado. Se perjudicaría así a las más pobladas al estar subrepresentadas, mientras que las circunscripciones menos pobladas quedarían sobrerrepresentadas.
9. Otro aspecto muy controvertido jurídicamente es el del recorte de las circunscripciones (*gerrymandering*), el cual supone que se trazan los límites físicos de las circunscripciones manipulándolos con la finalidad de obtener un beneficio electoral. En la hipótesis de que se reformara nuestro sistema electoral importando elementos del sistema alemán, la

delimitación de las circunscripciones sería una cuestión muy importante a establecer con la mayor objetividad posible.

10. La búsqueda de la gobernabilidad y, por ende, de poner límite a la multiplicación de los partidos políticos, ha llevado a determinados países, bien a no optar por la fórmula proporcional, bien a limitarla. Esta cuestión ha sido muy controvertida en España. Se entiende así que se hayan lanzado diversas alternativas, incluso también alguna en el seno de la Comunidad de Madrid, que apuntan hacia el favorecimiento de la proporcionalidad, disminuyendo la cifra mínima de la barrera electoral al 3 % en el ámbito autonómico.
11. La reforma del sistema electoral aun siendo necesaria, no va a solucionar todos los problemas de la política actual. Frente a ellos habría que tomar además una serie de medidas para corregir el conjunto de los problemas de que adolece el sistema político español. No obstante, el sistema electoral sí constituye un factor clave que ayuda a avanzar hacia la meta de una mayor conexión de la ciudadanía con sus representantes. De hecho, existen mecanismos institucionales cuya práctica ha mejorado la participación y han ayudado a disminuir la creciente distancia entre el ciudadano y sus Instituciones, como, por ejemplo, la figura del Jurado en EEUU, cuya práctica está tan extendida, o el modelo electoral alemán del doble voto.
12. La necesidad de una mayor proporcionalidad se conecta con la necesidad de revitalizar con savia nueva el sistema político. Además permite una mayor adaptación a las nuevas situaciones y corrientes sociales. Sin embargo, tal posibilidad se entiende cercenada ante la dificultad que existe en nuestro país de conseguir alternativas distintas.
13. Finalmente, cabe afirmar que en cada momento hay que aplicar una determinada receta. Así pues, si bien es cierto que ha habido etapas en las que se tuvo que limitar la representatividad en aras de la gobernabilidad. En la actualidad parecería recomendable, en cambio, mejorar la representatividad en un momento en el que muchos ciudadanos no se sienten representados. Tanto es así que no sólo hay pesimismo y resignación, sino incluso cierto malestar. Por ello, las medidas estudiadas podrían ser adecuadas para superar esa distancia entre representantes y representados.
14. Finalmente, ante estos problemas, hay que ser conscientes de que contamos con unas Instituciones que han sido creadas hace más de dos siglos. Éstas han devenido en obsoletas en la sociedad tan distinta de nuestros días.

Además, refiriéndonos ya concretamente a nuestro sistema electoral, debe tenerse en cuenta, que éste se elaboró durante la Transición, aspirando a evitar ciertos problemas de la II República, en particular, su polarización extrema. Si bien el modelo electoral resultante ha cumplido

su papel integrador, modulando la fragmentación política de la Transición, con el transcurso de las décadas se observa que la sociedad no ha dejado de evolucionar y continúa haciéndolo de una forma casi vertiginosa, por lo que esa misma receta se ha vuelto totalmente insuficiente en la actualidad ante la necesidad de afrontar hoy día una situación sociopolítica tan distante. Como conclusión, ha de indicarse la necesidad de corregir las disfunciones existentes teniendo en cuenta que el sistema electoral todavía vigente no las solventa.

XIII. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

13.1. Libros, artículos y documentos de trabajo citados

- AGUIRRE, PEDRO, “Sistemas políticos y electorales contemporáneos”, disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm>.
- BARRIENTOS DEL MONTE, FERNANDO, “El Sistema Electoral Italiano a diez años de su reforma”, *Fundación Ciudad Política*, 2004, disponible en: <http://www.ciudadpolitica.org/modules/news/article.php?storyid=409>.
- VIDAL, CARLOS, “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º 26, 2012.
- “El Parlamento italiano aprueba la reforma electoral impulsada por Silvio Berlusconi”, *El Mundo*, 14 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/14/internacional/1134561835.html>.
- “La Cámara Baja italiana aprueba la reforma electoral”, *El Economista*, disponible en: <http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/5614094/03/14/La-camara-Baja-italiana-aprueba-la-reforma-electoral.html#.Kku8NC5aCFiemGH>.
- MAROTTA, EMANUELE, “Sistemas electorales”, *Diccionario de política*, Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, ed. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1997, págs. 1477 y ss.
- GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÉS VIVES, FRANCES, *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- HANDABAKA, OMAR, “El sistema político alemán: balance y retos”, 2004, disponible en <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparete/caratulas/handabaka.pdf>.
- SECO, RAQUEL y BLANCO, PATRICIA, “La reforma constitucional de PP y PSOE sale con el desplante del resto”, *El País*, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2011/09/01/actualidad/1314908434_185525.html.
- TORRENS, XAVIER, “La viabilidad de las propuestas ‘indignadas’ sobre un nuevo sistema electoral”, *La Vanguardia*, 17 de julio 2013, disponible en: <http://>

- www.lavanguardia.com/politica/20110903/54198124178/la-viabilidad-de-las-propuestas-indignadas-sobre-un-nuevo-sistema-electoral.html.
- MEZZETI, LUCA, “La forma de gobierno de las regiones con autonomía especial”, en *Formas de gobierno y sistemas electorales: (la experiencia italiana y española)*, G. Ruiz-Rico, Ruiz y Gambino, S., (Coordinadores), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- M/A/R/C RESEARCH, *Marketing research and consulting firm*, EE. UU., 1999.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, MARCO, JOAQUÍN J. y URIBE OTALORA, AINHOA. “Sistemas electorales. Un estudio comparado”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- MONTES, ROCÍO, “Chile entierra el legado de Pinochet. Los partidos políticos acuerdan reformar el sistema electoral heredado de la dictadura para hacerlo más justo y competitivo ante las demandas sociales”, *El País*, 16 de julio de 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/15/actualidad/1373921102_194340.html.
- RUIZ-RUFINO, RUBÉN, “¿Por qué reformar el sistema electoral?”, *Zoom Político*, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, N.º 8, 2012, disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratory/news/presentaciones/nuevo-zoom-politico-2012-08-por-que-reformar-el-sistema-electoral-18298>.
- SANS MORA, G., BERLÍN, 27/09/2009, Público, disponible en: <http://www.publico.es/internacional/255521/los-escanos-adicionales-pueden-decidir-los-comicios>.
- SOTILLO BUZARRA, JAVIER y LÓPEZ MARTÍN, PATRICIA, “El sistema electoral italiano”, Página de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en su sitio Web: portal.uam.es.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO, *La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo*, UNED, *Revista de Derecho Político*, N.º 74, enero-abril 2009.

13.2. Jurisprudencia citada

13.2.1. Alemania

- BVerfGE 121, 266, de 3 de julio de 2008.
- BVerfGE 16, 130.

13.2.2. EE. UU

- *Kirpatrick v. Presiler*, 394, US, 526, 531 (1969).
- *Reynolds v. Sims*, 377 US, 533, 562 (1964).