

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN. SU ANÁLISIS Y FUNCIÓN DE MODELO EN PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL *

O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO. SUA ANÁLISE E FUNÇÃO COMO MODELO EM PROCESSOS DE REFORMA ELEITORAL

THE GERMAN ELECTORAL SYSTEM. THEIR ANALYSIS AND FUNCTION AS MODEL IN THE PROCESS OF ELECTORAL REFORM

Dieter Nohlen **

RESUMEN

Este estudio final se dedica en especial a dos países por dos razones diferentes. La primera razón se refiere al caso de Alemania, cuyo sistema electoral es percibido a nivel internacional —y no tanto en la misma Alemania— como modelo en el que pueda inspirarse una reforma electoral. Al mismo tiempo, existe un sorprendente desconocimiento sobre su funcionamiento y su clasificación, lo que genera confusión en los debates de reforma electoral que se refieren a él, dado que cada participante asume su propia definición del sistema alemán. Tampoco se conoce bien el debate en la misma Alemania y la reforma del sistema que se produjo últimamente, muy determinada en sus dimensiones conceptuales por el Tribunal Constitucional Federal. La segunda razón se refiere al caso de España y reside en que este país tiene un sistema electoral muy común, o sea similar (“comparable”) a varios otros países (y también al interior del Estado de autonomías respecto a las asambleas autonómicas), y actualmente debate una reforma del sistema electoral con referencia al sistema alemán. Esta situación constituye una buena oportunidad para un ejercicio de comparación de dos sistemas electorales más detallada y de comprobación de experiencias del sistema alemán en su país de origen así como de probables efectos en otro contexto. Esto puede cambiar el balance de virtudes y debilidades del sistema alemán y, por consiguiente, de una reforma en forma de transplante.

1. EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN Y SU REFORMA

No parece fácil entender el sistema electoral alemán. A veces tengo la impresión que hay tantos sistemas electorales alemanes como comentarios que a él se refieren. Sin embargo, esta situación no es tanto el resultado de la complejidad del sistema, aunque —como vamos a ver— no es tan sencillo como, por ejemplo, el español, dado que intenta cumplir a la vez con las tres funciones básicas de sistemas electorales mencionadas anteriormente. Es más bien el resultado de abordar teóricamente este sistema que combina elementos de diferente índole: combina el voto uninominal con el plurinominal, la circunscripción uninominal con la plurinominal, el principio mayoritario con el proporcional, cada uno con su específica función sistémica. Los alemanes especialistas abordan este sistema según su tra-

* Este texto é o último capítulo do livro *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*, publicado pelo Editorial Técnos, Madrid, 2015. p.145-162.

2 ** Professor Doutor Emérito de Ciência Política da Universidade de Heildeberg.

dición proporcional como sistema plurinomial-proporcional, tomando como criterio clasificatorio el efecto que tiene el sistema sobre la composición del parlamento (el *Bundestag*): se impone la proporcionalidad entre votos y escaños. Es por eso que lo denominan «sistema proporcional personalizado» (y no sistema mayoritario proporcionalizado que sería una tontería). Su denominación en alemán significa: dentro del sistema proporcional se permite un voto uninominal. Esto trae consigo que se aplica la regla decisoria mayoritaria para los candidatos que concurren en las circunscripciones uninominales, mecanismo para determinar una parte de los miembros de un grupo político en el parlamento en caso de que el respectivo partido político sea capaz de ganar escaños uninominales.

El mundo anglosajón, en general, aborda el sistema alemán a partir de su tradición mayoritaria y de su propio sistema electoral, que es uninominal-mayoritario. Observan que en Alemania se añaden a las circunscripciones uninominales una igual cantidad de escaños plurinominales. En esto reside su idea que el sistema sea “mixto”, al considerar la existencia de circunscripciones uninominales y plurinominales³. Además, los especialistas anglosajones piensan que las circunscripciones pluripersonales tendrían la función de compensar las distorsiones originadas a nivel de las circunscripciones uninominales. Por eso, llaman el sistema electoral alemán a menudo “*additional member system*” (los escaños proporcionales figuran como los añadidos) o “*compensatory system*”.⁴ Recién, después de que Nueva Zelanda introdujo el sistema alemán, nombrándolo “*mixed-member-proporcional*” (MMP)-*system*⁵, en el mundo anglosajón se denomina al sistema alemán también según su copia: “*mixed-member-proporcional*”-*system* o (más corto) “*mixed member*”-*system*. La óptica angloamericana no tendría mayor importancia si no albergara y divulgara un malentendido sobre el funcionamiento del sistema electoral alemán.

Repito: El sistema de la representación proporcional “personalizado” aplicado en las elecciones al *Bundestag* (que se ha venido empleando de modo similar, aunque con muchas variantes técnicas, en las elecciones a los *Landtage* [parlamentos de los Estados miembros] de los *Länder* (Estados federados) intenta combinar la regla decisoria mayoritaria con el principio de la representación proporcional, puesto que aplica la fórmula decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los diputados y en escala de circunscripciones uninominales, mientras que para la distribución de la totalidad de los escaños (incluidos los escaños uninominales) rige la representación proporcional en sus dos sentidos: como regla decisoria y principio de representación.

A continuación vamos a describir el sistema electoral alemán en su funcionamiento preciso, antes y después de la reforma del 9 de mayo de 2013. Luego indagamos algunos de los argumentos que llevaron a esta reforma, destacando

3 RAE, D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2.ed. New Have, Londres: Yale University Press, 1971.

4 V. por ejemplo: IRVINE, W.P. ‘Additional-Member’ Electoral Systems. En: LJPHART, A.; GROFMAN, B. (Eds.) *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger, 1984. p. 165-177; ROSE, R. (Ed.) *International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000.; SHUGART, M.S. /WATTENBERG, M. (Eds.) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.; GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. *The Politics of Electoral Systems*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

5 V. REPORT of the royal commission on the electoral system: *towards a better democracy*. Wellington, N.Z.: V.R. Ward, Govt. Printer, 1986.

sobre todo el rol que ha jugado el Tribunal Constitucional Federal en el proceso de reforma. Finalmente, intentaremos una evaluación de la reforma en mira también a su carácter de sistema electoral modelo.

1.1. EL SISTEMA ALEMÁN ANTES DE LA REFORMA

Presentamos el sistema alemán como tipo de sistema electoral, dejando de lado que técnicamente ya no se lo aplica en Alemania en esta forma. Según la ley electoral, la Dieta Federal (*Bundestag*) consta de 598 miembros. El país se divide en 299 circunscripciones uninominales y en 16 circunscripciones plurinominales que corresponden a los Estados federados (*Länder*). Cada elector dispone de dos votos: el primero (*Erststimme*) para la elección directa de un diputado en las circunscripciones uninominales por mayoría relativa; el segundo (*Zweitstimme*) para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de los *Länder*. Este segundo voto determina cuántos diputados envía cada partido a la Dieta Federal (*Bundestag*). Para este cálculo de distribución proporcional, se suman los segundos votos que los partidos han conseguido a nivel de las circunscripciones plurinominales, y se tiene únicamente en consideración el porcentaje de votos de los partidos a escala nacional. Para atribuir estos escaños se toma en cuenta sólo a aquellos partidos (con la excepción de los partidos de minorías nacionales), que hayan obtenido al menos el cinco por ciento de los votos a nivel nacional o tres escaños en las circunscripciones uninominales. La composición partidista del *Bundestag* es determinada mediante una doble utilización de la fórmula de conversión de votos en escaños que es el método Sainte Laguë/Schepers. La primera operación ya mencionada se refiere a la distribución de los escaños a los partidos a nivel nacional. Por medio de la segunda operación se reparten los escaños ya asignados a cada partido a nivel nacional entre sus distintas listas plurinominales a nivel de los *Länder*. Una vez determinado el número de escaños que corresponden a cada partido en cada *Land*, se sustraen los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales (mandatos directos) en cada *Land*, es decir, éstos se restan del número de escaños adjudicados a las listas de partidos plurinominales. Si el número de escaños conseguido por un partido en las circunscripciones uninominales con los primeros votos sobrepasa la cantidad que corresponde a las listas plurinominales por los segundos votos, los partidos conservan estos escaños excedentes (*Überhangmandate*), aumentándose transitoriamente el número total de diputados en el *Bundestag*.

La descripción del sistema electoral alemán da por entender que en primer lugar es proporcional. La composición del *Bundestag* no puede resultar no-proporcional. Y esta proporcionalidad se establece en el inicio mismo de calcular y conformar el resultado electoral en base a los votos entregados. La proporcionalidad no resulta ser algo añadido, tampoco resulta ser compensatorio. Y excluye a nivel de los principios de representación lo mixto. Lo que sí se combinan son elementos que se perciben como antitéticos (circunscripciones uninominales *versus* plurinominales, voto uninominal *versus* de lista cerrada y bloqueada, principio mayoritario *versus* proporcional), todos y cada uno con funciones específicas en una estructura básica de sistema de representación proporcional.

1.2. EL SISTEMA ALEMÁN REFORMADO

Con la reforma del sistema electoral del 9 de mayo de 2013, los elementos claves del sistema quedaron sin variar. Sigue siendo un sistema combinado de representación proporcional. No cambia el número de miembros del *Bundestag* (598). El país sigue dividido en 299 circunscripciones uninominales y en 16 circunscripciones plurinominales. Los electores continúan disponiendo de dos votos: el primero para los candidatos en las circunscripciones uninominales por mayoría relativa; el segundo voto para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de los *Länder*. Y este segundo voto sigue determinando cuántos diputados envía cada partido al *Bundestag*. Sin embargo, se ha fortalecido aún más el carácter proporcional del sistema, añadiendo a la proporcionalidad en las circunscripciones plurinominales (que equivalen a los *Länder*) otra a nivel nacional de tipo compensatorio para conseguir la más alta proporcionalidad entre votos y escaños.

Primero, la proporcionalidad se genera a nivel de los *Laender*, dado que estos constituyen ahora verdaderas circunscripciones electorales plurinominales, a las que se asignan los 598 escaños (mitad uninominales, mitad plurinominales) según el criterio de la población, y luego distribuyen los escaños por partido en una primera operación de distribución proporcional de ellos. Se suprimió entonces la conexión de las listas de partidos entre diferentes *Laender* que era la base inicial del sistema alemán de la distribución proporcional de los escaños antes de la reforma. Para la repartición proporcional se aplica el método Sainte Laguë/Schepers, sin compensar ya a nivel de las circunscripciones plurinominales posibles escaños excedentes (*Überhangmandate*). Este primer cálculo de conversión de votos en escaños determina el número mínimo de escaños al que tiene derecho un partido a este nivel plurinominal, su suma por partido de todas las circunscripciones plurinominales indica así el «derecho a escaños» (*Sitzanspruch*) de los partidos a nivel nacional.

Segundo, la proporcionalidad se perfecciona a nivel de la Federación en base a la suma de los votos que han recibido los diferentes partidos en todo el país, aplicando de nuevo el método Sainte-Laguë/Schepers. A diferencia del arreglo anterior a la reforma, se compensan ahora los escaños excedentes. Además se trata de integrar el «derecho a escaños» de los partidos en la proporcionalidad entre votos y escaños a nivel nacional para lo que se aumenta el número de los escaños del *Bundestag* hasta que se consigue la más exacta proporcionalidad. El número total de escaños del *Bundestag* se determina prácticamente en base al partido político que demuestra la más alta cantidad de «derecho a escaños» en relación a los escaños que hubiera recibido en base a la proporcionalidad nacional. Cuanto más alta la diferencia, que emana de la adaptación de los diferentes puntos de referencia en los procesos de distribución de los escaños (primero a los *Laender*: población, segundo a los partidos: votos), mayor es el aumento de escaños para compensarla proporcionalmente. Así, en las elecciones de 2013, el número de escaños del *Bundestag* aumentó de 598 a 630.

1.3. RAZONES DE LA REFORMA

Respecto a las razones de esta reforma, hay que distinguir entre una razón inicial y otras que se sumaron en el proceso mismo de la reforma. La razón inicial

consistía en el efecto no intencionado del sistema, el valor de logro inverso, posible producto del cálculo de repartición de los escaños relacionado con los escaños excedentes no compensados. Consiste en que el aumento en segundos votos de lista hubiera podido llevar a una pérdida en escaños de la respectiva lista de partido del Estado miembro, o a que una pérdida en votos de lista hubiera ocasionado un aumento en los escaños de un partido. El Tribunal Constitucional Federal sentenció el 3 de julio de 2008 que este efecto era inconstitucional y obligó al legislador a establecer una regulación compatible con la Constitución⁶. Esta necesaria reforma abrió un debate electoral general que incluía otras posibles reformas, incluso alternativas al tipo de sistema, pero principalmente dirigidas a eliminar la desproporcionalidad originada por la no-compensación de los escaños excedentes⁷. Una primera reforma, legislada por el gobierno de coalición entre la Democracia Cristiana y los Liberales, que se restringió a reducir el efecto no-deseado, fue también declarada inconstitucional, entre otras razones por no limitar suficientemente a los escaños excedentes, cuyo número era previsible de aumentar debido a la mayor fragmentación del sistema de partidos, y por no incluir a la oposición política en la toma de decisión al respecto. Esta última condición, implantada por el Tribunal Constitucional Federal —aunque el sistema electoral alemán en su origen tampoco había sido acordado por consenso— iba a favorecer la compensación de los escaños excedentes como elemento clave de la reforma electoral de 2013 que era un postulado de la Socialdemocracia y de Los Verdes.

1.4. LA INJERENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL

Como se observa, en la República Federal de Alemania la cuestión del sistema electoral ha pasado de ser de hecho una cuestión de teoría política (enfocada en saber cuál es el mejor sistema para el desarrollo de la democracia en un determinado país) y una cuestión de poder (decidida políticamente en consonancia con las mayorías parlamentarias) a una cuestión de derecho. En primer lugar, el Tribunal Constitucional Federal se adjudica la última palabra en relación al sistema electoral. Este poder judicial es internacionalmente poco común, es singular. En segundo lugar, este Tribunal aplica los principios del sufragio y el principio general de la igualdad de la Ley Fundamental al sistema electoral. Pide que en el sistema de la representación proporcional personalizada tenga que garantizarse no sólo el valor numérico de los votos, sino también su valor de logro.

Esta postura es bien cuestionable. Por un lado, aplica sin más los principios del sufragio que determinan el derecho de elegir y de ser elegido, contundentemente al sistema electoral (la transformación de votos en escaños), cuya función es justamente variar a través de sus tipos y arreglos individuales implícitamente el valor de logro de los votos. Sólo en el caso de la representación proporcional pura la finalidad es la igualdad de valor de logro de los votos. El Tribunal Constitucional Federal, al traspasar el postulado de la igualdad del valor de logro al sistema de

6 V.: NOHLEN, D. La reforma necesaria al sistema electoral alemán: el principio de igualdad de logro del voto como *idée fixe* en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008. En: *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, núm 4, México, p. 33-62, 2009.

7 V.: STROHMEIER, G. (Ed.). *Wahlssystem reform.* (Reforma del sistema electoral). Baden-Baden: Nomos, 2009.; POIER, K. (Ed.). *Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform.* (Democracia en transición. Perspectivas de una reforma electoral). Vienna: Böhlau Verlag Wien, 2009.

representación proporcional personalizada, lo aplica equivocadamente a otro tipo de representación proporcional. Por otro lado, el Tribunal más alto de Alemania subestima los demás factores que influyen en la relación entre valor numérico y valor de logro de los votos. No se autocontiene inteligentemente al respecto, como lo hace la Corte Constitucional Austríaca, ni toma en cuenta bien el rechazo decidido de esta Corte de adherirse al postulado de velar legal y jurídicamente por la igualdad del valor de logro de los votos, por considerar que no corresponde a su función ni está a su alcance⁸.

1.5. EL SISTEMA ELECTORAL REFORMADO EN SU DIMENSIÓN DE MODELO

Con la reforma de 2013, el sistema electoral alemán mantiene sus elementos claves. Se ha fortalecido su carácter proporcional, lo que se destaca más que antes por el proceso compensatorio introducido para equilibrar proporcionalmente no solo los escaños excedentes, sino también diferencias en el grado de proporcionalidad entre votos y escaños para los partidos que sobrepasaron la barrera legal del cinco por ciento.

El sistema alemán mantiene también su rol de modelo. Y es interesante observar que el interés por el sistema alemán se cultiva tanto en países que aplican un sistema de representación por mayoría, pues piensan en el criterio de la proporcionalidad que el sistema alemán combina con el voto personal, como en países que usan un sistema proporcional que piensan en el criterio de la participación (como fue definido más arriba) que el sistema alemán combina con la proporcionalidad. Es en estas virtudes que se fundamenta precisamente lo modélico del sistema alemán cuando se refieren a él en los debates sobre reforma electoral en el mundo. Sin embargo, con la reforma de 2013 se perdió —en su aplicación en Alemania— otra de sus virtudes, la sencillez. El cálculo de la proporcionalidad es extremadamente complejo, y casi imposible de entender en base al texto legal. Nadie capta fácilmente el mecanismo de compensación, ni entiende por qué el partido más votado y con escaños excedentes puede ganar más escaños en la compensación proporcional a nivel nacional. Una seria desventaja es el aumento de los escaños del *Bundestag*, totalmente dependiente del comportamiento electoral. Sin embargo, pensar en el modelo alemán para reformas electorales no significa extenderlo a mecanismos técnicos que no convencen.

2. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y EL MODELO ALEMÁN

Antes de entrar en el tema, el análisis del sistema electoral español con mira a reformas y opciones, parece conveniente recordar consideraciones anteriores mías en relación al alcance de los sistemas electorales como fenómeno institucional. A veces se les adjudica una enorme importancia, haciendo depender de ellos el destino mismo de un país. En términos generales, los sistemas electorales cuentan, pero de manera relativa y en un ámbito bien determinado. La investigación empíri-

⁸ V.: NOHLEN, D. Die Politik des Sonderwegs: wahlssysteme als rechtsfrage. (La política del camino propio: sistemas electorales como cuestión de derecho). En: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, v. 62, 2014. p. 11-32.

ca-cuantitativa⁹ ha llegado a la conclusión de que los sistemas electorales influyen fuertemente en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales, pero no tanto en la estructuración de los sistemas de partidos políticos, como sostiene la sabiduría convencional (*conventional wisdom*) sobre la materia. Sin embargo, la corriente empírica-cualitativa¹⁰ mantiene la idea de que los sistemas electorales constituyen el factor más eficiente para interferir conscientemente en el funcionamiento del sistema de partidos y en la gobernabilidad democrática. Pero a veces adjudican a otros factores políticos, económicos, sociales, culturales una similar importancia y, además, una importancia como factores de contexto que intervienen fuertemente en la influencia que ejercen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos¹¹. Frente a estos resultados de la investigación empírica comparativa es desmesurado hacer depender del sistema electoral todo lo que se observa críticamente en el ámbito político. Recién leí un artículo de un sociólogo español que formuló “*Una teoría de la clase política española*”, de “élites extractivas”, para explicar el desarrollo político algo defectuoso de España, y como remedio proponía cambiar el sistema electoral¹². La propuesta equivale a creer que se pueda enderezar el rumbo errado de un transatlántico poniéndole un pequeño motor fueraborda.

Lo que advertí en una contribución al debate en España en el año 1983:

El sistema electoral tiene efectos limitados sobre la estructura de un sistema político. No todo depende del sistema electoral; el sistema electoral no es la panacea para orientar el rumbo de cambio político o para solucionar problemas determinados, por ejemplo, problemas internos de los partidos políticos o de su organización. Es decir, los alcances de la tecnología electoral son muy limitados. Esto no quiere decir que el sistema electoral no sea un componente muy importante del sistema político. Lo es, pero el sistema electoral es, en cierto sentido, un reflejo de la distribución del poder en un sistema político. Si pensamos en una relación causal —y la discusión sobre la reforma electoral está ubicada en esta dimensión— el sistema electoral es más bien un efecto de los distintos componentes sociales, políticos, históricos, culturales, etc., de un país, que una causa.¹³

Se desprenden dos experiencias, primero que no es tan fácil reformar el sistema electoral, y en relación a España, los fallados intentos desde principios de los años ochenta lo confirman. Segundo, el postulado de una reforma del sistema electoral convence sólo cuando se precisa el alcance de este tipo de reforma institucional, indicando, cuáles serían los objetivos esperados, funcionales y alcanzables que podrían resultar de tal reforma.

9 RAE, D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2.ed. New Have, Londres: Yale University Press, 1971; LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

10 SARTORI, G. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Basingstoke, Londres: MacMillan, 1994.

11 NOHLEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

12 V.: TABOADA, P. Baltar sobre su investigación: “El que ríe el último ríe dos veces”. *El País*, Galicia, 9 jul. 2012. Disponible: <https://elpais.com/ccaa/2012/07/09/galicia/1341836388_136158.html>.

13 NOHLEN, D. Reforma del sistema electoral español. Conveniencias, fórmulas y efectos políticos. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 34, p. 62, jul.-ago.1983; v. también: Idem. La reforma de la ley electoral: pautas para una discusión. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 16, p.135-143, 1981.

En lo que sigue vamos a analizar y medir la calidad del sistema electoral español mediante los criterios de calidad que hemos expuestos en el epígrafe 2 del capítulo V. En esa evaluación tomamos el sistema electoral para las Cortes Generales como representante de un tipo de sistema electoral y lo comparamos con el sistema alemán, dado que este se toma como modelo para una reforma electoral en España y en algunos Estados de Autonomía¹⁴. Enseguida vamos a discutir los elementos técnicos que puedan procurar mayor participación del votante en la composición del parlamento, confrontando la lista semi-abierta y el voto uninominal, y señalando la experiencia alemana con el sistema de doble voto: uninominal y plurinominal. Las últimas consideraciones se dirigen al hecho de que los efectos de los sistemas electorales y de sus elementos técnicos individuales dependen del contexto, o sea de la cultura política.

Antes de entrar en el análisis comparativo del sistema electoral español, conviene destacar que me gustaría llevarlo a cabo diferenciándome completamente de esta crítica que se nutre de parcialidades y distorsiones. La parcialidad existe por ejemplo cuando se fundamenta la crítica al sistema electoral español vigente en sólo un aspecto, tomado este como indicativo para el todo, y, además, sin considerar su función en el tiempo. La distorsión existe cuando se monta toda una historia falsa de la génesis del sistema electoral español a partir de situaciones e intereses posteriores o más bien de actualidad. Así, insinuar un interés de los grandes partidos políticos y de sus cúpulas en el sistema electoral español en el momento de su legislación es absurdo, pues el sistema electoral fue acordado en 1976 en las Cortes franquistas; el debate era entre un sistema mayoritario y uno proporcional, la última opción defendida por la oposición democrática que presionaba desde fuera. Este postulado fue respetado por el ala reformista del postfranquismo en una época cuando aún no existía ningún partido grande, sino una enorme cantidad de partidos que se preparaban para participar en las primeras elecciones democráticas. Vale subrayar que es legítimo pensar en una reforma del sistema electoral español, no hace falta abusar de la historia. Al contrario, más que nada, la diferencia del contexto histórico de 1976 y el de hoy justifica pensar en una reforma del sistema electoral que se legislaba en aquel año.

En términos clasificatorios el sistema electoral español se puede caracterizar como proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas cerradas y bloqueadas. Lo analizaremos a continuación según los cinco criterios de evaluación (representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad) y añadiremos cada vez e inmediatamente una comparación con el sistema proporcional personalizado, o sea, con el sistema electoral alemán, el modelo de inspiración para una reforma del sistema electoral español.

Respecto a la representación, el sistema español consta de un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños. Las razones de este efecto radican en la específica “distritación” que combina las siguientes características: Primero, el reparto de los escaños en relación a los electores inscritos es desproporcional, o sea ya el valor numérico del voto es ligeramente desigual, favoreciéndose las

14 V.: VALLÉS, J.M. /NOHLEN, D. Spain. En: NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (Eds.). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 1803-1840.; VIDAL PRADO, C. *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

regiones menos pobladas en detrimento de las grandes urbes, debido también a la norma de que las circunscripciones provinciales cuentan con una representación mínima de dos escaños. Segundo, el tamaño de las circunscripciones en su gran mayoría va de pequeño a mediano (en treinta de ellas se eligen sólo seis o menos diputados), lo que limita la proporcionalidad, o sea, hace depender el valor de logro de los votos del tamaño de las circunscripciones. Sin embargo, la barrera legal del 3 por 100 no incide mucho en la desproporcionalidad. El efecto del tamaño de la circunscripción como barrera natural supera al efecto de la barrera artificial. La barrera legal se hace notar sólo en las circunscripciones muy grandes, en Madrid y Barcelona. Tampoco incide mucho el método D'Hondt por sí mismo. Este método es una fórmula proporcional que comparada con otras opera ligeramente en favor de un partido mayor a otro, o sea, no explícitamente en favor del mayor en votación. Importa, eso sí, la cantidad de veces de la aplicación del método D'Hondt, la que en el caso español es alta por el alto número de circunscripciones: el método D'Hondt se aplica 50 veces. Repito, el mayor efecto desproporcional lo ejerce la distritación. En términos generales, el sistema electoral en circunscripciones plurinominales no es del todo proporcional, no cumple perfectamente bien con la función de la representación, dado que el sistema en España no integra mecanismos de compensación. Siempre ha habido observadores críticos de los efectos de distorsión proporcional del sistema electoral español¹⁵.

En contraste, el sistema alemán de representación proporcional personalizada es altamente proporcional. La fórmula para convertir votos en escaños, o sea, para determinar la composición proporcional del parlamento, se aplica a nivel nacional. De allí la alta correspondencia proporcional entre votos y escaños, aunque rija una barrera legal del cinco por ciento.

Respecto a la concentración, el sistema electoral español consta de un notable efecto de concentración y gobernabilidad¹⁶ que se acerca al que se conoce en sistemas mayoritarios. El principal causante es, como ya explicábamos en relación a la función de representación, el tamaño de las circunscripciones —y no tanto la barrera legal del tres por ciento, como iba a señalar la Ley para la reforma política de noviembre de 1976—. El alcance de la «distritación» es tan alto que se ubica en el límite de lo que legítimamente se puede llamar representación proporcional. Más allá del efecto mecánico, el efecto psicológico ayuda a la concentración, pues los electores, cuando entienden la mecánica del sistema electoral, lo aplican razonablemente. Se observa que orientan su preferencia según el tamaño de la circunscripción conforme a la lógica del «voto útil». En las pequeñas circunscripciones votan más frecuentemente a los partidos políticos que tienen posibilidades de alcanzar un escaño. Así, donde no hay competencia electoral con los partidos regionales o nacionalistas, los escaños se reparten generalmente entre los dos grandes partidos. Sólo en los grandes distritos funciona la representación proporcional según su ideario. En resumen, el efecto mecánico y el psicológico del sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales variables operan en dirección a fortalecer la función de la concentración y de la gobernabilidad.

15 V. por ejemplo: PALLARES, F. La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 23, p. 233-267, 1981.

16 Cf. CAPO GIOL, J. Sistema electoral y gobernabilidad española. En: *Revista Española de Ciencia Política*, n. 1, p. 55-80, 1999.

El principal indicador de este efecto concentrador es el porcentaje mínimo en votos que alcanza para conseguir una mayoría absoluta de escaños en las Cortes. Dadas ciertas circunstancias, un partido político puede obtener una mayoría absoluta (manufacturada) en escaños con el 42 por 100 de los votos¹⁷. El segundo indicador lo constituye la observación empírica de que ya cuatro veces —en circunstancias de un multipartidismo— un partido político haya sido capaz de formar una mayoría absoluta unicolor¹⁸. En términos generales, el sistema electoral español favorece a los grandes partidos de ámbito nacional, entre ellos en primer lugar al partido más votado. Siempre ha habido observadores que han vinculado la gran estabilidad de los gobiernos en España con las «virtudes» de concentración del sistema electoral.

Comparado con el sistema alemán de representación proporcional personalizada con barrera legal del cinco por ciento, el sistema electoral español supera de lejos el efecto de concentración de aquel sistema. Aunque a veces se ha dicho que el voto uninominal para la mitad de los escaños en Alemania ha sido proclive a la concentración¹⁹, Alemania ha vivido altibajos de fragmentación y concentración en el sistema de partidos. Incluso la barrera legal del cinco por ciento que sirvió de argumento para explicar la tendencia hacia un bipartidismo entre 1960 y 1985, no excluyó cierta fragmentación a partir de la aparición del partido Verde y de la unificación alemana. Estos cambios no han influido mucho en la estabilidad del gobierno, aunque en Alemania, a diferencia de España, el tipo de gobierno es coalicional.

Respecto a la participación, no olvidemos que la participación la entendemos —en términos institucionales— como un instrumento para que el votante no sólo vote entre partidos sino que elija también entre candidatos. Se trata de la existencia o no de un voto personal. Pues bien, el sistema electoral español con sus listas cerradas y bloqueadas no permite ninguna participación de este tipo. Por cierto, la participación es la función menos atendida por el sistema electoral español.

El votante español vota la lista y nada más. Esta restricción genera toda la polémica respecto a cómo se constituyen estas listas, a quiénes intervienen en su conformación y, por ende, a la democracia interna de los partidos. Desde un principio, las listas cerradas y bloqueadas han sido el blanco central de la crítica al sistema electoral español²⁰. Esto se vuelve bien notorio en comparación con otros tipos de sistemas electorales proporcionales, por sobre todo con el sistema alemán de representación proporcional personalizada, donde el votante puede expresar un voto personal (véase más adelante).

Respecto a la simplicidad, el sistema electoral español es razonablemente simple y su mecánica bien entendible. Su efecto es previsible por parte del elector, lo que permite un comportamiento electoral estratégico, o sea expresar un “voto útil”.

El sistema alemán, sin embargo, es más complicado, lo que ya se vislumbra en la dificultad de describirlo y de evaluarlo. ¿Es “proporcional” o “mixto”? No es fácil entender que es proporcional en sus efectos sobre la composición del parla-

17 V. el entonces pronóstico de: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R.O. Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños: un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 30, p. 179-200, 1985.

18 V. VALLÈS, J.M. /NOHLEN, D. Spain. En: NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (Eds.). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 1803-1840.

19 DUVERGER, M. Duverger's Law: forty years later. En: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Eds.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, 1986. p. 69-84.

20 V. SANTAMARÍA, J. Listas cerradas, abiertas y entreabiertas. En: MONTERO, J.R. et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 113-124.

mento, mientras parece «mixto» por dividir el parlamento en diputados elegidos por un voto de lista y otros por un voto personal. Además, el propio voto para un partido hasta hace poco podía desvirtuarse en su contra (valor de voto inverso), efecto sumamente complicado de entender.

Respecto a la legitimidad, ella es difícil de medir, como decíamos al presentar los criterios de evaluación. Nace por un lado del buen funcionamiento del sistema electoral según estos criterios, por el otro y sobre todo en el reconocimiento de este hecho por parte de los ciudadanos. Ambos juicios pueden diferir. Así, un sistema que objetivamente funciona bien, puede ser considerado deficiente o ilegítimo por parte de la opinión pública. Queda por ver cuál apreciación se impone.

Otro indicador para medir la legitimidad puede ser la frecuencia y la intensidad con la que se discute la reforma del sistema electoral. En el caso español, el debate “arrancó poco después de su entrada en funcionamiento, (...) y ha venido reiterándose desde entonces con diferentes intensidades”²¹, siendo el de mitad de los años noventa especialmente amplio y rico²². Este hecho hace pensar en una legitimidad cuestionada. Por otro lado, no resultó ninguna reforma. Y en los debates de reforma, el sistema electoral vigente supo defenderse frente a sus críticos. En este sentido el sistema electoral español ha alcanzado una legitimidad considerable.

Examinado el sistema electoral español según las cinco funciones mencionadas se puede constatar que este sistema cumple con cada una de las tres funciones básicas en forma diferente y poco ponderada. Se pudo observar que cumple de forma poco óptima con la función de representación, más allá de lo supuestamente razonable con la función de la concentración y en nada con la función de la participación. La crítica al sistema vigente ha tenido un juego fácil. Y efectivamente, ella se ha dirigido, aunque a menudo de forma simplista, a las tres áreas de funciones. El examen evaluativo, según el esquema aplicado, no llega entonces a un resultado muy propicio, menos aun cuando comparamos el desempeño del sistema electoral español con otros tipos de sistemas electorales de representación proporcional.

Sin embargo, la lectura que merece su desempeño es otra y se aproxima al juicio general de que el sistema electoral español está funcionando notablemente bien. El caso de España demuestra que esquemas de evaluación, aunque diferenciados y multidimensionales, tienen sus límites cuando se prioriza la medición más precisa sobre el significado general que alcanzan los fenómenos individuales. La evaluación, en última instancia, tiene que considerar el caso en su contexto. Desde una perspectiva histórica, el principal mérito del sistema electoral español ha sido de haber facilitado una concentración del sistema de partidos sin privar a

21 MONTERO, J.R. El debate sobre el sistema electoral: rendimiento, criterios, propuestas de reforma. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 95, p.37, 1997.

22 V.: MONTERO, J.R.; GUNTHER, R. Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España. En: MONTERO, J.R. et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 13-87.; VV.AA. *La reforma del régimen electoral*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.; PORRAS NADALES, J. A. (Ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Civitas, 1996.; CONGRESO de los Diputados (Ed.). *Reflexiones sobre el régimen electoral*. JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 4., 1997. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.; MONTABES, J. (Ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Parlamento de Andalucía, 1998; entre otros.

las principales fuerzas políticas de su representación parlamentaria, independientemente del grado de cumplimiento de estas dos funciones. Esta observación está hoy en día ampliamente compartida por parte de los expertos en la materia, y se destacan y se aceptan los siguientes rasgos del sistema: Primero, que el sistema electoral —siendo en principio proporcional— genera fuertes desproporciones, debido principalmente al tamaño mediano y pequeño de las circunscripciones. La pregunta sobre si eso es compatible con el postulado del artículo 68 de la Constitución²³, ha quedado replegada al ámbito meramente académico. Segundo, se reconoce que el sistema ha sido capaz de cumplir con la exigencia de pluralismo político al no excluir ninguna fuerza política significativa de una representación parlamentaria, y especialmente no a las regionales o nacionalistas. Tercero, todos enfatizan hoy que el sistema electoral ejerce un fuerte efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Los electores entienden el sistema de tal manera que pueden votar de forma estratégica y aumentar la concentración. Cuarto, los especialistas aceptan que los partidos grandes sean los privilegiados del sistema. Más allá de esto, destacan que el sistema no ha favorecido perpetuamente a un partido o a una tendencia política como se había temido (o esperado) cuando se introdujo el sistema. Cambios en la preferencia de los electores se han reflejado en cambios a nivel de los escaños y por ende también en el ejercicio del gobierno. Todo esto ha sido positivamente evaluado por parte de los especialistas en la materia.

2.1. LISTAS SEMI-ABIERTAS Y VOTO UNINOMINAL

De acuerdo con el balance evaluativo del sistema electoral español, la función de la participación era la menos cumplida. Así, el postulado mayor desde inicio de la transición democrática ha sido de permitir que el elector vote no solo por un partido, sino pueda escoger también entre candidatos, todo esto dentro de la representación proporcional como norma constitucional. Para lograr el voto personal dentro del molde proporcional, las grandes alternativas constituyen la lista semi-abierta (se vota por un candidato dentro de una lista de partido, lo que ofrece alternativas personales) y el voto uninominal (se vota candidatos en un circunscripción uninominal). En España, el clamor de abrir las listas ha dominado el debate de la reforma electoral. Es la propuesta más fácil de articular. Ha ido acompañado de un tono crítico a los partidos políticos que tradicionalmente —y no solo en España— constituyen el blando de la crítica a la democracia representativa. El voto uninominal no estaba exento como propuesta de reforma en el debate, a menudo con referencia a Alemania, aunque no se conociera bien cómo funciona este sistema modelo, y cómo era la uninominalidad integrada en el sistema proporcional. Tampoco se ejercía en serio la comparación entre ambos mecanismos de personalizar el voto.

Como cualquier elemento técnico de los sistemas electorales, ambas propuestas tienen sus pros y sus contras. Los promotores de cada una se fijan en los argumentos en pro. Es necesario considerar también los argumentos en contra.

23 V. VALLÉS, J.M. Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la ley orgánica del régimen electoral general de 1985 y su función política. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 35, p. 15-22, 1986. 24s.

Además, se pueden ordenar los argumentos en relación a su importancia. Finalmente, conviene averiguar si la técnica (la lista bloqueada) que se quiere sustituir por otra (la lista semi-abierta) es realmente la causante de lo que se está criticando, acorde con la advertencia que “a las listas electorales se suele conceder una importancia desmedida y que, en cualquier caso, no tiene mucho que ver con los efectos que pretenden modificarse”²⁴.

Así, en defensa de las listas cerradas y bloqueadas, se podría argumentar que tienen su valor en relación a los partidos, al sistema de partidos, a su estabilidad y así en relación a la estabilidad del gobierno. Además, la crítica a las listas cerradas y bloqueadas es más bien producto de la falta de democracia interna de los partidos. O sea, las listas cerradas y bloqueadas sufren en su apreciación como formas de candidatura, de las carencias de los partidos políticos cuando ellos siguen jerárquicamente organizados, con formación de la voluntad política desde arriba hacia abajo, lo que se expresa muy visiblemente en la composición de las listas electorales, que se determina por la cúpula de los partidos. Finalmente, la importancia de la propuesta de abrir las listas se mide a través de lo que se quiere conseguir, por ejemplo, como declaraba recién Felipe González al conmemorar los treinta años de haber llegado al poder: acabar con las peleas dentro de los partidos por “el puesto que se ocupa en la lista”, o sea, obtener sólo algún efecto secundario.

2.2. COMPETENCIA INTRA O ENTRE PARTIDOS

Según el orden de importancia, la principal diferencia entre abrir las listas y el voto uninominal consiste en el tipo de competencia política que caracteriza cada uno de los mecanismos en una elección. En el caso de la lista semi-abierta, a la competencia entre los partidos políticos se añade, al votar por un candidato dentro de la lista, la competencia entre los candidatos de un mismo partido. En el caso del voto uninominal, sin embargo, la competencia queda restringida a la entre partidos, aunque se vota por candidatos. El efecto de esta diferencia puede resultar notable: Mientras que en el primer caso, los partidos pierden parte del control sobre quienes entran como sus representantes en el parlamento, en el segundo caso conservan este control. Esta diferencia puede jugar un rol importante, dependiente del grado de institucionalidad de los partidos, del carácter personalista de la política, de la estabilidad del comportamiento electoral, de la cultura política en general²⁵. En su caso, abrir la competencia hacia una lucha electoral entre los candidatos de un mismo partido puede contribuir a debilitar o incluso destruir los partidos y el sistema de partidos. Resulta que los partidos pierden la necesaria cohesión interna para cumplir con sus funciones de representación y concentración. Las listas semi-abiertas pueden, además, ser muy costosas en varios sentidos. Aumentan considerablemente los gastos de campaña electoral. Son costosas para el candidato en la lucha interna entre los candidatos de un partido. En vez de suavizar la lucha por ser candidato de lista, aumentan la pelea entre los candidatos de la lista de partido por ser diputado. El candidato se ve obligado a invertir personalmente en su campaña

24 HERNÁNDEZ BRAVO, J. Los sistemas electorales. En: DEL AGUILA, R. (Ed.). *Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta, 1997. p. 376)

25 V.: ORTEGA, C. *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

lo que implica conseguir fondos de apoyo. Así, resulta que se hace dependiente de entes financieros, un apoyo que no va resultar gratis. Los donadores esperan una compensación posterior a la elección, lo que puede resultar costoso para el país en el proceso de tomar decisiones a nivel nacional. El candidato elegido en estas condiciones de dependencia puede buscar en primer lugar responder a las expectativas de sus promotores y votantes, en vez de sentirse representante de los intereses de la nación. Para conseguir su voto en el parlamento, el gobierno puede tener que negociar con él e intercambiar favores. Así, en su caso, la lista semi-abierta puede contraer muchas inconveniencias. Estas consideraciones explican por qué el clamor por listas semi-abiertas en los medios de comunicación nunca ha tenido un eco favorable entre los especialistas de la materia electoral²⁶.

2.3. LISTA BLOQUEADA Y UNINOMINALIDAD

Por otra parte, en Alemania, dentro del sistema proporcional personalizado, opera también la lista cerrada y bloqueada, precisamente en las circunscripciones pluripersonales de los *Länder*. El encanto de la candidatura plurinomial cerrada y bloqueada es que en el establecimiento del orden de los candidatos en la lista, acordado por asambleas de representación de las organizaciones de base de los partidos a nivel de los Estados federados, rige el criterio proporcional, o sea, el principio de una representación sociológica: estirpe social, religión, región de procedencia, género, edad, corriente ideológica interna del partido, carrera partidista, atractivo personal, etc. Son los criterios que prevalecen y tratan de ser aplicados de forma equilibrada en la conformación de las listas. La lista bloqueada garantiza la diversidad, no solo la mantiene, sino la renueva según nuevos retos de la política y nuevas tendencias para enfrentarles. Así fue, por ejemplo, en relación a retos y tendencias de las últimas décadas que implicaban integrar mujeres y ecologistas en las listas. Y para añadir algo respecto a la cuestión de género, las listas bloqueadas son el mecanismo que más impacto tiene para la mayor participación de la mujer en la política, sea su mayor inclusión resultado de la propia voluntad de los partidos o de la imposición de cuotas²⁷.

Como enseña el modelo alemán a nivel de las técnicas, la lista bloqueada con estas sus virtudes es compatible con el voto uninominal, que por su parte no comparte sino supera los peligros de las listas semi-abiertas. El encanto de la candidatura uninominal es el voto personal, es la confianza que se expresa a una persona, aunque esta persona es también candidato de un partido, y el voto en circunstancias de un sistema de partidos institucionalizado un voto de partido. Conviene añadir que en Alemania, los candidatos uninominales son elegidos por los miembros de las organizaciones de base de los partidos o una representación de ellos a nivel de la circunscripción electoral.

26 V.: MONTABES, J. (Ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Parlamento de Andalucía, 1998.

27 V.: KRENNERICH, M. ¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla. En: REYNOSO NÚÑEZ, J.; SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (Eds.). *La democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, 2009. p. 173-205.

2.4. EFECTOS Y ALCANCES DEL VOTO UNINOMINAL

Sin embargo, no hay que sobreestimar el efecto del voto personal en circunscripciones uninominales. En Alemania, la sociología electoral advierte que el voto hoy por hoy es en primer lugar un voto de partido. El factor personal interviene por sobre todo a nivel del liderazgo, o sea del candidato a presidente de gobierno y algunos políticos que se identifican como líderes de los partidos o de sus corrientes. De esta manera, la diferencia en orientación ideológico-partidista entre voto uninominal y plurinominal no es grande. Solo una limitada parte de los electores utiliza los dos votos que tiene, el primero uninominal y el segundo plurinominal, para efectos estratégicos, especialmente en forma de un voto coalicional. Es un voto plurinominal para el partido menor de una coalición del que se teme que no pasaría la barrera legal del cinco por ciento y entonces no permitiría la formación de la coalición deseada.

Al mismo tiempo, conviene contradecir previsiones que especulan en caso de la uninominalidad para la mitad de los diputados, acerca del peligro de que aparezcan dos categorías de diputados, la uninominal más y la plurinominal menos apreciada. Ya la simple idea de que habría partidos en el parlamento que no serían capaces de ganar ni un solo diputado uninominal, contradice la idea, pues esos partidos no sólo no tendrían diputados de segunda, sino incluso de primera clase, cuando sean los partidos que posibiliten un gobierno de mayoría. Eso pasa con los partidos liberal y verde en Alemania. La importancia de sus diputados no resulta de la manera como han sido individualmente elegidos, sino depende del rol en grupo que juegan en el manejo de la política. Por lo demás, perder en la contienda uninominal no significa haber perdido totalmente, dado que muchos candidatos uninominales figuran también como candidatos en la lista plurinominal de su respectivo partido. Esto por cierto se presta a una mala interpretación, pues el candidato rechazado por el electorado en su circunscripción uninominal entra por otra puerta al parlamento. Sin embargo, en realidad, esta doble candidatura, la uninominal y la plurinominal, es una de las virtudes del sistema alemán, pues garantiza en buena cantidad de las circunscripciones que estas sean representadas por dos representantes, lo que permite que la competencia electoral a nivel uninominal se mantenga más viva, incluso con alternancia entre los partidos.

Por otra parte, comparando nuevamente la lista semi-abierta con el voto uninominal, en el caso de la introducción de la lista semi-abierta en España, el voto personal aumentaría la participación, pero el efecto sobre las demás funciones sería mínimo. La introducción del voto uninominal, sin embargo, tendría efectos mucho más amplios, incluiría también las funciones de representación y concentración. O sea, para mantener el grado de cumplimiento de estas funciones, la reforma electoral tendría que ser más profunda. Aquí se confirma que hay que concebir sistemas electorales como sistemas y pensar reformas electorales no sólo como sustitución de elementos por otros, sino como una intervención en la estructura y las funciones de los sistemas electorales. La introducción del voto uninominal equivaldría a un cambio del tipo de sistema electoral.

La mayor consideración merece la cuestión que se refiere al contexto y su rol en la práctica de la uninominalidad. Incluye la incógnita sobre si es posible pensar

que tendrá los mismos efectos en España que los que ha demostrado en Alemania. Allí, a pesar de existir críticas al sistema de doble voto, en términos generales, ha servido bien. Los partidos políticos se han adaptado a su mecanismo, y también los electores que saben disfrutar de dos votos. La satisfacción es mayor que el impacto real. No se observan efectos dañinos para los partidos políticos, para el sistema de partidos políticos y para la democracia en general. Es decir, la realidad confirma las expectativas vinculadas con el voto uninominal. Para España, sin embargo, sería oportuno estudiar bien si el contexto permite pensar no solo que no se presenten efectos no deseados, sino que se mejoren las estructuras de la representación por medio de personalizar más la cadena de representación. Hay que estudiar bien si la uninominalidad no lleva a producir fenómenos como el caciquismo local que empeoren la criticada situación. Para que una reforma no corra este peligro, habría que tomar en cuenta varios otros aspectos, dado que la real complejidad de los sistemas electorales reside en su relación con el contexto, pues ellos tropiezan con diferentes fenómenos sociales y políticos, que generan determinados efectos los que no se pueden deducir de los sistemas electorales mismos²⁸.

Para resumir, cuando el sistema electoral pierde legitimidad ante la crítica a la que sigue expuesto desde hace decenios —y es el caso de las listas cerradas y bloqueadas—, es oportuno pensar en alternativas. En debate se encuentran la apertura de las listas (una postura fácil) y el voto personal-uninominal (menos conocido y proclive a mala interpretación). Considerando estas alternativas es preferible el voto uninominal, pues abrir las listas provoca la lucha interna entre candidatos del mismo partido por el voto, lo que resultaría ser muy costoso en (por lo menos) dos sentidos, en los gastos de la campaña electoral, exponiendo el candidato a la dependencia de entes que lo financian, y en la pérdida de la necesaria cohesión interna de los partidos para que la democracia no pierda en gobernabilidad y estabilidad. Es preferible el voto uninominal, pues los candidatos seguirán siendo de partido, a lo mejor escogidos de forma democrática. Para lograr esto, sería necesario ampliar la perspectiva y promover una ley de partidos que mejore la vida interna de los partidos en sentido democrático, mediante la elección interna de sus candidatos uninominales y plurinominales (de lista) por parte de sus miembros o de representantes de ellos.

Para terminar, quisiera elaborar una variación de la observación que hiciera W.J.M. Mackenzie respecto a las elecciones libres: Los sistemas electorales tienen “una lógica propia independiente de la Historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincrasia y las condiciones de vida de las diversas naciones”²⁹. En vez de estirar más la sabiduría general a la que ha llegado la teoría de los sistemas electorales, sería necesario indagar más las variables de contexto que permiten pronosticar los posibles efectos de las propuestas de la reforma deseada y que la hacen deseable.

28 Para una mayor justificación de la variable contexto v. NOHLEN, D. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Ed. por C. Zilla. México: UNAM, 2003. y NOHLEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

29 MACKENZIE, W.J.W. *Elecciones libres*, Madrid: Tecnos, 1962. p. 17.

REFERENCIAS

CAPO GIOL, J. Sistema electoral y gobernabilidad española. En: *Revista Española de Ciencia Política*, n. 1, p. 55-80, 1999.

CONGRESO de los Diputados (Ed.). *Reflexiones sobre el régimen electoral*. JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO, 4., Madrid, 1997. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.

DUVERGER, M. Duverger's Law: forty years later. En: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Eds.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, 1986. p. 69-84.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. *The Politics of Electoral Systems*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HERNÁNDEZ BRAVO, J. Los sistemas electorales. En: DEL AGUILA, R. (Ed.). *Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta, 1997. p. 349-390.

IRVINE, W.P. 'Additional-Member' Electoral Systems. En: LIJPHART, A.; GROFMAN, B. (Eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger, 1984. p. 165-177.

KRENNERICH, M. ¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla. En: REYNOSO NÚÑEZ, J.; SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (Eds.). *La democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, 2009. p. 173-205.

LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MACKENZIE, W.J.W. *Elecciones libres*, Madrid: Tecnos, 1962.

MONTABES, J. (Ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Parlamento de Andalucía, 1998.

MONTERO, J.R. El debate sobre el sistema electoral: rendimiento, criterios, propuestas de reforma. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 95, p.37-70, 1997.

MONTERO, J.R.; GUNTHER, R. Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas'. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España. En: MONTERO, J.R. et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 13-87.

NOHLEN, D. La reforma de la ley electoral: pautas para una discusión. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 16, p.135-143, 1981.

_____. Reforma del sistema electoral español. Conveniencias, fórmulas y efectos políticos. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 34, p. 61–68, jul.-ago.1983.

_____. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Ed. por C. Zilla. México: UNAM, 2003.

_____. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

_____. La reforma necesaria al sistema electoral alemán: el principio de igualdad de logro del voto como idéa fixe en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008. En: *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, núm 4, México, p. 33-62, 2009.

_____. Die Politik des Sonderwegs: wahlssysteme als rechtsfrage.(La política del camino propio: sistemas electorales como cuestión de derecho). En: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, v. 62, 2014. p. 11-32.

_____.; SCHULTZE, R.O. Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños: un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 30, p. 179-200, 1985.

ORTEGA, C. *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

PALLARES, F. La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 23, p. 233-267, 1981.

POIER, K. (Ed.). *Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform*. (Democracia en transición. Perspectivas de una reforma electoral). Vienna: Böhlau Verlag Wien, 2009.

PORRAS NADALES, J. A. (Ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Civitas, 1996.

RAE, D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2.ed. New Have, Londres: Yale University Press, 1971.

REPORT of the royal commission on the electoral system: *towards a better democracy*. Wellington, N.Z.: V.R. Ward, Govt. Printer, 1986.

SANTAMARÍA, J. Listas cerradas, abiertas y entreabiertas. En: MONTERO, J.R. et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 113-124.

SARTORI, G. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Basingstoke, Londres: MacMillan, 1994.

SHUGART, M.S. /WATTENBERG, M. (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

STROHMEIER, G. (Ed.). *Wahlssystem reform*. (Reforma del sistema electoral). Baden-Baden: Nomos, 2009.

TABOADA, P. Baltar sobre su investigación: "El que ríe el último ríe dos veces". *El País*, Galicia, 9 jul. 2012. Disponible: <https://elpais.com/ccaa/2012/07/09/galicia/1341836388_136158.html>.

VALLÈS, J.M. Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la ley orgánica del régimen electoral general de 1985 y su función política. En: *Revista de Estudios Políticos*, n. 35, p. 15-22, 1986.

_____.; NOHLEN, D. Spain. En: NOHLEN, D./STÖVER, Ph. (Eds.). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2010. p. 1803-1840.

VIDAL PRADO, C. *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

VV.AA. *La reforma del régimen electoral*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.